

DIIS
DE DANSKE FORBEHOLD OVER FOR DEN EUROPÆISKE UNION
UDVIKLINGEN SIDEN 2000

Alle citater på bogens omslag er fra materiale indhentet i forbindelse med udredningen

ISBN 978-87-7605-272-0



9 788776 052720



DE DANSKE FORBEHOLD
OVER FOR
DEN EUROPÆISKE UNION

UDVIKLINGEN SIDEN 2000

DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DE DANSKE FORBEHOLD OVER FOR DEN EUROPÆISKE UNION

UDVIKLINGEN SIDEN 2000



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

©København 2008

Dansk Institut for Internationale Studier

Strandgade 56

1401 København K

Tlf.: 32 69 87 87

Fax: 32 69 87 00

E-mail: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Layout: Carsten Schiøler

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri A/S, Skjern

ISBN: 978-87-7605-272-0

DIIS' publikationer kan købes i boghandlen

eller bestilles via

ekspedition@nordisk-bog-center.dk

eller

www.diis.dk

under pågældende publikation.

Publikationen kan downloades gratis fra

www.diis.dk

Udredningen er blevet udarbejde i DIIS af:

Ian Manners

seniorforsker, DIIS

Catharina Sørensen

forsker, DIIS

Maja Kluger Rasmussen

forskningsassistent, DIIS

Rebecca Adler-Nissen

udreder, ph.d.-studerende, Københavns Universitet

Thomas Gammeltoft-Hansen

udreder, ph.d.-studerende, Aarhus Universitet/DIIS

Trine Flockhart

seniorforsker, DIIS

Niels Aadal Rasmussen

senioranalytiker, DIIS

Martin Marcussen

lektor, Københavns Universitet

Eva Ersbøll

forsker, Institut for Menneskerettigheder

Jesper Kelstrup og Anne Møller

studentermedhjælpere, DIIS

Liste over figurer, bokse, tabeller og grafer · v

Forkortelser · ix

Forord · xii

Interview- og takkeliste · xiv

Resumé · xx

Kapitel 1. Indledning · 27

1.1 Indledning · 27

1.2 Baggrund og bevæggrunde · 30

1.3 Dynamikker · 37

1.4 Oversigt over publikationen · 53

Kapitel 2. Sikkerheds- og forsvarspolitik · 57

2.1 Indledning · 57

2.2 Globale og regionale udviklinger · 60

2.3 Udviklingen af ESFP · 65

2.4 Udførelsen af ESFP – fra instrumenter til operationer · 95

2.5 EU's relationer med FN og NATO · 111

2.6 Forsvarsforbeholdets konsekvenser · 119

2.7 Konklusion – ESFP, den globale scene og Danmarks forbehold · 132

Kapitel 3. Økonomisk og Monetær Union · 143

3.1 Indledning · 143

3.2 Danmarks økonomiske politik under fastkurspolitikken · 146

3.3 ØMU'en har også vigtige politiske dimensioner · 181

3.4 Konklusion · 224

Kapitel 4. Forbeholdet vedrørende unionsborgerskab · 237

4.1 Indledning · 237

4.2 Udviklingen i unionsborgerrettighederne fra 1999 til medio 2008 · 245

4.3 Konklusion · 249

Kapitel 5. Retlige og indre anliggender · 255

- 5.1 Indledning · 255
- 5.2 Politi- og strafferetssamarbejdet · 264
- 5.3 Grænsekontrol og visumregler · 280
- 5.4 Lovlig og ulovlig indvandring · 291
- 5.5 Asylpolitikken · 305
- 5.6 Det civilretlige samarbejde · 314
- 5.7 Sammenfatning: RIA og Danmark · 325
- 5.8 Danmark, retsforbeholdet og Lissabon-traktaten · 335

Kapitel 6. Danmark i EU · 365

- 6.1 Indledning · 365
- 6.2 Danmarks EU-formandskab i 2002 og 2012 · 366
- 6.3 Traktatforhandlinger · 371
- 6.4 Administrative stillinger · 376
- 6.5 Partnerskaber og opfattelser · 377
- 6.6 Konklusion · 380

Kapitel 7. Konklusion · 383

- 7.1 Indledning · 383
- 7.2 De grundlæggende forandringer · 385
- 7.3 Sammenfatning af de fire forbehold · 388
- 7.4 Forbeholdenes overordnede konsekvenser for Danmark · 396
- 7.5 Afsluttende bemærkninger · 402

Bilag · 405

Liste over figurer, bokse, tabeller og grafer

Bokse

- Boks 1.1 De danske forbehold
- Boks 1.2 Maastricht-traktaten
- Boks 1.3 Edinburgh-afgørelsens juridiske karakter
- Boks 1.4 Overstatsligt og mellemstatsligt samarbejde

- Boks 2.1 Oversigt over organer og agenturer inden for FUSP
- Boks 2.2 Centrale FUSP-begreber

- Boks 3.1 Det indre marked for betalinger
- Boks 3.2 Fire forhold omkring euroens handelseffekter
- Boks 3.3 Kronen under pres
- Boks 3.4 Baggrunden for EMS-krisen
- Boks 3.5 Den danske økonomi stabiliseres af subprimekrisen og af euroområdet
- Boks 3.6 Stabilitets- og vækstpakten
- Boks 3.7 Er euroområdet en "svag" økonomi?
- Boks 3.8 Europas forskellige vækstrater
- Boks 3.9 Statsministeren om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en
- Boks 3.10 Nationalbankdirektøren om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en
- Boks 3.11 Den Europæiske Centralbank om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en
- Boks 3.12 Formanden for Eurogruppen om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en
- Boks 3.13 Professorens om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en

- Boks 3.14 Et vækstområde – europæiske betalings- og afviklingssystemer
- Boks 3.15 Lissabon-traktaten og relevante bestemmelser for økonomisk styring i EU
- Boks 3.16 Uddrag af formandskabets konklusioner, 1997
- Boks 3.17 Uddrag af formandskabets konklusioner, 1998
- Boks 3.18 Konsekvent opdeling mellem “insidere” og “outsidere”
- Boks 3.19 Nicolas Sarkozy og Eurogruppen
- Boks 3.20 Først Eurogruppen, dernæst Økofin-Rådet: et Europa på første og anden klasse?
-
- Boks 5.1 Frontex’ arbejdsopgaver
- Boks 5.2 HERA-operationerne
- Boks 5.3 Er Danmark alligevel påvirket af EU-regler for familiesammenføring?
- Boks 5.4 Dublin-systemet
- Boks 5.5 Småkravsproceduren
- Boks 5.6 Fortsat forbehold
- Boks 5.7 Ophævelse af forbeholdet
- Boks 5.8 Tilvalsordningen

Tabeller

- Tabel 2.1 Brug af forsvarsforbeholdet
- Tabel 2.2 Kampgrupper
- Tabel 2.3 Nationale hovedkvarterer til rådighed for EU
- Tabel 2.4 Unionens budget og FUSP-budgettet
- Tabel 2.5 Operationer på Balkan og i Kaukasus
- Tabel 2.6 Operationer i Afrika
- Tabel 2.7 Operationer i Asien
- Tabel 2.8 Operationer i Mellemøsten
- Tabel 2.9 Andre landes forhold til ESFP
-
- Tabel 3.1 Danmark i forskellige former for fastkurssamarbejder
- Tabel 3.2 Overtrædelser af stabilitets- og vækstpagten
- Tabel 3.3 Formel deltagerliste for Eurogruppen
-
- Tabel 5.1 Europol’s bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet
- Tabel 5.2 Den europæiske arrestordre
- Tabel 5.3 Anvendelse af Dublin-forordningen

- Tabel 5.4 Ægteskaber og skilsmisser i EU
 Tabel 5.5 Forhandlingerne om parallelaftaler

Figurer

- Figur 2.1 ESFP's strukturelle fundament
 Figur 2.2 Organer og agenturer inden for FUSP
 Figur 2.3 Kampgruppers sammensætning
 Figur 2.4 Tidslinje for deployering
 Figur 2.5 Hovedkvarterer for EU-operationer
 Figur 2.6 Beslutningsproces i forbindelse med placering af operationer
 Figur 2.7 Kort over ESFP-operationer
 Figur 2.8 Medlemskab af EU, NATO og PfP
- Figur 3.1 Ledighed i EU i 2007
 Figur 3.2 Offentlig saldo
 Figur 3.3 Gennemsnitlige vækstrater i BNP pr. indbygger
 Figur 3.4 Den grundlæggende styringsstruktur på det monetære område
 Figur 3.5 Opbygningen af Betalingsformidlingskomiteen i ESCB
 Figur 3.6 Et skøn over Nationalbankens deltagelse i komitearbejdet i ESCB-regi, 2004 og 2008
 Figur 3.7 Rotationssystemet for ECB's styringsråd ved scenarie med 27 medlemmer af euroområdet
 Figur 3.8 Det mellemstatslige styringssystem på det økonomiske område
- Figur 5.1 Udviklingen i RIA-samarbejdet indtil 2008
 Figur 5.2 EU's medlemslande og østlige grænse efter de seneste udvidelser
 Figur 5.3 Den danske tilvalgsordning

Grafer

- Graf 3.1 Inflation i Danmark, Tyskland og euroområdet
 Graf 3.2 Inflation i Spanien, Portugal, Grækenland, Italien og Irland
 Graf 3.3 Forbrugernes opfattelse af inflation og den faktiske inflation
 Graf 3.4 Den pengepolitiske rente i Danmark og euroområdet
 Graf 3.5 Kronens kurs over for kronen
 Graf 3.6 Interventioner 1999-2007

- Graf 3.7 Udviklingen i det lange rentespænd i Danmark, Sverige, Finland og Nederlandene
- Graf 5.1 Bindende retsakter på RIA-området
- Graf 5.2 Udviklingen i antallet af indberetninger
- Graf 5.3 Europol: indledte sager og operationelle henvendelser

ASEAN:	Association of Southeast Asian Nations
BNP:	Bruttonationalprodukt
CEBS:	Det Europæiske Banktilsynsudvalg
CEPOL:	Det Europæiske Politiakademi
CHG:	Civilian Headline Goals
CIMIC:	Civilian Military Co-operation
CIVCOM:	Komiteen for civile aspekter af krisestyring
COREPER:	De Faste Repræsentanternes Komite
CPCC:	Den civile planlægnings- og gennemførelseskapacitet
CRT:	Civil Response Teams
DER:	Det Europæiske Råd
EBC:	Det Europæiske Bankudvalg
EBRD:	Den Europæiske Udviklingsbank
ECB:	Den Europæiske Centralbank
EDA:	Det Europæiske Forsvarsagentur
EF:	Det Europæiske Fællesskab
EFC:	Det Økonomiske og Finansielle Udvalg
EFD:	Domstolen for det Europæiske Fællesskab
EIB:	Den Europæiske Investeringsbank
ENP:	Den europæiske naboskabspolitik
EPC:	Udvalget for Økonomisk Politik under Økofin
EMS:	Det Europæiske Monetære System
ERM:	Exchange Rate Mechanism
ESCB:	Det Europæiske System af Centralbanker
ESFP:	Den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik
ESS:	Den Europæiske Sikkerhedsstrategi
EU:	Den Europæiske Union
EUFOR:	European Union Force
EU-ISS:	EU's Institut for Sikkerhedsstudier
EULEX:	European Integrated Rule of Law Mission

EUMC:	EU's Militærkomite
EUMS:	EU's Militærstab
Eurodac:	EU's fingeraftryk database
EUPOL:	European Union Police Mission
Eurojust:	EU's Enhed for Retligt Samarbejde
Europol:	Den Europæiske Unions Politienhed
EUROSUR:	Det Europæiske Grænseovervågningssystem
EUSC:	EU's Satellitcenter
EURS:	EU's særlige repræsentant
EWG:	Eurogroup Working Group under EFC
DANATO:	Danmarks faste repræsentation ved NATO
DG:	Generaldirektorat under Europa-Kommissionen
FDI:	Direkte udenlandsk investering
FN:	Forenede Nationer
FRONTEX:	Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved de Ydre Grænser
FUSP:	EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
FYROM:	Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien
G-7:	Gruppen af de 7 mest industrialiserede nationers finansministre
G-8:	Gruppen af de 8 mest industrialiserede nationers stats- og regeringsledere
G-20	Gruppen af de 20 mest industrialiserede nationers finansministre og centralbank-direktører
HR:	EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik
IEPG:	Independent European Programme Group
IMF:	Den Internationale Monetære Fond
IPTF:	International Police Task Force
IPU:	EU's integrerede politienhed
ISAF:	International Security Assistance Force
JSC:	Joint Situation Centre
MF:	Medlem af Folketinget
MoU:	Memorandum of Understanding
NAC:	Det Nordatlantiske Råd
NATO:	Den Nordatlantiske Traktat Organisation
NRF:	NATO's Response Force
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development

OSCE:	Organisation for Security and Co-operation in Europe
PfP:	Partnerskab for Fred
PMG:	Den Politisk-Militære Gruppe
PRT:	Provincial Reconstruction Team
PSC:	Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite
RIA:	Retlige og Indre Anliggender
RELEX:	Arbejdsgruppe af udenrigsrådgivere for eksterne anliggender
SDO:	Særligt dækkede obligationer
SEPA:	Single Euro Payment Area
SIS:	Schengen-Informationssystem
SF:	Socialistisk Folkeparti
SFOR:	Stabiliseringsstyrke
SFP:	Sikkerheds- og forsvarspolitik
SIS:	Schengen Information System
TEF:	Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (“EF-traktaten” og “Rom-traktaten” er synonymer)
TEU:	Traktaten om Den Europæiske Union
TEUF:	Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde
TEØF:	Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab
VIS:	Visa Information System
WEAG:	Western European Armaments Group
WEU:	Den Vesteuropæiske Union (Vestunionen)
Økofin:	Ministerrådet for økonomi- og finansministre
ØMU:	Den Økonomiske og Monetære Union

Forord

Folketinget bad i november 2007 Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) om at udarbejde en udredning om udviklingen i EU siden 2000 på de områder, der er omfattet af de fire danske forbehold. I kommissoriet for udredningen anmodes om at inkludere den udvikling, som et nyt traktatgrundlag (Lissabon-traktaten) giver anledning til.

Denne udredning undersøger derfor udviklingen i EU inden for områderne forsvars- og sikkerhedspolitik, økonomisk og monetær union, unionsborgerskab og retlige og indre anliggender, og betydningen for Danmark af forbeholdene vurderes. Udredningen er baseret på en ekstensiv analyse af primære og sekundære kilder. Ud over skriftlige kilder har udredningen omfattet interview med over 150 førende danske og ikkedanske deltagere tæt på de områder, der er omfattet af forbeholdene.

En række ord bør knyttes til udredningens metode. På grund af emnets følsomme og politiske natur er brugen af interviewbaseret information blevet behandlet ud fra en række hensyn. Ud over anvendelsen af strukturerede interview har kriterier for at viderebringe centrale udsagn været uafhængig verifikation og konfirmation. Udsagn er blevet prioriteret efter, hvor mange interviewpersoner der – uafhængigt af hinanden – bragte dem op, og desuden efterprøvet ved forelæggelse for øvrige interviewpersoner. Udvælgelse af interviewpersoner er sket ud fra ønsket om at tale med de mest centrale personer, der til daglig har med forbeholdsområderne og Danmarks stilling i EU at gøre – med bredest mulig dækning af institutionelle fora og nationaliteter. Politikere og personer med tilknytning til politiske bevægelser er ikke blevet interviewet, med undtagelse af en række enkeltpersoner, hvor interviewene har skullet bidrage til udredningens beskrivelse af centrale begivenheder.

I vurderingen af forbeholdenes betydning for Danmark har udredningen taget udgangspunkt i EU-samarbejdet, som det ser ud i dag. Der er ikke tale om en generel vurdering af udviklingen i EU eller mulighed-

en for alternative udformninger af samarbejdet. Derudover foretager udredningen udelukkende vurderinger vedrørende forbeholdenes betydning i forhold til, hvordan situationen vurderes at ville være uden forbeholdene. Dermed søges Danmark ikke sammenlignet med andre lande.

Endelig blev udredningen udarbejdet med en fast tidsfrist, der kun tillod seks måneders arbejde til indsamling af materiale, skrivning og publicering. Skrivearbejdet på udredningen sluttede den 31. maj 2008.

Udredningen er blevet udarbejdet i DIIS af Ian Manners, seniorforsker, DIIS; Catharina Sørensen, forsker, DIIS; Maja Kluger Rasmussen, forskningsassistent, DIIS; Rebecca Adler-Nissen, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet; Thomas Gammeltoft-Hansen, ph.d.-studerende, Det Juridiske Fakultet, Aarhus Universitet/DIIS; Trine Flockhart, seniorforsker, DIIS; Niels Aadal Rasmussen, senioranalytiker, DIIS; Martin Marcussen, lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet; Eva Ersbøll, forsker, Institut for Menneskerettigheder; Jesper Dahl Kelstrup og Anne Møller, studentermedhjælpere.

Udredningens tilblivelse er blevet fulgt af en følgegruppe fra DIIS' bestyrelse, og i overensstemmelse med DIIS' bestemmelser fremlægges udredningen på den samlede bestyrelses ansvar. DIIS' bestyrelsesmedlemmer tæller Georg Sørensen, professor, Aarhus Universitet (formand); Lars Buur, seniorforsker, DIIS; Kristian Fischer, afdelingschef, Forsvarsministeriet; Holger Bernt Hansen, professor, Center for Afrikastudier; Henrik Secher Marcussen, professor, Roskilde Universitetscenter; Liselotte Kjærsgaard Plesner, politisk direktør, Udenrigsministeriet; Marianne Rostgaard, lektor, Aalborg Universitet; Finn Tarp, professor, Københavns Universitet; Ingolf Thuesen, lektor, Københavns Universitet; K. Erik Tygesen, ambassadør; og Marlene Wind, lektor, Københavns Universitet. Bestyrelsen godkendte udredningen den 1. juni 2008.

Interview- og takkeliste

Interviewliste

1. Aagaard, Hanne (fuldmægtig, Justitsministeriet)
2. Adlercreutz, Gustav (seniorrådgiver, EU-anliggender, Riksbanken, Sverige)
3. Ahlmann-Olsen, Lene (chefkonsulent, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration)
4. Ahnfeldt, Ellen Louise (seniorrådgiver, politidirektoratet, Norge)
5. Almeida, Maria-José (juridisk ekspert, Europa-Kommissionen)
6. Andersen, Peter (vismand, Det Økonomiske Råd)
7. Andersson, Magnus (fuldmægtig, Udenrigsdepartementet, Sverige)
8. Anecchino, Nicola (kontorchef, Europa-Kommissionen)
9. Arnould, Claude-France (direktør, Rådet)
10. Auken, Jessica (juridisk attaché, Danmarks faste EU-repræsentation)
11. Bartels, Knud (generalløjtnant, forsvarschefens faste repræsentant i EUMC/NAC)
12. Biering, Peter (partner, Kammeradvokaten/Advokatfirmaet Poul Schmith)
13. Bilde, Merete (rådgiver, policyenheden, Rådet)
14. Blomberg, Gunnar (enhedschef for Statistisk Afdeling, Riksbanken, Sverige)
15. Borgvad, Anne Marie (direktør, Udenrigsministeriet, Norge)
16. Bülow, Jens-Christian (kontorchef, Justitsministeriet)
17. Burgstaller, Signe (kontorchef, Udenrigsministeriet, Sverige)
18. Busch, Georg (kontorchef, Europa-Kommissionen)
19. Callesen, Per (afdelingschef, Finansministeriet)
20. Carrera, Sergio (ph.d., Centre for European Policy Studies, Bruxelles)

21. Chirico, Alessandra (ph.d., Centre for European Policy Studies, Bruxelles)
22. Christensen, Anders Møller (vicedirektør, Danmarks Nationalbank)
23. Christensen, Jens Nymand (direktør, Europa-Kommissionen)
24. Christensen, Ole Bondo (kontorchef, Beskæftigelsesministeriet)
25. Christiansen, Bent (kontorchef, Danmarks Nationalbank)
26. Christoffersen, Poul Skytte (kabinetschef, Europa-Kommissionen)
27. Christophersen, Henning (tidligere dansk EU-kommissær)
28. Connolly, Leo (forsvarsattaché, Irlands faste EU-repræsentation)
29. Cooper, Robert (generaldirektør, Rådet)
30. Cornu, Christopher (embedsmand, NATO)
31. Coyet, Adrienne (fuldmægtig, Forsvarsdepartementet, Sverige)
32. Cross, Marie (ambassadør, Irlands faste EU-repræsentation)
33. Darroch, Kim (ambassadør, Storbritanniens faste EU-repræsentant)
34. Degn, Rasmus (chefkonsulent, Finansministeriet)
35. de Bruijn, Thom (ambassadør, Nederlandenes faste EU-repræsentant)
36. de Ceuster, Joannes (kontorchef, Europa-Kommissionen)
37. de Witte, Nynke (ph.d., Universitat Pompeu Fabra, Barcelona)
38. Doczy, Michael (rådgiver, policyenheden, Rådet)
39. Dyhre, Petter (politiinspektør, Kripos)
40. Ellemann-Jensen, Uffe (tidligere udenrigsminister, Venstre)
41. Elmeskov, Jørgen (underdirektør, OECD)
42. Engell-Hansen, Johnny (afdelingschef, situationscentret, Rådet)
43. Ersbøll, Niels (tidligere generalsekretær i Rådet)
44. Faull, Jonathan (generaldirektør, Europa-Kommissionen)
45. Frydenberg, Thomas (vicepolitimester, Rigspolitiet)
46. Gammelgaard, Jørgen (chefkonsulent, Udenrigsministeriet)
47. Gayer, Florian (ph.d., Centre for European Policy Studies, Bruxelles)
48. Giudice, Gabriele (kabinetsmedlem, Europa-Kommissionen)
49. Gosalbo Bono, Ricardo (direktør, Rådet)
50. Groenendijk, Kees (professor, Radboud University Nijmegen, Nederlandene)
51. Gros, Daniel (professor, Centre for European Policy Studies, Bruxelles)
52. Grosche, Günther (tidligere rådgiver for Eurogruppens formand)

53. Grube, Claus (ambassadør, Danmarks faste EU-repræsentant)
54. Hagemann, Sara (ph.d., European Policy Centre, Bruxelles)
55. Haak, Torbjörn (departementsråd, Statsrådsberedningen, Sverige)
56. Hansen, Jan Fritz (underdirektør, Danmarks Rederiforening)
57. Hall, Kurt-Arne (finansråd, Finansdepartementet, Sverige)
58. Halskov, Søren (ambassaderåd, Danmarks faste EU-repræsentation)
59. Hänninger, Nils (ambassaderåd, Sveriges EU-repræsentation)
60. Hector, Mattias (departementsråd, Finansdepartementet, Sverige)
61. Hedegaard, Niels Henrik (forsvarsrådgiver, DANATO)
62. Hodge, Chris (forsvarsattaché, Storbritanniens faste EU-repræsentation)
63. Holst-Christensen, Nina (kommitteret, Justitsministeriet)
64. Hørlyck, Dorit (kontorchef, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration)
65. Ilcus, Stefan (fuldmægtig, Udenrigsministeriet)
66. Italianer, Alexander (vicegeneralsekretær, Europa-Kommisionen)
67. Jasinski, Filip (førstesekretær, Polens faste EU-repræsentation)
68. Jespersen, Jesper (professor, Roskilde Universitetscenter)
69. Jonsson, Håkan (statssekretær på EU-området, Statsrådsberedningen, Sverige)
70. Jørgensen, Kim (europapolitisk chef, ambassadør, Udenrigsministeriet)
71. Kaargård, Søren (international konsulent, FTF)
72. Kidd, Matthew (forsvarsråd, Storbritanniens NATO-repræsentation)
73. Kjær, Kim U. (seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder)
74. Klink, Eckart (oberst, chef for policysektionen, EUMS)
75. Kosonen, Eikka (ambassadør, Finlands faste EU-repræsentant)
76. Kærgård, Niels (professor, Københavns universitet)
77. Køningsfeldt, Tomas (fuldmægtig, Udenrigsministeriet)
78. La Cour-Andersen, Martin (kommandør, militærstaben, Rådet)
79. Lachmann, Per (kommitteret, Udenrigsministeriet)
80. Larsen, Anders Hess (flygtninge-, indvandrings- og integrationsattaché, den danske EU-repræsentation)
81. Larsen, Jens Anton Kjærgaard (finansråd, den danske EU-repræsentation)
82. Larsen, Lars Bay (dommer, EF-Domstolen)
83. Laustsen, Jan O. F. (vicedirektør, Landbrugsraadet)

84. Legendre, Thierry (politisk rådgiver, NATO)
85. Liisberg, Jonas Bering (kontorchef, Udenrigsministeriet)
86. Lilja, Johanna Lybeck (rådgiver, internationalt sekretariat, Riksbanken, Sverige)
87. Lind, Göran (rådgiver, executive board, Riksbanken, Sverige)
88. Lindsay-Poulsen, Moya-Louise (juridisk attaché, den danske EU-repræsentation)
89. Lorenzen, Erik Vilstrup (politisk rådgiver, Statsministeriet)
90. Lorenzen, Uwe N. (kontorchef, Kommunernes Landsforening)
91. Lundsgaard, Jens (sektionschef, OECD)
92. Lutz, Fabian (rådgiver, Europa-Kommissionen)
93. Lybæk, Leo (afdelingsleder, LO)
94. Martens, Hans (direktør, European Policy Centre, Bruxelles)
95. Matthiessen, Michael (personlig repræsentant for generalsekretæren for parlamentariske anliggender, Rådet)
96. McDonagh, Bobby (ambassadør, Irlands faste EU-repræsentant)
97. Middleton, Timothy (direktør, Rådet)
98. Mikkelsen, Pernille Breinholdt (specialkonsulent, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration)
99. Morehouse, Christal (projektleder, Bertelsmann Stiftung, Tyskland)
100. Naurin, Daniel (lektor, Göteborg Universitet)
101. Nielsen, Christina Toftegaard (kontorchef, Justitsministeriet)
102. Nielsen, Holger K. (folketingsmedlem og tidligere formand, SF)
103. Nielsen, Reimer R. (ambassadør, EU's Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite)
104. Nielsen, Sten Frimodt (dommer i retten i 1. instans, Luxembourg)
105. Niemeyer, Jonas (leder, politik- og analyseafdelingen, Riksbanken, Sverige)
106. Norberg, Frederik Leviner (fuldmægtig, Forsvarsdepartement, Sverige)
107. Norkus, Renatas (statssekretær, Forsvarsdepartementet, Litauen)
108. O'Reilly, Mary Carmel (rådgiver, Europa-Kommissionen)
109. Ostrauskaite, Rasa (rådgiver, policyenheden, Rådet)
110. Ottosen, Jonas Märcher (fuldmægtig, Forsvarsministeriet)
111. Pedersen, Jeppe Søndergaard (forsvarsrådgiver, den danske EU-repræsentation)
112. Petersson, Sven-Olof (ambassadør, Sveriges faste EU-repræsentant)

113. Pii, Tine (fuldmægtig, Justitsministeriet)
114. Piris, Jean-Claude (generaldirektør, Rådets Juridiske Tjeneste)
115. Ponzana, Paolo (juridisk seniorrådgiver, Europa-Kommissionen)
116. Poulsen, Steen Lohmann (kontorchef, Finansministeriet)
117. Præstegaard, Erik Kabbeltved (oberst, stedfortræder for den faste repræsentant i EUMC)
118. Puetter, Uwe (professor, Central European University, Budapest)
119. Rangarajan, Vijay (attaché, Storbritanniens faste EU-repræsentation)
120. Rasmussen, Hans Kornø (ph.d., freelancer)
121. Rasmussen, Tanja (fuldmægtig, Forsvarsministeriet)
122. Renard, Catherine (juridisk rådgiver, Europa-Kommissionen)
123. Rieker, Pernille (seniorforsker, Norsk Udenrigspolitisk Institut)
124. Riso, Stephanie (kabinetsmedlem, Europa-Kommissionen)
125. Rosgaard, Kurt Ebbe (generalløjtnant, forsvarschefens særlige repræsentant)
126. Rønn, Jens (kontorchef, Justitsministeriet)
127. Saastamoinen, Salla (kontorchef, Europa-Kommissionen)
128. Sagües, Carlos Bastarache (ambassadør, Spaniens faste EU-repræsentant)
129. Schmidt, Jan Høst (seniorrådgiver, Europa-Kommissionen)
130. Schommer, Martine (ambassadør, Luxembourgs faste EU-repræsentant)
131. Schutte, Julian (direktør, Rådssekretariatet)
132. Sellal, Pierre (ambassadør, Frankrigs faste EU-repræsentant)
133. Shea, Jamie (direktør, generalsekretariatet, NATO)
134. Siim, Birthe (professor, Aalborg Universitet)
135. Solberg, Bjørn Tore (oberst, Forsvarsministeriet, Norge)
136. Søltoft, Henriette (europapolitisk chef, Dansk Industri)
137. Taksø-Jensen, Peter (ambassadør, Udenrigsministeriet)
138. Tenreiro, Mario-Paulo (kontorchef, Europa-Kommissionen)
139. Thomsen, Jens (direktør, Danmarks Nationalbank)
140. Thorning, Christian (fuldmægtig, Udenrigsministeriet)
141. Thøgersen, Lars (specialkonsulent, Familiestyrelsen)
142. Toft, Ole (kontorchef, Udenrigsministeriet)
143. Törnqvist, Åke (departementsråd, Finansdepartementet, Sverige)
144. Vedsted-Hansen, Jens (professor, Aarhus Universitet)
145. Venables, Tony (direktør, European Citizen Action Service)
146. Vestergaard, Anne-Mette (kontorchef, Udenrigsministeriet)
147. Vestergaard, Jørn (professor, Københavns Universitet)

148. Vevstad, Vigdis (konsulent, Norge)
149. Vredin, Anders (direktør, den monetære politikafdeling, Riksbanken, Sverige)
150. Weimer, Maria (fuldmægtig, Udenrigsdepartementet, Sverige)
151. Weis, Alexander (direktør, Det Europæiske Forsvarsagentur)
152. Willerslev-Olsen, Klaus (vicedirektør, Finansrådet)
153. Wright, Richard (vicegeneralsekretær, Europa-Kommissionen)
154. Zandee, Dick (kontorchef, Det Europæiske Forsvarsagentur)
155. Zilmer-Johns, Michael (chef for Nordgruppen, Udenrigsministeriet).

Holdet bag udredningen ønsker at takke alle interviewpersonerne for deres tid og velvilje. Derudover skal en række personer, der af diskretionsmæssige årsager ikke nævnes her, takkes for deres bidrag.

Takkeliste

Desuden ønsker udredningsholdet at takke Lave Knud Broch, Jørg Willy Bronebakk, Anders Møller Christensen, Thomas Elholm, Charlotte Gjetting Fournier, Kristian Fischer, David Frost, Anne Gjørtz, Jens Godtfredsen, Lise Kleven Grevstad, Claus Grube, Carsten Grønbech-Jensen, Claus Gulmann, Holger Bernt Hansen, Peter Viggo Jacobsen, Jan Als Johansen, Allan Lind Jørgensen, Thomas Kirkegaard, Kristian Kjeldsen, Mikkel Krak, Anni Kristensen, Per Lachmann, Michael Lesko, Lars-Peter Levy, Michael Matthiessen, Fritz Von Nordheim Nielsen, Gorm Rye Olsen, Liselotte Kjærsgaard Plesner, Uwe Puetter, Ib Roslund, Ole Ryborg, Sten Rynning, Carsten Schiøler, Birte Siim, Kamma Skov, Georg Sørensen, Jens Thomsen, Christian Thorning, Ole Toft, K. Erik Tygesen, Jens Vedsted-Hansen og Marlene Wind.

Resumé

Indledning

Denne udredning gennemgår udviklingen i den Europæiske Union (EU) siden 2000 på de områder, der er omfattet af de fire danske forbehold, herunder den udvikling Lissabon-traktaten lægger op til. Udviklingens betydning for Danmark på hvert forbeholdsområde, samt for Danmarks stilling i EU, vurderes.

Siden 1993 har Danmark haft fire EU forbehold vedrørende forsvarspolitik, den økonomiske og monetære union (ØMU), unionsborgerskab og retlige og indre anliggender (RIA). Forbeholdet for unionsborgerskab har i dag ingen praktisk betydning, men på de tre andre områder er konsekvenserne af de danske forbehold i dag væsentlig mere omfattende, end de var i 2000. Lissabon-traktaten vil yderligere udvide betydningen af de danske forbehold, særligt i forhold til det retlige forbehold.

På et overordnet plan har de områder, der er omfattet af de danske forbehold, over de seneste 16 år ændret sig på en måde, der næppe var forudsigelig ved forbeholdenes formulering i 1992. Udviklingen har været præget af to tæt forbundne forandringer. For det første er der sket store omvæltninger globalt, europæisk og nationalt. For det andet er der opstået en ny dagsorden i EU med andre politiske prioriteter.

Således har krigene i det tidligere Jugoslavien, terrorangrebene på New York, Madrid og London, et øget indvandringspres på EU's ydre grænser, et stigende behov for arbejdsindvandring og de seneste års globale finansielle problemer været drivkræfter bag EU-landenes forsøg på at skabe en stærk sikkerheds- og forsvarspolitik for EU, et udbygget retligt samarbejde samt bedre økonomisk og pengepolitisk koordinering. Det har medført, at disse politikområder i dag er tre af EU's højest prioriterede og hurtigst voksende projekter. Siden 1992 er EU's medlemsantal derudover mere end fordoblet. Udvidelserne repræsenterer en udvikling, Danmark varmt har støttet, og som på flere måder væsentligt har

ændret EU. Endelig har også Danmark ændret sig betragteligt – f.eks. gennem reformerne af den offentlige sektor og på arbejdsmarkedet, stramningen af udlændingepolitikken og omlægningen af sikkerheds- og forsvarspolitikken. Disse udviklinger har bidraget til at ændre den kontekst, forbeholdene befinder sig i.

Sikkerheds- og forsvarspolitik

Mere specifikt er der i forhold til forsvarsforbeholdet sket meget fra Maastricht-traktatens ratifikation i 1993 til den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP) blev erklæret operationel i 2003. Globale og europæiske begivenheder, herunder krigene i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne og terrorangrebene på USA i 2001, har styrket den politiske vilje til at oprette og bruge ESFP og ansporet en voksende erkendelse blandt de fleste EU-lande af, at Europa må være i stand til at varetage egne sikkerheds- og forsvarspolitiske spørgsmål. Også FN og NATO har i stigende grad udtrykt ønske om EU-bidrag til løsning af konflikter.

Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og finansieringen af afgørelser, der har indvirkning på forsvarsområdet. Dansk ikke-deltagelse har siden 2000 blandt andet medført tilbagetrækningen af danske styrker fra Makedonien og Bosnien-Hercegovina som følge af overgangen fra NATO-ledede til EU-ledede operationer, og at Danmark ikke deltager i kampgrupperne, herunder den nordiske kampgruppe. Mindre synlige, omend betydelige, konsekvenser inkluderer dansk ikke-deltagelse i Det Europæiske Forsvarsagentur samt i generelle EU-diskussioner om fremtidens europæiske forsvarspolitik. Derudover kan forsvarsforbeholdet skabe uklarhed om den politik, Folketinget og skiftende regeringer har ønsket at føre, f.eks. om samtænkning mellem civile og militære midler, med indvirkning også på Danmarks ageren i FN og NATO.

Da ingen lande kan pålægges at sende soldater til EU-operationer, og alle deltagende lande har veto-mulighed over for udviklinger på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, er vurderingen, at det danske forbehold i højere grad begrænser dansk handlefrihed end værner dansk autonomi.

Økonomisk og Monetær Union

Siden 1992 har udviklingen af EU's økonomiske og monetære samarbejde set indførelsen af den fælles mønt, euroen, og etableringen af Den Europæiske Centralbank samt en række dertilhørende organer, herun-

der Eurogruppen. 15 lande har i dag indført euroen, og flere forventes at følge inden for den nærmere fremtid. Danmark deltager ikke i tredje fase af ØMU'en og har dermed ikke indført euroen. Den danske krone er dog tæt knyttet til euroen gennem fastkurspolitikken og deltagelse i fastkurssamarbejdet ERM II ("Exchange Rate Mechanism").

Den måske mest håndgribelige konsekvens af det danske ØMU-forbehold er, at Danmark fortsat har den danske krone som valuta. Et lands møntfod kan have symbolsk værdi for dets befolkning, hvorfor en stillingtagen til indførelse af euro involverer såvel økonomiske overvejelser og spørgsmål om politisk indflydelse, som identitetsmæssige hensyn.

I stabile perioder er der fra et økonomisk perspektiv en række mindre, men uundgåelige, omkostninger ved at stå uden for eurosamarbejdet. Disse relaterer sig bl.a. til vekselomkostninger og en lidt højere rente. I ustabile perioder for dansk økonomi er omkostningerne ved at stå uden for eurosamarbejdet svære at vurdere, men de kan være store.

Det er i forhold til politisk indflydelse på udviklingen af EU's økonomiske og monetære politik, at det danske forbehold har størst betydning for Danmark. Danmark deltager ikke i Eurogruppen, som i dag er det forum, hvor der nås til enighed om en række spørgsmål af bredere økonomisk relevans, der også har betydning for danske forhold. Danmark deltager heller ikke i Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank, som fastlægger euroområdet rente og i kraft af fastkurspolitikken dermed også den danske rente.

Unionsborgerskabet

Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet er i dag et forbehold uden indhold. Med **Amsterdam-traktaten** i 1998 blev det nemlig præciseret, nærmest i en direkte kopi af det danske forbeholds ordlyd, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. Dermed kan man sige, at de andre EU-lande tog det signal, Danmark sendte vedrørende unionsborgerskabet i forbindelse med formuleringen af det danske forbehold, til efterretning.

Retlige og indre anliggender

Det danske forbehold vedrørende overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender har i dag en helt anden, mere konkret og praktisk betydning, end da det blev formuleret i 1992. I dag deltager Danmark

fuldt ud i samarbejdet om politi og strafferet, men ikke i vedtagelsen af beslutninger om grænsekontrol, indvandring, asyl og civilret, som falder ind under overstatslige samarbejdsområder. Her er Danmark til gengæld som udgangspunkt heller ikke bundet af fælles EU-regler. Det giver på den ene side Danmark mulighed for i nogle tilfælde at føre en mere selvstændig politik på disse områder. På den anden side betyder forbeholdet et tab af indflydelse, da Danmark ikke har stemmeret og har en væsentlig reduceret mulighed for at påvirke udviklingen i EU-politikken på disse områder.

Med Lissabon-traktaten får det retlige forbehold en markant større betydning. Fremover vil alle dele af RIA falde ind under overstatsligt samarbejde, også det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Hvis forbeholdet for retlige og indre anliggender beholdes, vil Danmark i løbet af en årrække stå uden for hele RIA-samarbejdet, herunder Europol. Der er således ingen mulighed for at opretholde status quo for det retlige forbehold. Som noget nyt giver Lissabon-traktaten mulighed for, at Danmark kan omdanne forbeholdet til en såkaldt tilvalgsordning efter en folkeafstemning. Med denne ordning vil Danmark kunne vælge fra sag til sag, om man ønsker at tilslutte sig en given retsakt eller stå udenfor. Ordningen rummer en række udfordringer, men kan bedst sammenlignes med et tagselvbord, hvor Danmark kan vælge kun at tage de retter, som det kan lide.

Danmarks stilling i EU

Udredningen gennemgår også fire særlige aspekter af EU-samarbejdet, der ikke er direkte omfattet af forbeholdene, men hvor forbeholdene alligevel kan påvirke opfattelsen af Danmark og Danmarks handlemuligheder. Det vurderes for det første, at prisen for at sikre forbeholdenes overførsel under traktatforhandlinger, senest under regeringskonferencerne i 2003-2004 og 2007, har været, at muligheder for at fremme andre danske prioriteter væsentligt mindskedes. For det andet betyder forbeholdene, at Danmark i dag vil have vanskeligere ved at varetage EU-formandskabet. Mens EU-formandskabet i 2002 var en stor succes for Danmark, peger udenlandske kilder på, at Danmarks kommende formandskab i 2012 vil blive en meget svær øvelse med forbeholdene intakte.

Billedet ser mere blandet ud, når det gælder opfattelsen af Danmark og danske muligheder for at indgå i partnerskaber med andre lande. Her påvirker forbeholdene i nogle tilfælde Danmarks muligheder for at blive taget med på råd, selvom Danmark generelt opfattes som en positiv og

konstruktiv medspiller i EU. Endelig ser det ikke ud til, at forbeholdene i særlig stort omfang har påvirket danskeres mulighed for at få administrative stillinger i EU's institutioner.

Perspektivering

Analyserne i udredningen peger på, at forbehold mere overordnet har betydning for EU-samarbejdet. Forbehold kan på den ene side opfattes som et signal om, at et land mere principielt ønsker at trække samarbejdet i en anden retning, end den flertallet ønsker at følge – på den anden side bryder forbehold med EU's grundprincip om at være et bindende samarbejde med fælles regler for alle. Fordi forbeholdene omfatter politikområder med en ikke uvæsentlig risiko- og byrdedeling, påvirkes Danmarks forhold til EU i situationer, hvor forbeholdene har konsekvenser for international solidaritet (f.eks. når FN opfordrer EU til at yde militær støtte til kriseramte områder). Derved kan forbeholdene også have potentielle konsekvenser for andre medlemslande eller EU som helhed.

Endelig peger udredningen på, at der er sket en væsentlig udvikling i forholdet mellem henholdsvis Danmarks muligheder for autonomi og indflydelse på de områder, der er dækket af forbeholdene. Et af de oprindelige formål med forbeholdene var at bevare dansk autonomi, det vil sige muligheden for at kunne føre en mere uafhængig politik på de pågældende områder. Det er imidlertid ikke alle forbehold, der sikrer denne autonomi. F.eks. synes det ikke at være tilfældet på forsvarsområdet, hvor det selv ved fuld deltagelse i ESFP vil være det danske Folketing, der træffer beslutning om dansk deltagelse i operationer. Derimod gør f.eks. RIA-forbeholdet det muligt for Danmark at opretholde en anden udlændingepolitik end de andre EU-lande.

Når det gælder indflydelse, betyder forbeholdene generelt, at Danmark har betydelig sværere ved at påvirke udformningen af EU's politik på forbeholdsområderne. F.eks. er Danmark ikke repræsenteret i vægtige fora på både ØMU- og forsvarsområdet, f.eks. Eurogruppen og Det Europæiske Forsvarsagentur. På RIA-området har Danmark ikke stemmeret på de områder, der er omfattet af det overstatslige samarbejde, hvilket med Lissabon-traktaten kommer til at gælde hele samarbejdsområdet. Manglende dansk stemmeret gælder også Schengen-samarbejdet, omend konsensustraditionen på dette område gør, at man oftest handler i enstemmighed.

Forbeholdenes eksistens er stort set det, der har været mest stabilt siden 1992. Markante globale, europæiske og nationale ændringer har

givet EU en anden position og rolle i de mellemliggende 16 år. Ændringerne har betydet, at forbeholdene i dag har helt andre konsekvenser for Danmark, end det kunne forudses, da de blev formuleret i 1992. Derfor må en stillingtagen til de danske forbehold i 2008 nødvendigvis foregå på et andet grundlag end i 1992, og det er en vurdering af dette grundlag, denne udredning søger at bidrage til.

Indledning

I.1 Indledning

Ved en folkeafstemning i Danmark den 2. juni 1992 sagde et flertal på 50,7 procent nej til Maastricht-traktaten. Som løsning på den deraf følgende krise med ratificering af traktaten og efter flere måneders forhandlinger enedes Det Europæiske Råd i Edinburgh i december 1992 om fire områder, hvor Danmark ville holde sig uden for udviklingen i Den Europæiske Union (EU). De fire områder var relateret til forsvar, økonomisk og monetær union, unionsborgerskab samt retlige og indre anliggender. Efter en folkeafstemning den 18. maj 1993 kunne Danmark ratificere Maastricht-traktaten og Edinburgh-afgørelsen, og traktaten og de danske forbehold trådte derefter i kraft i november 1993.

I Danmark havde de forhandlinger, der gik forud for Edinburgh-topmødet, ført til aftalen "det nationale kompromis", som syv partier, Socialistisk Folkeparti, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Det Konservative Folkeparti og Venstre stod bag. Dermed var Fremskridtspartiet alene om at være i opposition i Folketinget. Ud over at opridse de fire forbehold præciserede det nationale kompromis, at forbeholdene skulle være uden tidsbegrænsning, og at de kun kunne ophæves efter en folkeafstemning.

I september 2000 holdt Danmark en folkeafstemning om et af forbeholdene, nemlig ØMU'en. Danmarks deltagelse blev forkastet af et flertal på 53,1 procent. I februar 2003 kom to forslag om ophævelse af henholdsvis forsvarsforbeholdet og alle fire forbehold til førstebehandling i Folketinget. Begge forslag blev forkastet. De fire forbehold er successivt blevet overført til de forskellige traktater, senest Lissabon-traktaten, hvor "Protokol 22 om Danmarks stilling" som noget nyt åbner mulighed for, at Danmark efter en folkeafstemning kan ændre sit forbehold

over for RIA til en tilvalgsordning, en såkaldt opt-in, hvor det fra sag til sag kan bestemmes, om man vil deltage eller ej.

Nærværende udredning undersøger udviklingen siden årtusindskiftet på hvert af de fire områder, der er dækket af de danske forbehold. Dette indledende kapitel starter imidlertid med at gå et skridt tilbage og redegøre for, hvordan de fire forbehold blev dannet i anden halvdel af 1992. Formålet er her at opridse baggrunden for forbeholdene samt nogle af de forventninger, der var knyttet til dem. Kapitlet undersøger dernæst udviklinger og begivenheder, der har indvirket på de områder, der er dækket af de danske forbehold. Siden 1992 har verden, Europa og Danmark ændret sig væsentligt på flere måder. Centrale begivenheder i indeværende årti inkluderer al-Qaeda-inspirerede terrorangreb siden 2001; vækst i EU's militære aktiviteter og kontraterrorismeaktiviteter siden 1999; euromønter og -sedler siden 2002; udvidelsen af EU med 12 nye lande siden 2004; Nice-traktaten fra 2001 og EU's institutionelle reformkrise fra 2005, der udmundede i Lissabon-traktaten i 2007. Disse udviklinger vil nødvendigvis kun blive bredt opridset her. I kapitlerne 2 til 5 gives en mere detaljeret behandling af de begivenheder og tendenser, som er specifikke for de enkelte forbehold.

Et er at se på de fire danske forbehold enkeltvis, noget andet er at undersøge, om og hvordan forbeholdene samlet set påvirker Danmarks stilling i EU. Derfor undersøges i kapitel 6 den samlede virkning af de danske forbehold på en række områder i EU-samarbejdet, før kapitel 7 konkluderer udredningen.

Boks 1.1

De danske forbehold

De danske forbehold vil sige, at Danmark i forbindelse med Maastricht-traktaten fik de øvrige medlemslandes accept til at stå uden for nærmere præciserede områder af EU-samarbejdet.

Formelt betyder forbeholdene, at Danmark ikke deltager i udformningen og implementeringen af EU-lovgivning på området. Derfor indebærer forbehold efter manges opfattelse et valg mellem national autonomi på den ene side og indflydelse på den anden side. Indtrykket er ofte, at forholdet mellem autonomi og indflydelse er omvendt proportionalt, så det er svært at have

begge dele på en gang: Tankegangen er, at enten er man med ved forhandlingsbordet og bundet af en given beslutning, eller også er man udelukket fra forhandlingerne, men juridisk uafhængig af beslutningen. Som kapitlerne i denne udredning viser, er situationen i den daglige politiske proces dog sjældent så sort-hvid, at forholdet mellem autonomi og indflydelse er et spørgsmål om enten-eller. Forholdet har mange facetter, og nogle er specifikke for et bestemt samarbejdsområde.

Edinburgh-afgørelsen fra december 1992 rummer følgende formuleringer af de danske forbehold:

Forsvarspolitik. *“Danmark [deltager] ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af afgørelser og aktioner inden for Unionen, som har indvirkning på forsvarsområdet, men Danmark vil ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemslande på dette område”.*

Det danske forbehold blev første gang taget i brug i 1996.

Økonomisk og Monetær Union. *“Danmark har meddelt, at det ikke vil deltage i tredje fase [af Den Økonomiske og Monetære Union (...)]. Danmark vil derfor ikke deltage i ordningen med en fælles valuta og vil ikke være bundet af de regler vedrørende økonomisk politik, som kun gælder for medlemslande, der deltager i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union, og det vil bevare sine nuværende beføjelser med hensyn til pengepolitik i henhold til danske love og forskrifter, herunder Danmarks Nationalbanks beføjelser i pengepolitiske anliggender. Danmark vil deltage fuldt ud i anden fase af Den Økonomiske og Monetære Union og vil fortsat deltage i valutasamarbejdet inden for EMS”. Den tredje fase af ØMU'en trådte i kraft i januar 1999.*

I dag deltager 15 ud af EU's 27 lande. Ud over Danmark har Storbritannien formelt et forbehold.

I afsnittet om **unionsborgerskab** står: *“Bestemmelserne vedrørende unionsborgerskab i anden del af Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver medlemslandenes statsborgere de yderligere rettigheder og den yderligere beskyttelse, der nævnes i den pågældende del. De træder ikke på nogen måde i stedet for nationalt statsborgerskab. Spørgsmålet om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en med-*

lemsstat, afgøres udelukkende efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning”.

Formuleringen undtog ikke Danmark fra deltagelse i unionsborgerskabet, men gav Danmark et forbehold, i tilfælde af at unionsborgerskabet ville udvikle sig til at træde i stedet for det nationale statsborgerskab.

Retlige og indre anliggender. *“Danmark vil deltage fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union”.*

Bestemmelsen betyder, at Danmark deltager i samarbejdet på mellemstatsligt grundlag. Med Amsterdam-traktaten blev dele af RIA-samarbejdet for første gang gjort overstatsligt, og dermed fik forbeholdet betydning.

Ud over Danmark har Storbritannien og Irland forbehold. Storbritannien står uden for ØMU’ens tredje fase, og derudover har såvel Storbritannien som Irland en tilvalgs mulighed i forhold til samarbejdet om retlige og indre anliggender.

1.2 Baggrund og bevæggrunde

1.2.1 Nejet til Maastricht-traktaten

Med Berlin-murens fald i 1989 og udsigten til en række central- og øst-europæiske landes demokratisering ændrede rammerne for europæisk integration sig væsentligt. Maastricht-traktaten, der blev forhandlet kort efter dette afgørende tidspunkt i den europæiske historie, blev opfattet som et tegn på, hvilken retning integrationen i EU ville tage.

Selvom der var politisk enighed om traktaten, var der imidlertid stadig mange uafklarede spørgsmål, f.eks. om det forenede Tysklands fremtidige udvikling og styrke, sandsynligheden for en EU-udvidelse mod øst, den fælles valutas bæredygtighed, udfaldet af begivenhederne i det tidligere Jugoslavien, og dynamikken i det globale system, efter at verden med den kolde krigs afslutning var blevet unipolar. Ønsker og ambitioner for EU hos de daværende politiske ledere i de forskellige medlemslande gik i mange retninger, hvor f.eks. Benelux-landene støttede en udvikling i føderal retning, mens Storbritannien ønskede at

beholde beslutningstagning på de fleste områder på nationalt niveau.

I marts 1992 vurderede Justitsministeriet, at Maastricht-traktaten indebar suverænitetsoverdragelse, og at dansk tilslutning dermed krævede anvendelse af proceduren i grundlovens paragraf 20. Ifølge denne paragraf skal et lovforslag om suverænitetsoverdragelse vedtages af et flertal på fem sjettedele af Folketingets 179 medlemmer (det vil sige mindst 150 folketingsmedlemmer). Hvis et sådant flertal ikke opnås, kræves en bindende folkeafstemning. Fem partier i Folketinget var fortalere for et ja til Maastricht-traktaten, nemlig regeringspartierne Det Konservative Folkeparti og Venstre og desuden Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Centrum-Demokraterne. Tre partier havde anbefalet et nej, nemlig Socialistisk Folkeparti (SF), Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet. I alt 130 MF'er ud af 179 stemte for ratificering af traktaten.

Med nej et ved folkeafstemningen den 2. juni 1992 var ratifikationen af Maastricht-traktaten bremset. Som nævnt ovenfor blev løsningen på ratifikationskrisen de fire danske forbehold over for dele af unionsborgerskab, ØMU, forsvarspolitik og retlige og indre anliggender, der blev fastslået i Edinburgh-afgørelsen vedtaget på Det Europæiske Råds møde den 12. december 1992.

Der var betragtelig forskel på fokus i de otte partiers kampagner op til folkeafstemningen.¹ Blandt jupartierne fokuserede socialdemokraterne på Maastricht-traktatens bestemmelser om miljø og social beskyttelse, mens de understregede, at bestemmelserne om forsvarspolitik ikke skulle opfattes som vejen til en militær union. De Radikale var enige heri, og fokuserede derudover på, hvad de vurderede som positive gevinster ved ØMU'en. Centrum-Demokraterne gik varmt ind for stort set alle aspekter af Maastricht-traktaten og beklagede blot, at traktaten ikke var vidtgående nok på visse områder, f.eks. i forhold til Europa-Parlamentets beføjelser.

Blandt regeringspartierne tog de konservatives støtte til traktaten udgangspunkt i bestemmelsen om, at EU ikke var en forbundsstat, men et samarbejde mellem selvstændige lande. På det grundlag støttede partiet bestemmelserne om såvel ØMU som forsvar og understregede nærhedsprincippet og oprettelsen af en europæisk ombudsmand som vigtige nyskabelser. Venstre så ØMU'en som en naturlig udvikling af det indre marked og understregede, at det var vigtigt at styrke EU-samarbejdet i lyset af den daværende nyere historiske udvikling i Europa.²

Socialistisk Folkepartis modstand mod Maastricht-traktaten var rettet mod ØMU'en, og hvad partiet så som planer om at udvikle en EU-

hær. I en kampagnebrochure kaldte partiet princippet om et fælles EU-forsvar både tåbeligt og farligt.³ Modstanden mod ØMU'en var blandt andet begrundet i en forventning om, at konvergenskriterierne ville medføre større arbejdsløshed. Derudover var SF forbeholden over for to nyskabelser i Maastricht-traktaten, nemlig indførelsen af et unionsborgerskab og søjlen med det retlige samarbejde, herunder særligt bestemmelserne om politisamarbejde. Begge nyskabelser blev set som udtryk for et ønske blandt nogle lande om at udvikle et føderalt Europa.

Boks 1.2 opridser traktatgrundlaget for det europæiske samarbejde og illustrerer den søjlestruktur, der blev indført med Maastricht-traktaten.

Boks 1.2

Maastricht-traktaten – Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF)

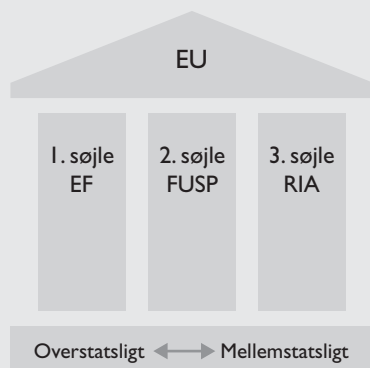
Det har traditionelt været almindeligt i daglig tale at betegne de forskellige traktater, der danner grundlaget for det europæiske samarbejde, efter de byr traktaterne blev undertegnet. Således blev den traktat, der blev undertegnet i Rom i 1957, og som efter sin titel var traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (TEØF), oprindeligt betegnet som Rom-traktaten.

Det Europæiske Økonomiske Fællesskab var langt det vigtigste af de tre Europæiske Fællesskaber, der blev oprettet ved traktater i 1950'erne. De to andre var det nu ophævede Kul- og Stålfællesskab og det fortsat eksisterende Europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM).

TEØF blev indtil vedtagelsen af Maastricht-traktaten kun væsentlig ændret én gang. Dette skete ved de såkaldte fælles akt undertegnet i 1985.

Maastricht-traktatens titel er en traktat om oprettelse af Den Europæiske Union. Det er på en og samme gang en traktat, der introducerer nye og selvstændige regler ved siden af de eksisterende traktater, og en traktat, der indeholder mange og vigtige ændringer af de eksisterende traktater, og navnlig af TEØF.

Den introducerer begrebet Den Europæiske Union som navn for det samarbejde, der foregår inden for dens rammer, dvs.



- både samarbejdet på grundlag af de tre fællesskabstraktater (den såkaldte første søjle) og
- det samarbejde, som traktaten selv indeholder regler om, og som vedrører samarbejde på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område (den såkaldte anden søjle) og samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender (den såkaldte tredje søjle; jf. figuren for EU's søjlestruktur).

Blandt de ændringer af de eksisterende traktater, Maastricht-traktaten introducerede, var den i hvert fald symbolsk vigtige, at ordet "økonomiske" blev fjernet fra TEØF's titel. Det blev herved understreget, at samarbejdet på grundlag af den således omdøbte traktat om Det Europæiske Fællesskab (TEF) ikke kun vedrørte økonomiske forhold.

De senere vedtagne traktater – Amsterdam-traktaten fra 1997 og Nice-traktaten fra 2001 – er traktater, der indeholder ændringer af det eksisterende traktatgrundlag og navnlig af TEF.

Det samme gælder den i Lissabon undertegnede, men endnu ikke ratificerede traktat. Ændringerne er dog omfattende, bl.a. fordi "søjle-opdelingen" ophæves og TEU's og TEF's struktur undergives visse ændringer. TEF's titel ændres til traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

Kristeligt Folkeparti var stærkt splittet i spørgsmålet om Maastricht-traktaten. Partiledelsen endte med at anbefale et nej, hovedsagelig på grundlag af de to argumenter, at forsvarsdimensionen satte den europæiske sikkerhed på spil, og at der var for lidt demokrati i Europa. Fremskridtspartiet mente, at Maastricht-traktaten generelt var for vidtgående, og at den med fælles mønt, og hvad der blev set som mulighed for fælles politi, fælles forsvar og fælles statsborgerskab, gik langt i retning af en europæisk forbundsstat. Partiet var også skeptisk over for traktatens nye sociale dimension, der blev opfattet som en trussel mod danske sociale standarder, og det fandt det sandsynligt, at EU efterhånden ville blive et for dyrt bekendtskab for Danmark.⁴

Ud over partierne i Folketinget anbefalede en række bevægelser, herunder Folkebevægelsen mod EU og "Danmark '92", et nej til Maastricht-traktaten. Folkebevægelsen mod EU førte kampagne ud fra den forudsætning, at Danmark skulle træde helt ud af EU, mens Danmark '92, der blev oprettet i december 1991, førte kampagne for et nej til traktaten, men et ja til medlemskab af Det Europæiske Fællesskab.

1.2.2 Det nationale kompromis

Allerede få dage efter nejresultatet så det ud til, at den manglende danske ratifikation af Maastricht-traktaten ville føre til ensidige erklæringer fra Danmark, dvs. specifikke nationale forbehold. Modsat et udbredt ønske blandt flere på nejsiden blev muligheden for en genforhandling af traktaten udelukket, mens Danmarks fortsatte rolle i EU blev slået fast på et ekstraordinært udenrigsministtermøde den 4. juni 1992. For at komme ud af ratificeringsblindgyden opstod et behov for et nyt grundlag, danskerne kunne stemme om, og det banede vejen for en politisk debat i Danmark om identifikation af områder, hvor der kunne forhandles om en særstilling.

Debatten om indholdet af en dansk særaftale startede ikke på bar bund den 2. juni 1992. Forslaget om euro, forsvar, unionsborgerskab og de overstatslige aspekter af RIA som områder, hvor Danmark ikke ønskede at deltage, var blevet foreslået allerede før folkeafstemningen i en udtalelse fra Socialistisk Folkeparti af 11. maj 1992. SF var det eneste parti i Folketinget, der inden folkeafstemningen havde lagt en forhandlingsstrategi for, hvad der skulle ske ved et nej.

I løbet af efteråret 1992 tog møder mellem Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialdemokraterne udgangspunkt i udtalelsen fra den 11. maj. Resultatet, det "nationale kompromis",⁵ som blev

offentliggjort i oktober 1992, opregnede for første gang de fire områder som mulig genstand for danske forbehold og understregede, at der skulle være tale om en aftale, der var retligt bindende for alle 12 EF-lande og uden tidsbegrænsning. Det nationale kompromis blev i løbet af få dage accepteret af regeringen (Det Konservative Folkeparti og Venstre), Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti – i alt syv partier – under navnet “Danmark i Europa”.

Som ovenfor nævnt var Fremskridtspartiet det eneste folketingsparti, der ikke bakkede op om “Danmark i Europa”. Uden for Folketinget var Folkebevægelsen mod EU fortsat imod ratificering og ligeledes grundlæggerne af kampagnebevægelsen “Danmark ‘92”. Denne bevægelse var i mellemtiden i august 1992 blevet ændret til JuniBevægelsen, som havde til formål at “holde politikerne fast på nejet til Unionen”.⁶

1.2.3 Edinburgh-afgørelsen

“Danmark i Europa” dannede baggrund for regeringens forhandlinger med de andre 11 medlemslande forud for Det Europæiske Råd i Edinburgh i december. Den indledende linje i “Danmark i Europa” viser, at forfatterne fortolkede det danske nej til Maastricht-traktaten som et “udtryk for, at et flertal af danskerne ikke ønsker Europas Forenede Stater”. Denne forståelse af den danske EU-modstand kom allerede klart til udtryk i SF’s udtalelse fra den 11. maj 1992, som fastslog, at et “nej ved folkeafstemningen vil være et nej til EF’s unionsudvikling”, dvs. glidebanen mod et “Europas Forenede Stater”, og at Maastricht-traktaten tilskyndede til “unionsudvikling” på de fire områder – alle traditionelt kerneområder for en stat – som senere blev til forbeholdene.

“Danmark i Europa” afspejler således en anerkendelse af, at elementer i Maastricht-traktaten kunne fortolkes som en vej til skabelsen af en europæisk forbundsstat, hvilket ville indskrænke de enkelte medlemslandes selvstændighed. Man kan ligefrem sige, at det var ønsket om at imødegå denne udvikling, som dannede baggrund for udarbejdelsen af de fire forbehold mere end en særlig modvilje mod at samarbejde om økonomisk og monetær politik, forsvar, retlige og indre anliggender og unionsborgerskab.

Iagttagere af perioden påpeger, at debatten om ØMU’en således ikke var koncentreret om dens potentielle økonomiske virkninger, men mere om en forventning om, at en “fælles økonomisk politik” indebar en bevægelse i retning af et føderalt Europa, hvor dansk national identitet

ville gå i opløsning. På RIA-området var udsigten til et "fælles politi" en af hovedbekymringerne, som måske specielt i lyset af Danmarks historiske krige med den store sydlige nabo Tyskland gav sig udslag i modvilje mod tanken om, at tysk politi frit skulle kunne gå ind i Danmark. Ved en folketingsdebat om Edinburgh-afgørelsen gjorde Europaudvalgets daværende formand Ivar Nørgaard gældende, at unionsborgerskab kunne blive opfattet som et skridt i retning af Europas Forenede Stater,⁷ og europæisk forsvarspolitik, som den dengang var udformet i Vestunionen (WEU), blev opfattet som et tegn på, at disse forenede stater ville have et "fælles forsvar".⁸

Således var den overordnede hensigt med forbeholdene formentlig at værne Danmark mod muligheden for en europæisk forbundsstat. Resultatet af en omfattende undersøgelse af folkeafstemningen i 1992 viser, at et flertal af danskere tilsyneladende ville foretrække dansk autonomi, selvom det blev på bekostning af økonomiske fordele.⁹

Andre formuleringer fra "Danmark i Europa" afspejler en overordnet dansk bekymring for tab af national selvstændighed. Dokumentet indeholder f.eks. en generel udtalelse om, at "Danmark må derfor i forhold til unionsmålsætningen, som den fremgår af Fælles Bestemmelser præcisere, at EF-samarbejdet består af stater, som i henhold til de grundlæggende traktater frit har besluttet i fællesskab at udøve visse af deres kompetencer".

Ud over forbeholdene og disse formuleringer indeholdt "Danmark i Europa" også hensigtserklæringer om demokratisering af EU. Gennemsigtighed, åbenhed og subsidiaritet var nøgleord ligesom en fokusering på et grønnere og mere fleksibelt EU, som var åbent for udvikelse med f.eks. de nordiske lande og de central- og østeuropæiske lande, der for nylig var blevet selvstændige.

Selvom regeringens forhandlinger med de andre 11 medlemslande forud for Det Europæiske Råd i Edinburgh i december var komplekse, og der f.eks. var kontroverser om den præcise formulering af forbeholdene og deres retsvirkninger, opnåedes der, som Edinburgh-afgørelsen vidner om, enighed om at give Danmark en særstilling, da det ikke indbar genforhandling eller genratificering af Maastricht-traktaten. Det er også sandsynligt, at flere af de bekymringer og problemer, de danske partier gav udtryk for i "Danmark i Europa" var delt af andre medlemslande. Som det vises i kapitel 4, blev det danske ønske om en præcisering af unionsborgerskabets forhold til det nationale statsborgerskab ligefrem indskrevet i EU's traktatgrundlag ved Amsterdam-traktaten.

Edinburgh-afgørelsen nævner udtrykkeligt, at Danmark ikke vil stil-

le sig i vejen for de andre medlemslande, hvis de skulle ønske at udvikle samarbejdet på de områder, hvor Danmark opnåede forbehold. Endvidere præciserer Edinburgh-afgårelsen, imod dansk ønske, at forbeholdene kun finder anvendelse for Danmark og ikke kan udgøre et grundlag for forhandling af medlemskab af EU med kommende ansøgerlande. I en sluterklæring anfører Danmark, at Edinburgh-afgårelsen og erklæringerne er en følge af resultatet af den danske folkeafstemning den 2. juni 1992.

I et samlet perspektiv var det nationale kompromis målrettet mod at finde en løsning, der kunne accepteres af såvel den danske offentlighed som de andre medlemslande i EU, så en ratifikation af Maastricht-traktaten endelig kunne finde sted. Ved hjælp af Edinburgh-afgårelsen blev dette mål nået den 18. maj 1993, da et flertal på 56,7 procent støttede dansk tiltrædelse af Edinburgh-afgårelsen og Maastricht-traktaten. I efteråret 1992 var der imidlertid stort set ikke lavet nogen analyser af mulige fremtidige udviklinger på de områder, forbeholdene dækkede.

Boks 1.3

Edinburgh-afgårelsens juridiske karakter

Edinburgh-afgårelsen anses som en folkeretligt bindende aftale, der fastlægger Danmarks status over for Maastricht-traktaten på de i aftalen indeholdte punkter. Aftalen har karakter af en traktat, der er indgået af suveræne stater, og er dermed ikke blot en EF-retsakt. Den kan derfor ikke på samme måde som EF-retsakter efterprøves af EF-Domstolen, men den vil kunne indgå i vurderingen af en konkret sag om fortolkning og anvendelse af Maastricht-traktaten.¹⁰

1.3 Dynamikker

Virkningen af de danske forbehold har ikke været hverken statisk eller ensartet. Den påvirkes af fire bredere og indbyrdes sammenhængende dynamikker. Siden årtusindskiftet har verden ændret sig, de politikområder, der er dækket af forbeholdene, har ændret sig, EU har ændret sig, og Danmark har ændret sig. Groft sagt bliver rammerne for de danske forbehold påvirket af globale dynamikker, herunder konflikter i andre verdensdele, terrorisembekæmpelse og økonomiske vekselvirkninger. De påvirkes også af de to igangværende EU-dynamikker med uddybet

og udvidet integration, hvor samarbejdet på områderne forsvarspolitik, monetær union samt retlige og indre anliggender er vokset, mens antallet af medlemslande i EU er steget. Endelig påvirkes forbeholdenes virkning af indenlandske dynamikker. Mens forbeholdenes formulering er uændret, har der i dansk politik på de relevante områder været en dynamisk udvikling, når det gælder såvel forsvarspolitik, retlige og indre anliggender som økonomisk og monetær politik, og dette gør, at Danmark heller ikke er samme sted som i 1992.

I dette afsnit gives en bred introduktion til nogle af disse ændringer. Virkningen af de dynamikker, der ridses op i det følgende, undersøges i forhold til de enkelte forbehold gennem hele udredningen.

1.3.1 Globale dynamikker

Ud over de indenlandske og europæiske udviklinger, som skitseres i de følgende sektioner, har globale begivenheder haft indflydelse på EU-udviklingen på de områder, der er dækket af forbeholdene. Mens et årti naturligvis rummer adskillige væsentlige globale begivenheder, skiller en række sig ud ved at have haft særlig betydning for en diskussion af de danske EU-forbehold. Fra et overordnet perspektiv er tiden efter den kolde krig kendetegnet ved at have bragt udfordringer fra den økonomiske og samfundsmæssige globalisering, den globale opvarmning, den globale terrorismebekæmpelse og spørgsmål om global regeringsførelse helt tæt på danskernes dagligdag.

Den stigende interdependens af den globale økonomi blev understreget gennem de bredere virkninger af de asiatiske og russiske **finansielle kriser** i 1997 og 1998, samt for nylig den amerikanske "subprime mortgage"-krise, der startede i 2006. Gensidig international afhængighed ses også af den demografiske udvikling i verden, af påvisningen af menneskeforårsaget global opvarmning og af den verdensomspændende energi- og fødevarerkrise i 2008. FN og den udviklede verden har løbende forsøgt at sætte globale udfordringer på dagsordenen, f.eks. gennem "The Millennium Development Goals", FN's Monterrey-konference i 2002 om finansiering af udvikling, Gleneagles' G8-møde og dets løfter i 2005 og det forestående FN-klimatopmøde i København i 2009.

Jugoslaviens opløsning har lige fra 1990'erne til i dag udgjort en anden ekstern dynamik med virkninger for EU på flere niveauer. Under de voldsomme konflikter flygtede mange hundrede tusinde mennesker fra regionen. EU's medlemslande stod endvidere splittet i deres håndtering af opløsningen, både med hensyn til anerkendelse af de republik-

ker, der erklærede sig selvstændige, og med hensyn til i hvilket omfang USA skulle være med til at løse krisen. NATO (Den Nordatlantiske Traktatorganisation) udførte med en anelig amerikansk deltagelse sin første mission nogensinde i 1995 i Bosnien-Hercegovina og sin anden mission i Serbien og Kosovo i foråret 1999. Derpå fulgte FN's og NATO's administration af Kosovo. EU har siden overtaget en række missioner i Eksjugoslavien, f.eks. som et resultat af overgangen fra den NATO-ledede stabiliseringsstyrke (SFOR) i Bosnien-Hercegovina til den EU-ledede Operation ALTHEA.

I dag er 21 lande medlemmer af både **EU og NATO**. I januar 2001 blev der etableret institutionelle relationer mellem de to organisationer om sikkerhedsanliggender, og udviklingen har siden taget fart, f.eks. gennem Berlin Plus-aftalerne, som danner grundlag for det praktiske krisestyringsarbejde. EU og NATO samarbejder også i stigende grad om terrorismebekæmpelse og masseødelæggelsesvåben og arbejder hen imod en samordnet planlægning af kapacitetsudviklingen.¹¹

I særdeleshed fik terrorangrebene på USA **den 11. september 2001** EU's medlemslande til at optrappe EU's terrorismebekæmpelse på det bredere felt af samarbejde om retlige og indre anliggender. Som direkte reaktion på den 11. september 2001 vedtog EU-landene den 13. juni 2002 en rammeafgørelse med det formål at effektivisere EU's indsats.¹² Rammeafgørelsen opfordrer medlemslandene til at sikre, at terrorisme bliver omfattet af deres strafferet, og til at samordne deres aktioner i tilfælde, hvor flere medlemslande er omfattet. Andre foranstaltninger mod terrorisme, som er blevet indført i medlemslandenes lovgivning, er Europol-konventionen, den fælles aktion om oprettelse af et europæisk retligt netværk¹³ og Rådets henstilling om bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

Som reaktion på **terrorangrebene i Madrid den 11. marts 2004 og i London den 7. juli 2005** har Europa-Kommissionen opfordret til større inddragelse af civilsamfundet i foranstaltninger til forbedring af dets egen beskyttelse samt sat fokus på forebyggelse for at undgå terrorangreb og for at sikre, at EU er parat til at reagere effektivt.¹⁴ Som en del af denne strategi foreslog Kommissionen at gøre terrorismebekæmpelse til en integreret del af den almindelige EU-politik.

USA's reaktioner på den internationale terrorisme under den republikanske præsident George W. Bush omfatter **operationen i Afghanistan** siden 2001 og **interventionen i Irak i 2003**. Krigen mod Irak udløste stærk uenighed blandt EU's medlemmer. Danmark deltog sideløbende med 14 andre af EU's nuværende 27 medlemslande. I oktober 2006 overtog NATO kommandoen over de internationale militære styr-

ker i Afghanistan fra den USA-ledede koalition. Denne styrke, International Security Assistance Force (ISAF), var NATO's første og største operation på landjorden uden for Europa. Den består i dag af omkring 47.000 soldater fra 40 lande.¹⁵

Det seneste årti har også oplevet et stigende fokus på flygtningebevægelser fra især Afrika og Asien, selvom størstedelen af flygtningene har taget tilflugt i de omkringliggende lande. I de fleste EU-lande er befolkningstilvæksten i 1990'erne et resultat af nettoindvandring.¹⁶ **De samlede migrationsstrømme** til EU er varierede og omfatter økonomiske og politiske indvandrere, flygtninge, asylsøgere, familiesammenførte og ulovlige indvandrere. Den katastrofale tsunami i Det Indiske Ocean den 26. december 2004 gav anledning til en international hjælpeindsats af hidtil uset omfang. EU leverede sin største katastrofeindsats nogensinde og har som følge af tsunamien forpligtet sig til at forøge sin kapacitet til at reagere på civile kriser med bistand samt medicinsk og militær hjælp.¹⁷

1.3.2 Et ændret EU: vækst i politikområder

Udviklingen af EU's politikområder afhænger af en række faktorer, herunder f.eks. virkningen af globale forandringer som omtalt ovenfor. Mest centralt for udviklingen af EU's integrationsproces er dog traktater samt udvidelser med nye medlemslande. Siden 2000 er EU blevet udvidet med 12 lande, mens en EU-traktat, Nice-traktaten, er trådt i kraft, og den næste, Lissabon-traktaten, endnu ikke er ratificeret. Disse traktater og det traktatgrundlag, de ændrer, har væsentlige konsekvenser for virkningen af de danske forbehold, eftersom de formelt kan ændre reglerne for samarbejde inden for de politikområder, der omhandles. EU-samarbejdets konkrete karakter efter ratifikation af en traktat afhænger imidlertid af, hvilke initiativer Kommissionen tager til ny lovgivning, samt hvordan de politiske beslutningstagere i Rådet, Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter reagerer på Kommissionens forslag.

I 2002 opsummerede Kommissionen i ét afsnit alle fire områder dækket af de danske forbehold, da den forsøgte at skitsere, hvad den så som EU's hovedprioriteter for det fremtidige samarbejde efter den dengang forestående udvidelse i 2004:

“For at leve op til disse forventninger [borgernes ønske om et handlekraftigt EU efter udvidelsen] har Kommissionen opstillet tre hovedind-

satsområder for morgendagens EU: Det skal konsolidere sin økonomiske og sociale udviklingsmodel, der sikrer borgerne velstand og solidaritet, det skal udbygge sit område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, så begrebet unionsborgerskab får et reelt indhold, og det skal påtage sig sit ansvar som verdensmagt.”¹⁸

Væsentlige ændringer på de områder, der er dækket af de danske forbehold, skete dog allerede i tiden omkring Amsterdam-traktaten, som blev vedtaget i oktober 1997 og trådte i kraft i maj 1999.

1.3.2.1 Før og efter Amsterdam

I januar 1999 indledtes **den tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union**, hvilket indebar, at euroen blev indført som elektronisk valuta til handels- og finanstransaktioner i 11 lande (Østrig, Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Spanien). Overgangen til tredje fase var betinget af landenes opfyldelse af fire konvergenskriterier vedrørende prisstabilitet, offentlige finanser, valutakurser og den lange rente. Tidspunktet for indførelsen var fastsat i Maastricht-traktaten, og trods valutauro, f.eks. som følge af spekulation i perioden 1992-1993, gik forberedelserne til tredje fase ret glat. Praktisk betød starten på den tredje fase, at budgetreglerne i stabilitets- og vækstpagten blev bindende for de deltagende medlemslande, og at omregningskurserne mellem de nationale valutaer og den fælles valuta blev uigenkaldeligt fastlagt. Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB), der består af de nationale centralbanker og Den Europæiske Centralbank (ECB), overtog ansvaret for at styre den fælles monetære politik.

Amsterdam-traktaten indeholdt en præcisering af, at **unionsborgerskabet** skulle supplere og ikke erstatte det nationale statsborgerskab. Traktaten ændrede TEF, således at bestemmelsen om indførelse af unionsborgerskabet kom til at fremgå af TEF's artikel 17, stk. 1. Indholdet af det danske forbehold blev indskrevet i denne artikels sidste punkt, der bestemmer: “Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette”. Som påpeget i kapitel 4 er denne præcisering blevet fortolket således, at det danske forbehold til unionsborgerskabet ikke længere har nogen praktisk betydning, da det så at sige er adopteret af alle de andre medlemslande.

På det forsvarspolitiske område behandlede Det Europæiske Råd i

Köln i juni 1999 en erklæring om styrkelse af **den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik**. Inspireret af den fransk-britiske aftale om udvikling af en europæisk forsvarsdimension på deres bilaterale Saint-Malo-topmøde i 1998 og i kølvandet af Kosovo-krisen konkluderede EU's stats- og regeringschefer, at EU i internationale kriser skulle have handlekraft og kapacitet til at træffe beslutninger, som var bakket op af troværdige militære styrker. Köln-konklusionen blev fulgt op i december 1999 på Det Europæiske Råd i Helsinki, der opfattes som et genembrud for EU's bredere fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I Helsinki blev der fastsat konkrete mål for EU's militære kapacitet i forbindelse med Petersberg-opgaverne (også kaldet Headline Goal 1999; Petersberg-opgaverne blev defineret i 1992 og omfatter humanitære opgaver, fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring), og der blev truffet beslutning om opbygning af en politisk og militær beslutningstagningsstruktur. Desuden blev der vedtaget en handlingsplan for EU's ikke-militære krisestyring.

Endelig udvidede Amsterdam-traktaten samarbejdet inden for **retlige og indre anliggender** ved at etablere et "område med frihed, sikkerhed og retfærdighed". Det udgjorde den hidtil mest vidtrækkende formulering af EU-samarbejdet inden for RIA. Formålet var inden fem år at etablere fri bevægelse for EU-borgere og tredjelandssstatsborgere i hele EU og samtidig bekæmpe organiseret kriminalitet og terrorisme. Listen i TEU over sager af fælles interesse på RIA-området blev udvidet, og sager om visa, asyl, indvandring og andre politikker relateret til fri bevægelse for personer blev flyttet ind under 1. søjle (med fuld virkning fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden), hvormed det danske RIA-forbehold fik betydning.

Amsterdam-traktatens bestemmelser om RIA blev fulgt op på Det Europæiske Råd i Tampere i oktober 1999, hvor EU's stats- og regeringschefer traf beslutning om en række initiativer for at støtte og udvikle samarbejdet på området. Et nyt organ, Eurojust, skulle etablere et netværk mellem EU's offentlige anklagere for at lette efterforskningen af organiseret, grænseoverskridende kriminalitet. For at fremme den handlingsplan, der blev fastlagt i december 1998 til virkeliggørelse af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, blev der endvidere udarbejdet en resultattavle med en liste over tidsfrister. I Tampere blev også en række bestemmelser fra handlingsplanen stadfæstet, f.eks. vedrørende asyl- og indvandringspolitik, og et antal hensigtserklæringer om tredjelandssstatsborgere blev vedtaget.

1.3.2.2 Før og efter Nice

Amsterdam-traktaten blev kritiseret for ikke at forberede EU tilstrækkeligt på den forestående udvidelse til de nye demokratier i Central- og Østeuropa. Kort efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden i maj 1999 førtes der med stigende intensitet drøftelser om en ny traktat, og det førte til, at en ny regeringskonference blev indledt i februar 2000. Blandt de vigtigste spørgsmål, der skulle løses, var udvidet brug af kvalificeret flertalsafstemning, ændring af stemmevægtene i Rådet samt Kommissionens størrelse og sammensætning. Regeringskonferencen banede vejen for Nice-traktaten, som blev vedtaget i december 2000 og underskrevet i februar 2001, og som trådte i kraft i februar 2003, efter at de irske vælgere havde støttet den ved andet forsøg i en folkeafstemning i 2002.

Hvad angår områderne for de danske forbehold, bragte Nice-traktaten en række mindre ændringer af RIA og forsvarspolitikken. Inden for **retlige og indre anliggender** udvidede Nice-traktaten kvalificeret flertalsafstemning til områderne visa, asyl, indvandring og fri bevægelse for personer, som var blevet flyttet til 1. søjle med Amsterdam-traktaten. Traktaten gjorde også Europa-Parlamentet til medlovgiver på områderne asylpolitik og retligt samarbejde i civile sager. Dertil kom, at Nice-traktatens ændringer gjorde proceduren for forstærket samarbejde i 3. søjle mindre restriktiv ved at fjerne landenes mulighed for at nedlægge veto over for et sådant samarbejde og ved at ændre det antal medlemslande, der krævedes for at starte proceduren, fra et flertal til et minimum af otte medlemslande.

På området for **sikkerheds- og forsvarspolitik** ændrede Nice-traktaten artikel 17 i EU-traktaten ved at fjerne bestemmelserne om forholdet mellem EU og Vestunionen, som tidligere blev opfattet som EU's militære arm. I stedet blev Vestunionens krisestyringskapacitet inkorporeret i EU. Det indebar en udvidet rolle for Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite (PSC), en af de permanente politiske og militære strukturer i EU's forsvarspolitik. Efter Nice kunne PSC bemyndiges af Rådet til at træffe de nødvendige beslutninger under 2. søjle for at sikre politisk kontrol og strategisk lederskab af en krisestyringsoperation. Gennem disse ændringer gav Nice-traktaten EU mulighed for direkte kontrol af en hurtig reaktionsstyrke i stedet for indirekte gennem Vestunionen. Traktaten indførte også en mulighed for at etablere et forstærket samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik til gennemførelse af en fælles aktion eller en fælles holdning. Forstærket samarbejde på dette område krævede fortsat enstemmighed

og kunne ikke anvendes på sager, hvor militæret blev inddraget, eller som berørte forsvarsanliggender.

Sideløbende med de traktatmæssige ændringer var der andre udviklinger i løbet af årene efter årtusindskiftet, særligt inden for de retlige og indre anliggender. Det gælder rådserklæringer og rammeafgørelser om hvidvaskning af penge (2001), skridt mod en fælles asylpolitik med eftertryk på solidaritet mellem medlemslandene, hvad angår antal modtagne flygtninge (2001), og oprettelse af Eurodac, en database med fingeraftryk af alle registrerede asylsøgere (2003); en fælles definition af forbrydelsen menneskehandel (2002); en europæisk arrestordre (2002); og en bestemmelse om EU-retternes kompetence på en række områder (herunder skilsmisse og konkurs) som grundlag for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af kendelser fra andre medlemslandes domstole.

Også de to organer Europol og Eurojust blev udviklet. I 2002 fik **Europol**, EU's retshåndhævelsesorganisation, der arbejder med strafferetlig efterretningsvirksomhed, udvidet sit mandat til at omfatte alle grove former for internationale strafbare handlinger, herunder personkriminalitet, finansiel kriminalitet og it-kriminalitet. **Eurojust**, der som ovenfor nævnt blev oprettet ved beslutning vedtaget af Det Europæiske Råd i Tampere, blev formelt etableret i 2002 med det formål at sætte medlemslandenes retssystemer i stand til mere effektivt at efterforske og retsforfølge grov grænseoverskridende og organiseret kriminalitet.

Ud over traktatændringerne blev den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik udviklet på en række felter. EU sendte i januar 2003 en **poli-timission** til Bosnien-Hercegovina og overtog ansvaret fra FN's International Police Task Force (IPTF), som havde været på stedet siden 1996. Det var den første mission, der blev igangsat under den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. ESFP-aktiviteterne er siden da blevet kraftigt forøget. De største missioner har været **militære operationer** i Den Demokratiske Republik Congo i 2003, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien i 2003, Bosnien-Hercegovina i 2004 og senest Tchad i 2007.

Endvidere udformede EU i 2003 for første gang en **europæisk sikkerhedsstrategi** med betegnelsen "Et sikkert Europa i en bedre verden". Strategiens ophavsmand var den højtstående repræsentant for FUSP, Javier Solana, og målet var at formulere EU's fælles strategiske vision om sikkerhed og at styrke EU's evne til at sætte den globale dagsorden. I 2004 blev Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) oprettet med det mål at "styrke EU's forsvarskapacitet på krisestyringsområdet, udvikle og fremme EU-samarbejde om forsvarsmateriel, styrke teknologi og

forskning inden for forsvarsområdet og skabe et konkurrencedygtigt europæisk marked for forsvarsmateriel”.¹⁹ Lissabon-traktaten formaliserer EDA.

Den 1. januar 2002 blev **eurosedler og -mønter** blev sat i omløb. Grækenland kom ind i eurozonen i 2001, og Slovenien fulgte efter den 1. januar 2007 som det første land fra 2004-udvidelsen. Den 1. januar 2008 sluttede Cypern og Malta sig til den fælles valuta, så euroområdet nu består af 15 medlemslande. I 12 medlemslande (Bulgarien, Danmark, Den Tjekkiske Republik, Estland, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovakiet, Storbritannien, Sverige og Ungarn) er euroen ikke indført endnu. Med undtagelse af Danmark og Storbritannien, som begge har forbehold vedrørende euroen, skal de øvrige medlemslande ifølge Maastricht-traktaten indføre euroen, når de opfylder konvergenskriterierne. Sverige forkastede ved en folkeafstemning i 2003 deltagelse i den fælles valuta men har ikke formelt forbehold over for deltagelse.

1.3.2.3 Konventet og forfatningstraktatforhandlinger

Lissabon-traktaten, der blev underskrevet i december 2007 men stadig afventer ratifikation i en række medlemslande, vil markere afslutningen på en reformproces, som begyndte kort tid efter Nice-traktatens vedtagelse i 2000. Ligesom det var tilfældet efter vedtagelsen af Amsterdam-traktaten, gik EU i gang med en ny institutionel reformproces, kun få måneder efter at Nice-traktaten var underskrevet. Før Nice-traktaten overhovedet var ratificeret, vedtog de 15 medlemslande i december 2001 Laeken-erklæringen om Europas fremtid. Der var enighed om, at Nice-traktaten lod en række institutionelle spørgsmål uløste, og at disse skulle løses, for at en udvidet union kunne fungere effektivt. I et forsøg på at tage fat på disse Nicehængepartier nedsattes med Laeken-erklæringen Konventet om Europas Fremtid, som skulle lægge op til en ny regeringskonference og traktat. Et erklæret formål med Konventet var samtidig, at det skulle bringe EU tættere på borgerne, og det blev derfor besluttet, at Konventet skulle være en åben proces, hvor offentligheden havde adgang til dets debatter og dokumenter.

Konventet blev sammensat af repræsentanter fra medlemslandene, ansøgerlandene, Europa-Parlamentet og Kommissionen, og det holdt sit første møde i februar 2002 under ledelse af den tidligere franske præsident Valéry Giscard d'Estaing. Konventet var opdelt i en række arbejdsgrupper bl.a. om “økonomisk regeringsførelse”, “forsvar” og “frihed, sikkerhed og retfærdighed”. Målet blev snart at skrive en forfat-

ningstraktat for EU, og i juni 2003 forelagde Konventet sit udkast for EU's stats- og regeringschefer.

Konventet drøftede en række spørgsmål med stor relevans for de danske forbehold. Navnlig foreslog det at afskaffe EU's søjlestruktur, en udvikling, som f.eks. ville betyde, at de resterende RIA-områder (politi- og strafferetssamarbejde) ville komme ind under det overstatslige samarbejde og således forøge rækkevidden af retsforbeholdet.

I oktober 2003 indledtes en regeringskonference med det formål at diskutere traktatudkastet. En del af formuleringerne i Konventets udkast blev ændret, og i juni 2004 nåede stats- og regeringscheferne til enighed om indholdet af en forfatningstraktat. Traktaten var et radikalt forsøg på at erstatte de eksisterende traktater med en ny struktur i fire dele, hvor del 1 dækkede det basale i Unionen, del 2 EU's charter om grundlæggende rettigheder, del 3 Unionens politikker og funktionsmåde og del 4 generelle og afsluttende bestemmelser.

Forfatningstraktaten blev underskrevet af de 25 medlemslande i oktober 2004, hvorefter flere lande besluttede at sende den til folkeafstemning. I maj og juni 2005 sagde vælgerne ved folkeafstemninger i henholdsvis Frankrig og Nederlandene nej til forfatningstraktaten. Efter folkeafstemningerne erklærede Det Europæiske Råd i juni 2005 tænkepause for at tage traktaten og ratifikationsprocessen op til revision. Næsten to år senere fik det tyske EU-formandskab i første halvdel af 2007 sat gang i traktatreformprocessen igen, og dets bestræbelser resulterede i en regeringskonference om "reformtraktaten". Regeringskonferencen blev indledt under det efterfølgende portugisiske formandskab i juli 2007 og afsluttet i oktober 2007, og som ovenfor nævnt kunne EU's stats- og regeringschefer i december 2007 underskrive Lissabon-traktaten.

1.3.2.4 Lissabon-traktaten

Til forskel fra udkastet til traktat om en forfatning for Europa indeholder Lissabon-traktaten, som det fremgår af dens fulde navn, "Lissabon-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab", ændringer af de eksisterende traktater og træder ikke i stedet for dem. Derimod ligger Lissabon-traktaten på linje med udkastet til forfatningstraktat ved at slå de tre søjler fra Maastricht-traktaten (Fællesskab, FUSP og RIA) sammen til en fælles søjle med det formål at forenkle og forbedre beslutningstagningen.

Boks 1.4

Overstatsligt og mellemstatsligt samarbejde

Det samarbejde, de seks oprindelige medlemslande lagde grunden til i 1950'erne ved vedtagelsen af *traktaterne om de tre Europæiske Fællesskaber*, anvendte i vidt omfang midler, der var forskellige fra de midler, der anvendes i det traditionelle samarbejde mellem stater.

Det traditionelle samarbejde var og er typisk karakteriseret ved:

- at det er et samarbejde direkte mellem stater med begrænset brug af institutioner uafhængige af staterne
- at staterne kun bliver retligt forpligtede, hvis de har samtykket heri
- at de regler (traktater, konventioner og lignende), der er blevet enighed om, kun bliver en del af national ret, hvis de via en national regel er accepteret som en del af denne – er “inkorporerede” i national ret.

Fællesskabssamarbejdet er derimod karakteriseret ved:

- at der er oprettet institutioner (navnlig Kommissionen, Europa-Parlamentet og EF-Domstolen), der er uafhængige af medlemslandene, og som har vigtige beføjelser
- at der, når beslutninger skal træffes i Rådet – den institution, der er sammensat af repræsentanter for medlemslandenes regeringer – kan anvendes flertalsafstemninger
- at de beslutningsinstrumenter, der bliver anvendt – herunder navnlig de to lovgivningsinstrumenter forordninger og direktiver – har eller kan have såkaldt “direkte virkning” i medlemslandene.

Den direkte virkning betyder, at vedtagne regler har retsvirkninger i national ret, også selvom de ikke er blevet inkorporerede ved nationale retsakter. De direkte virkende fællesskabsregler har forrang frem for nationale modstridende regler. Det er centralt, at den særlige procedure, grundlovens paragraf 20 kræver anvendt, når der overlades beføjelser til internationale myndigheder, navnlig lægger vægt på disse myndigheders mulighed for at vedtage regler med direkte virkninger i Danmark.

Fællesskabssamarbejdet er traditionelt betegnet som *overstatsligt* (supranationalt) til forskel fra *mellemstatsligt* samarbejde.

Da det overstatslige samarbejde indebærer begrænsninger i den nationale suverænitet (navnlig i det omfang det muliggør beslutninger truffet ved flertalsafgørelser), definerer fællesskabstraktaterne nøje:

- på hvilke områder der kan træffes beslutninger
- hvilke institutioner der skal deltage i beslutningsprocedurerne
- hvilke afstemningsregler der skal gælde i Rådet (enstemmighed, kvalificeret eller simpelt flertal)
- hvilke retlige instrumenter der skal anvendes.

Dette betyder også, at de overstatslige aspekter af samarbejdet kan være mere eller mindre udprægede på forskellige områder af fællesskabssamarbejdet. Jo større indflydelse de uafhængige institutioner efter traktaternes forskellige regler har på beslutningsprocessen, og jo videre brug der kan gøres af flertalsafgørelser, jo mere overstatsligt kan samarbejdet siges at være.

Udskillelsen af samarbejdet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område og på RIA-områderne i den såkaldte 2. og 3. søjle var netop udtryk for, at de politisk relevante afgørelser på disse områder kun skulle kunne træffes med enstemmighed, at der på disse områder ikke skulle bruges instrumenter med direkte virkning, og at rollen for de uafhængige institutioner blev nedtonet eller fjernet.

Dette er forklaringen på, at denne udredning – i overensstemmelse med almindeligt anvendt sprogbrug – anvender betegnelsen overstatsligt samarbejde om det samarbejde, der foregår på grundlag af bestemmelserne i TEF (samarbejdet i 1. søjle) og betegnelsen mellemstatsligt om det samarbejde, der foregår på grundlag af bestemmelserne i TEU om områderne i 2. og 3. søjle.

Den vigtigste konsekvens for Danmark af søjlestrukturens afskaffelse er forbundet med RIA- forbeholdet. Muligvis er den største ændring i politikområder i Lissabon-traktaten, at de resterende aspekter af RIA integreres i afsnit V om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Denne integration betyder f.eks., at fælles beslutningstagning og kvalificeret flertalsafstemning bliver normen, og at Domstolen med tiden får jurisdiktion over alle RIA-anliggender undtagen politioperationer og national sikkerhed. Som det behandles mere detaljeret i kapitel 5, sikrede Danmark sig under forhandlingerne om udkastet til forfatningstraktat en mulighed for at ændre sit forbehold på RIA-området til en tilvalgsordning. Denne mulighed gælder også for Lissabon-traktaten.

Hvis integrationen af de resterende aspekter af RIA i kapitel V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) repræsenterer den største ændring i politikområder i Lissabon-traktaten, omfatter den næststørste ændring Unionens eksterne aktioner med forsøg på at samle på den ene side Kommissionens eksterne relationer (herunder udvikling, handel og den europæiske naboskabspolitik, ENP) og på den anden side Rådets FUSP og ESFP. Traktaten ændrer rollen for Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (HR) til også at omfatte en post som næstformand for Kommissionen. HR er formand for Rådet for Udenrigsanliggender og leder den nyoprettede tjeneste for EU's optræden udadtil. Derudover vil der med Lissabon-traktaten blive etableret en mulighed for et permanent struktureret samarbejde om sikkerheds- og forsvarspolitik, dog med præciseringen af at den nationale sikkerhed forbliver "den enkelte medlemsstats eneansvar". De særlige procedurer for beslutningstagning i FUSP og ESFP forbliver uændrede.

Mindre ændringer, der alligevel har relevans for en diskussion af de danske forbehold, indtrådte i forhold til samarbejdet om økonomisk politik. Her blev indsat en tillægsprotokol om Eurogruppen med det formål at "udvikle en stadig tættere samordning af de økonomiske politikker i euroområdet", hvilket er første gang, Eurogruppen anerkendes i en traktat. Ændringerne betegner endvidere Den Europæiske Centralbank som en institution i Unionen, selvom centralbanken fortsat er uafhængig. Desuden gives der større mulighed for videre samarbejde på et antal områder for økonomisk styring af euroområdet.

1.3.3 Et ændret EU: udvidelser

Siden 2000 har EU også ændret sig som et resultat af udvidelser. EU har været i gang med en fortsat udvidelsesproces, så længe det har eksiste-

ret, men udvidelsen i maj 2004 med otte nye demokratier i Central- og Østeuropa, Malta og Cypern, var langt den største i EU's historie. EU's areal såvel som befolkningsantal blev forøget med en femtedel. Da Bulgarien og Rumænien havde tiltrådt EU i januar 2007, var antallet af medlemmer på mindre end tre år næsten blevet fordoblet – fra 15 til 27 lande.

I 2008 er det stadig tidligt at vurdere den samlede betydning for EU og dets medlemslande af en udvidelse i denne målestok. Det er dog muligt at identificere et antal områder, hvor udvidelsen kan få indvirkning på Danmarks situation som land med forbehold.

På det generelle niveau ændrer en så omfattende udvidelse den måde, EU fungerer på. Når der er 27 og ikke 15 medlemmer, åbnes der mulighed for nye alliancer, og der opstår nye fokusområder og sædvaner. F.eks. bliver beslutningsprocesserne påvirket, og alt efter synsvinkel har der været antagelser om, at de lettere går i hårdknude, eller omvendt, at der udvises større forståelse for, at imødekommenhed og kompromisvilje er en nødvendighed. Eftersom de nye medlemslande ikke har forbehold svarende til de danske, er der i dag et større antal europæiske lande, der deltager i den fortsatte udvikling inden for forsvarspolitik, RIA og ØMU.

Danmark gik stærkt ind for 2004-udvidelsen, som blev færdigforhandlet og vedtaget under det danske EU-formandskab i 2002. Andre medlemslande var mere bekymrede over de mulige virkninger af den omfattende udvidelse, og det har rejst en debat om mulighed for et EU i flere rum. Denne debat vil næppe blive mindre fremover i lyset af muligheden for et potentielt tyrkisk EU-medlemskab.

I.3.4 Nationale dynamikker på områderne

Siden de danske forbehold blev indført i 1992, har også Danmark ændret sig på en række måder i forhold til områderne forsvarspolitik, retlige og indre anliggender og økonomisk og monetær politik. De **økonomiske reformer** i 1990'erne og årene efter 2000 har medført fald i arbejdsløsheden, holdt inflationen lav, sikret overskud på betalingsbalancen samt overskud på de offentlige finanser. Specielt den danske arbejdsmarkedsmodel har vundet international opmærksomhed og bifald. Mens den danske måde at indrette arbejdsmarkedet på har dybe rødder, blev der skabt ny fremdrift gennem en aktiv beskæftigelsespolitik, som vandt tilslutning i løbet af 1990'erne. Den danske arbejdsmarkedsmodel – ofte blot benævnt “den danske model” – er baseret på, at

løn- og arbejdsvilkår fastsættes gennem kollektive aftaler mellem faglige organisationer og arbejdsgiverorganisationer og ikke ved lovgivning. Grundlaget for modellen er således, at de fleste arbejdstagere er medlemmer af en faglig organisation, og at en stor del af arbejdsmarkedet er dækket af kollektive overenskomster.²⁰

Begrebet **flexicurity** rummer en beskrivelse af Danmarks kombination af fleksibilitet på arbejdsmarkedet og et højt niveau af social sikkerhed. Den første del af begrebet går på arbejdsgivernes fleksibilitet med hensyn til at ansætte og afskedige, mens den sidste del af begrebet angiver, at arbejdstagere, der mister deres job, har adgang til en arbejdsløshedsbetaling, der gør det muligt for dem at holde en hæderlig levestandard. Flexicuritymodellen har inspireret andre medlemslande i EU, og flere af dem refererer til begrebet i deres egen arbejdsmarkedspolitik. Man kan således rimeligvis sige, at Danmark i den henseende er blevet en model, som andre lande henter inspiration fra til deres politik. I Danmark er der dog i disse år stigende opmærksomhed omkring mulige pres på såvel den danske model generelt som flexicurity mere specifikt, f.eks. fra globale og europæiske dynamikker, herunder den tiltagende udflytning af arbejdspladser og den potentielle indskrænkning i de kollektive overenskomsters dækningsgrad.²¹

Hvad angår den indenlandske udvikling på området **retlige og indre anliggender**, blev en lov om indvandring og ægteskab vedtaget i Folketinget i maj 2002 af et flertal bestående af regeringspartierne (Venstre og Det Konservative Folkeparti) sammen med Dansk Folkeparti. Den betød en general stramning af de danske regler om f.eks. asyl og familiesammenføring og fremkalder stadig heftig debat i og omkring Danmark. Siden 2000 har Danmark tilpasset andre dele af sin politik på RIA-området i forhold til EU-regler, især inden for Schengensamarbejdet og i forbindelse med fire parallelaftaler (se kapitel 5).

Dansk **forsvarspolitik** har siden 1990'erne været præget af en kraftig stigning i antallet af internationale operationer, en stigning i antallet af udsendte samt en ændring i operationernes karakter, der er blevet mere krævende. Ud over at dansk personale har deltaget i EU's civile missioner, har Danmark gennem 1990'erne og frem til i dag deltaget aktivt i både fredsstøttende missioner og observatørmissioner under FN, NATO-missioner og OSCE-observatørmissioner.²² I april 2008 havde Danmark 1.188 udsendte, der deltog i internationale operationer, herunder omkring 700 soldater i den NATO-ledede ISAF-styrke i Afghanistan.²³

Siden 2000 har det danske forsvar taget nye udfordringer op, pri-

mært som følge af intensiveringen af den internationale terrorisme. De nye opgaver har medført et behov for at tilpasse de forsvarspolitiske midler, f.eks. for at kunne klare flere og ofte farligere missioner langt fra dansk territorium og imødegå nye former for trusler. Det seneste danske forsvarsforlig²⁴ fordrede, at dansk forsvar styrkede kapaciteten på to centrale områder, nemlig evnen til at imødegå terrorhandlinger og deres virkninger samt evnen til at deployere sin militære kapacitet internationalt. Vedrørende EU blev det betonet, at det danske forsvars struktur og kapacitet skulle indrettes sådan, at Danmark efter en eventuel ophævelse af forsvarsforbeholdet ville være i stand til at bidrage til fremtidige fredsstøttende operationer under EU's ledelse.

Forsvarsforliget understregede også betydningen af en samlet tilgang til civil og militær indsats – **samtænkning**. Samtænkning er forsvarsforligspartiernes reaktion på de danske forsvarsstyrkers mange internationale missioner, hvor de militære styrker ikke kan løse en række problemer alene. Det indebærer koordineret planlægning af det danske bidrag til en mission, samt at der i videst muligt omfang sker en koncentreret civil indsats i det område, hvor de danske soldater befinder sig.²⁵ Dansk fokus på samtænkning inden for NATO er bl.a. blevet fremmet på et fælles forsvars- og udenrigsministerielt seminar i 2006, som var indledningen til, at det på NATO-topmødet i Riga i 2007 blev besluttet at sætte fokus på samtænkning i NATO. Danmarks deltagelse i ISAF-operationerne er ligeledes et eksempel på det danske ønske om at anvende en samlet tilgang gennem samordning af forsvar, diplomati og udviklingsindsats.²⁶

Partipolitisk har perioden 1992 til 2008 budt på en række ændringer i sammensætningen af det danske Folketing. Fremskridtspartiet, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne har måttet sige farvel til Folketinget, mens Enhedslisten, Dansk Folkeparti og Ny Alliance er kommet til.

Derudover har Greens Analyse Institut for dagbladet Børsen løbende fulgt **udviklingen i den offentlige opinion** vedrørende forbeholdene. Mest udtalt er måske den tilsyneladende stabilitet i folks holdning til RIA-forbeholdet (i december 1998 var 45 procent af befolkningen for ophævelse, mens 31 procent var imod; i april 2008 var tallene 49 procent for ophævelse og 30 procent imod), samt den generelle stigning i tilslutningen til en ophævelse af forsvarsforbeholdet (fra 45 procent i december 1998 til 59 procent i april 2008; opbakning omkring forbeholdet gik fra 31 procent til 25 procent i samme tidsrum). Tilslutning til en ophævelse af euroforbeholdet lå på 45 procent i december 2000 og på 55 pro-

cent i april 2008, mens opbakningen omkring forbeholdet svingede mellem 52 og 38 procent. Med hensyn til unionsborgerskabet svarede 36 procent i 2004, at de ønskede en ophævelse af forbeholdet, mod 41 procent, der ikke gjorde det. I april 2008 var tallene 46 procent for ophævelse og 32 procent imod. Andelen af tvivlere er generelt lavest i forhold til ØMU og højest i forhold til unionsborgerskabet. Mens meningsmålinger kan sende et signal om retning og intensitet i offentlighedens holdning til, hvorvidt forbeholdene skal hæves eller fastholdes, står det imidlertid klart, at meningsmålinger ikke er en pålidelig indikator på, hvordan folk vil stemme ved en folkeafstemning. Repræsentative meningsmålinger, specielt de, der stiller det samme spørgsmål over længere tid, kan dog opfange bredere tendenser i den offentlige opinion og afspejle borgeres spontane holdninger til et sagsområde.

1.4 Oversigt over publikationen

Kapitlerne i denne udredning følger den rækkefølge, hvormed Det Europæiske Råd i Edinburgh i 1992 opridsede de danske ønsker til undtagelser fra Maastricht-traktaten.²⁷ Dermed redegør **kapitel 2 om forsvarsforbeholdet** for de strukturelle og praktiske udviklinger, som har fundet sted inden for den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik siden 2000, og vurderer de løbende konsekvenser for Danmark. **Kapitel 3 om forbeholdet vedrørende Den Økonomiske og Monetære Union** redegør for udviklingen siden årtusindskiftet inden for dette samarbejde og vurderer den såvel økonomiske som politiske betydning af dansk ikke-deltagelse i samarbejdets såkaldt tredje fase. I **kapitel 4 om unionsborgerskabsforbeholdet** fokuseres især på betydningen af Amsterdam-traktatens præciseringer, der vurderes at have gjort forbeholdet til et forbehold uden indhold. **Kapitel 5 om forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender** redegør for udviklingen af dette diverse samarbejdsområde og vurderer, hvad denne udvikling betyder for Danmark, for så vidt angår det politi- og strafferetlige samarbejde, samarbejde om grænsekontrol, indvandring og asylopolitik samt det civilretlige samarbejde. Endelig ser **kapitel 6** på mulige konsekvenser af den samlede udvikling inden for de danske forbehold for områder, der ikke direkte er omfattet af forbeholdene, men hvor forbeholdene alligevel kan påvirke Danmarks stilling i EU. **Kapitel 7** er en konklusion.

Noter

1. En oversigt gives i Laursen, Finn (1994): "Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty", i Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker (red.): *The Ratification of the Maastricht Treaty*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, s. 61-86. Andre videnskabelige artikler om folkeafstemningskampagnerne i 1992 og 1993 inkluderer Hansen, Lene & Ole Wæver (red.) (2002): *European integration and national identity. The challenge of the Nordic states*, London & New York: Routledge; Siune, Karen (1993): "The Danes said NO to the Maastricht Treaty. The Danish EC Referendum of June 1992", *Scandinavian Political Studies*, 16:1, s. 93-103; Svensson, Palle (1994): "The Danish Yes to Maastricht and Edinburgh. The EC Referendum of May 1993", *Scandinavian Political Studies*, 17:1: s. 69-82; Worre, Torben (1995): "First No, Then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993", *Journal of Common Market Studies*, 33:2: s. 235-257.
2. Laursen, Finn (1994): "Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty", i Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker (red.): *The Ratification of the Maastricht Treaty*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
3. Se Folketingets EU-Oplysning. (<http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/898b52ea/sf1992.pdf>).
4. Laursen, Finn (1994): "Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty", i Finn Laursen & Sophie Vanhoonacker (red.): *The Ratification of the Maastricht Treaty*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
5. Se Folketingets EU-Oplysning. (<http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/traktat/eu/nationalkompromis/>).
6. JuniBevægelsens hjemmeside. (<http://www.j.dk>).
7. Hansen, Lene & Ole Wæver (red.) (2002): *European integration and national identity. The challenge of the Nordic states*, London & New York: Routledge, s. 73.
8. Hansen, Lene & Ole Wæver (red.) (2002): *European integration and national identity. The challenge of the Nordic states*, London & New York: Routledge, s. 74.
9. Siune, Karen, Palle Svensson & Ole Tonsgaard (1992): *Det blev et nej*, Århus: Politica.
10. Se bl.a. Folketinget 1992-93 tillæg A sp. 6705.

11. Se f.eks. NATO's hjemmeside. (<http://www.nato.int>).
12. 2002/475/RIA.
13. 98/428/RIA.
14. COM/2004/698.
15. Se NATO's hjemmeside. (<http://www.nato.int>).
16. (<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/event/sympo0301-9.pdf>).
17. (<http://ec.europa.eu/world/tsunami/index.htm>).
18. COM/2002/728.
19. Se EU-Oplysningens pjece om Lissabon-traktaten. (<http://www.euo.dk/upload/application/pdf/70165fd2/Lissabon-traktaten.pdf>).
20. Ifølge Beskæftigelsesministeriet er omkring 80 procent af arbejds-tagerne i Danmark organiseret, og cirka 80 procent af arbejds-markedet er dækket af kollektive overenskomster. (<http://www.bm.dk/sw4040.asp>).
21. (<http://www.bm.dk/graphics/Dokumenter/Temaer/EU%20og%20internationalt/Flexicurity.pdf>).
22. (<http://forsvaret.dk/HOK/Hærens+Historie/INT+Engagement/>); "Danske Hærordninger siden Anden Verdenskrig": (<http://viewer.zmags.com/showmag.php?mid=dsphf#/page0/>).
23. (<http://www.forsvaret.dk>).
24. Forsvarsforliget er en aftale mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti fra juni 2004. (<http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars+og+sikkerhedspolitik/Forsvarsforlig/Forsvarsforlig.htm>).
25. (<http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars+og+sikkerhedspolitik/International+sikkerhedspolitik/Samtænkning/>)
26. (<http://www.Denmark.dk/en/menu/AboutDenmark/GovernmentPolitics/ForeignAndDefencePolicy/Danish-participation-in-international-operations/>).
27. Edinburgh-aftalen, Del B. Inkluderet som bilag 1 til udredningen.

Kapitel 2

Sikkerheds- og forsvarspolitik

“Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik udgør en integrerende del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den sikrer Unionen en operationel kapacitet, der gør brug af civile og militære midler. Unionen kan anvende disse i forbindelse med opgaver uden for Unionens område med henblik på fredsbevarelse, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt. Udførelsen af disse hverv bygger på kapaciteter tilvejebragt af medlemslandene.”

Konsoliderede Traktater om Den Europæiske Union, artikel 42.1

“[...] Danmark [deltager] ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark deltager derfor ikke i vedtagelsen heraf. Danmark vil ikke forhindre de andre medlemslande i at udvikle deres samarbejde yderligere på dette område. Danmark vil ikke være forpligtet til at bidrage til finansiering af aktionsudgifter i forbindelse med sådanne foranstaltninger eller til at stille militær kapacitet til rådighed for Unionen.”

Konsoliderede Traktater om Den Europæiske Union, protokol 22, artikel 5

2.1 Indledning

Den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik er et politikområde, der i løbet af det sidste årti har undergået en markant udvikling, som på mange områder overstiger de oprindelige forventninger. Udviklingen ses tydeligt på både et strukturelt og praktisk niveau. På det strukturelle niveau er der sket store udviklinger i institutionerne, i formuleringen af konkrete styrkemål og udviklingen af kapaciteter samt i den begrebsmæssige afklaring iværksat gennem vedtagelsen af den europæiske sikkerhedsstrategi (ESS) i 2003. På det praktiske niveau har udviklingen været præget af et voksen-

de antal civile og militære operationer samt en betydelig forandring i EU's forhold til andre internationale organisationer.

Selvom forandringerne er markante, er ESFP fortsat fast forankret på det mellemstatslige niveau. Styrkemålene er beskedne og tilmed endnu ikke helt opfyldte, og sikkerhedsstrategien bør snarere betegnes som en hensigtserklæring end som en egentlig strategi. Dertil kommer, at operationernes beskedne mandat, korte varighed og absolut beskedne antal udsendte indikerer, at selvom EU i det sidste årti har undergået en forandring fra forsvarsmæssig dværg til en sikkerhedsaktør, som omverdenen, og ikke mindst FN, har store forventninger til, er der stadig et potentiale for yderligere udvikling. En entydig fortolkning af forandringerne er ikke mulig. Der er tale om en række parallelle og til tider paradoksale forandringer, som gør, at udviklingen kan siges at "stritte i forskellige retninger." Flere meget forskellige interesser er i spil, og det åbner op for flere mulige fortolkninger. Om der er tale om for meget eller for lidt udvikling, er dog ikke et spørgsmål, der tages op her.

Dette kapitel gennemgår nogle af de strukturelle og praktiske udviklinger, som har fundet sted siden årtusindskiftet, og vurderer, hvilken betydning de har for det danske forsvarsforbehold i 2008. Kapitlet starter med en kort beskrivelse af forsvarsforbeholdet og dets brug og giver dernæst i afsnit 2.2 en kort redegørelse af de globale og regionale udviklinger, som har haft særlig stor indflydelse på udviklingen af ESFP og dermed forsvarsforbeholdet. Generelt i kapitlet skelnes der mellem udviklingen af det strukturelle fundament for ESFP og den praktiske udførelse af ESFP. Det strukturelle fundament beskrives i afsnit 2.3 – herunder den institutionelle ramme iværksat på Det Europæiske Råds møde i Helsinki, traktatfæstet i Nice og yderligere udviklet i Lissabon-traktaten; den materielle ramme for ESFP i form af vedtagelsen af styrkemål og udviklingen af kapaciteter samt den begrebsmæssige ramme i form af sikkerhedsstrategien. Efterfølgende beskrives i afsnit 2.4 den praktiske udførelse af ESFP siden 2003 gennem operationerne samt i afsnit 2.5 forholdet til FN og NATO. Afsnit 2.6 indeholder en vurdering af forbeholdets konsekvenser under de nye forudsætninger i det globale miljø samt i forhold til de ændringer, Lissabon-traktaten lægger op til. Afsnittet forholder sig desuden kort til, hvordan en række andre mindre EU-lande med specielle sikkerheds- og forsvarsmæssige forudsætninger har valgt at stille sig i forhold til ESFP. Kapitlet afsluttes med at konkludere, hvad konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold er i dag som følge af den globale udvikling og udviklingen i ESFP; udviklingen i form af Lissabon-traktaten

samt de indirekte konsekvenser, som er opstået i forbindelse med udviklingen og brugen af forsvarsforbeholdet.

2.1.1 Kort om det danske forsvarsforbehold.

Som anført i indledningen fremgår det af Edinburgh-afgørelsen med de danske forbehold fra december 1992, at Danmark ikke deltager i den såkaldte forsvarspolitiske dimension i EU. Dermed deltager Danmark ikke i den fælles forsvarspolitik. Forbeholdet bevirkede, at Danmark som det eneste medlem af både EU og NATO afslog medlemskab af Vestunionen, men i stedet valgte at blive observatør på linje med de alliancefri lande. Desuden bevirkede det, at Danmark ikke deltog i EU-beslutninger, hvor EU bad Vestunionen om at gennemføre en aktion. Danmark er det eneste land i EU, der har et forsvarsforbehold. Som også anført i indledningen var en central del af baggrunden for forbeholdet frygten for, at EU's forsvarssamarbejde ville udvikle sig i retning af en overstatslig EU-hær. Mere detaljeret gik en del af frygten på, at en fælles EU-hær gradvis ville undergrave NATO og det transatlantiske forhold, udvikle EU til en stormagt med egne nukleare våben, være et værktøj for de store EU-lande til at forfølge tidligere koloniinteresser i f.eks. Afrika, og at sikkerhedsgarantien i WEU-traktaten indebar en højere grad af automatik end den tilsvarende formulering i NATO (Washington-traktaten).

Selvom Danmark altså ikke deltager i vedtagelse og gennemførelse af EU-beslutninger, der har indvirkning på forsvarsområdet, deltager Danmark på lige fod med andre medlemslande i opbygningen af civile kapaciteter og i civile operationer. Disse har indtil videre udgjort hovedparten af EU's krisestyringsaktiviteter. Dog har forbeholdet været i brug 17 gange (tabel 2.1), og det forventes, at Danmark i stigende grad vil skulle gøre brug af forbeholdet, i takt med at EU's aktivitet på det forsvarsmæssige område stiger. Især er der en forventning om øget brug af blandede civil-militære operationer, hvorved forsvarsforbeholdet kan få udvidede konsekvenser. Danmark vil nemlig kunne blive udelukket fra deltagelse i civile dele af sådanne operationer, såfremt de ikke kan adskilles klart fra de militære dele. Regeringen vil dog "hvor det er praktisk gennemførligt at skelne mellem de forskellige bestanddele – deltage i de dele, som ikke har indvirkning på forsvarsområdet".¹

Jo flere aktiviteter der henhører under ESFP's militære dimension, des større behov opstår der i Danmark for at overveje, hvordan forbeholdet skal fortolkes i forhold til specifikke opgaver og inden for de etable-

rede institutioner og agenturer. Disse overvejelser kom i fokus i forbindelse med det danske EU-formandskab i 2002, hvor Danmark overlod formandsposten til Grækenland, det næste land til at overtage formandskabet, når militære spørgsmål diskuteredes. Denne fremgangsmåde var i overensstemmelse med afgørelsen i Det Europæiske Råd i Edinburgh i 1992, hvor den danske regering erklærede, "at Danmark vil afstå fra sin ret til at varetage formandskabet for Unionen i alle tilfælde, hvor der er tale om at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner under Unionen, der har indvirkning på forsvarsområdet".² Derimod har der i andre tilfælde, f.eks. i forbindelse med de to mest udprægede militære institutionelle nyskabelser – Militærkomiteen og Militærstaben – været rejst konkrete spørgsmål i forbindelse med dansk tilstedeværelse, taleret og især stemmeafgivelse i Militærkomiteen,³ samt i forbindelse med fordelingen af stillinger i Militærstaben. Bortset fra en beslutning om ikke længere at stemme i Militærkomiteen er der dog ikke sket yderligere præcisering af forsvarsforbeholdet, selvom der løbende er sket præciseringer i forvaltningspraksissen i lyset af den generelle udvikling (se tabel 2.1).

Overordnet set betyder det, at Danmark ikke deltager i de dele af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som har indvirkning på forsvarsområdet, at den danske regering og Folketinget er pålagt en begrænsning i modsætning til andre lande, som i henhold til det mellemstatslige princip kan beslutte sig for deltagelse eller ikke-deltagelse i hver enkelt sag. Folketinget har imidlertid udtrykkeligt ønsket nøje at følge udviklingen i alle aspekter af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder militære anliggender. Holdningen er, at Danmark skal deltage aktivt i alle drøftelserne og sikre danske interesser i det videre arbejde i EU om krisestyring og den europæiske forsvarsdimension, så vidt det er muligt under fuld respekt for det danske forbehold.

2.2 Globale og regionale udviklinger

Et gennemgående tema i denne udredning er de store forandringer, der er sket på såvel globalt og europæisk som nationalt plan over de seneste to årtier. Flere af disse forandringer har haft direkte indflydelse på udviklingen af EU og dets militære og sikkerhedspolitiske dimension, samt på udøvelsen og prioriteringerne inden for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Selvom en grundig gennemgang af disse forandringer ligger uden for dette kapitals rækkevidde, er det væsentligt at holde sig for øje, at de givne forudsætninger i dag er ganske anderledes, end da forbeholdet blev formuleret.⁴

Tabel 2.1
Brug af forsvarsforbeholdet

Operation	Retsakt
EUFOR Tchad/CAR, Republikken Tchad/ Den Centralafrikanske Republik (Militæroperation)	Rådets fælles aktion 2007/677/ FUSP af 15. oktober 2007
EUFOR RD Congo, Den Demokratiske Republik Congo (Militæroperation)	Rådets fælles aktion 2006/319/ FUSP af 27. april 2006
Støtteoperation til AU's mission i Darfur (Civil/militæroperation) (AMIS II) *	Rådets fælles aktion 2005/557/ FUSP af 18. juli 2005
ALTHEA, Bosnien-Hercegovina (Militæroperation)	Rådets fælles aktion 2004/570/ FUSP af 12. juli 2004
Oprettelsen af et Europæisk Forsvarsagentur	Rådets fælles aktion 2004/551/ FUSP af 12. juli 2004
Oprettelsen af Athena-mekanismen til finansiering af EU-operationer	Rådets afgørelse 2004/197/ FUSP af 23. februar 2004
ARTEMIS, Den Demokratiske Republik Congo (Militæroperation)	Rådets afgørelse 2003/432/ FUSP af 12. juni 2003
CONCORDIA, Makedonien (Militæroperation)	Rådets fælles aktion 2003/92/ FUSP af 27. januar 2003
Etablering af EU's satellitcenter	Rådets fælles aktion 2001/555/ FUSP af 20. juli 2001
Politistyrke, Albanien	Rådets afgørelse 1999/190/ FUSP af 9. marts 1999
Brug af WEU's satellitcenter	Rådets afgørelse 1998/646/ EF 13. november 1998
Minerydning, Kroatien	Rådets afgørelse 1998/627/ FUSP af 9. november 1998
International Politimission, Albanien	Rådets afgørelse 98/547/ FUSP af 22. september 1998
Konfliktforebyggelse- og løsning i Afrika	Fælles holdning 1997/356/ FUSP af 2. juni 1997
De store Søers Område i Afrika	Rådets afgørelse 1996/670/ FUSP af 22. november 1996
Personelminer	Fælles aktion 1996/588/ FUSP af 1. oktober 1996
Evakuering af EU-statsborgere	Rådets afgørelse af 27. juni 1996

* Danmark deltog kun i den civile del af missionen. Dette var muligt, idet der var tale om en mission med skarp adskillelse mellem det civile og det militære element, herunder finansiering og kommandostrukturer.

Kilde: Folketingets EU-oplysning: <http://www.eu-oplysningen.dk>

Der er imidlertid enkelte begivenheder, som har haft særlig indflydelse på udviklingen af ESFP og på de konsekvenser, som forsvarsforholdet har for Danmark og for varetagelsen af danske interesser. Disse begivenheder kan groft deles op i to grupper af forandringer. For det første medførte krigen i det tidligere Jugoslavien en ny regional interesse i Balkan og gav de deltagende lande praktiske erfaringer på slagmarken og i samarbejdet inden for NATO og FN. For det andet medførte terrorangrebene på USA i 2001 en erkendelse af, at det internationale system nu var præget af globale trusler og et øget pres fra flere sider for, at EU udviklede sig til en global aktør. Såvel krigen på Balkan som begivenhederne den 11. september 2001 har medført forandringer i de deltagende aktørers prioriteringer og i deres indbyrdes forhold – ikke mindst i det transatlantiske forhold, i forholdet mellem EU og NATO og i forholdet mellem EU og FN. I det følgende gives en kort beskrivelse af de to grupper af forandringer samt det transatlantiske forhold, mens forholdet mellem EU og NATO samt EU og FN beskrives i afsnit 2.5.

2.2.1 Krigen på Balkan og nye regionale trusler

Jugoslaviens opbrud og de efterfølgende krige vejede tungt i de overvejelser, man havde omkring udviklingen af en europæisk forsvarsdimension, som for alvor kom på dagsordenen efter mødet mellem den franske præsident Jacques Chirac og den britiske premierminister Tony Blair i Saint-Malo i december 1998. Krigen i Bosnien og det faktum, at både EU og FN ikke havde formået hverken at standse konflikten eller at forhindre de menneskeretlige overgreb, der fandt sted, spillede en stor rolle for et voksende ønske om en europæisk sikkerheds- og forsvarspolitisk kapacitet. Især blev briterne overbeviste om, at en stærkere europæisk forsvarsdimension var ønskelig. Samtidig muliggjorde den franske erkendelse af, at Europa ikke ville have kunnet håndtere situationen i Bosnien alene uden amerikansk assistance gennem NATO, en mere fleksibel fransk holdning til NATO's rolle i ESFP. Ved mødet i Saint-Malo var begge parter tilmed klar over, at en konflikt i Kosovo stod for døren, og at europæerne stadig ikke havde de nødvendige institutionelle strukturer eller militære kapaciteter til at håndtere situationen. Da det tilmed under selve konflikten viste sig, at der var praktiske problemer i forbindelse med interoperabilitet mellem europæiske og amerikanske styrker, og at samarbejdet på mange områder var præget af forskellige tilgange, blev Kosovo-krigen i 1999 den egentlige anledning til ESFP's "fødsel". Samtidig fik genopbygningen og stabiliseringen af hele

Balkan en central placering i EU's medlemslandes strategiske interesser, idet de praktiske erfaringer fra Kosovo og Bosnien viste nødvendigheden af hurtigt at genetablere lov og orden og civil styring i kølvandet på væbnet konflikt.

2.2.2 Den 11. september og de globale trusler

Den anden store begivenhed, som har haft særlig indflydelse på udviklingen af ESFP og på danske sikkerheds- og forsvarspolitiske overvejelser, er terrorangrebene på USA den 11. september 2001. Med angrebene stod det klart, at de trusler, EU som sikkerhedsaktør skulle kunne tage hånd om, i lige så høj grad kunne udspringe langt væk fra både USA og Europa. Den 11. september 2001 samt terrorangrebene i Madrid i 2004 og i London i 2005 påvirkede fundamentalt den europæiske trusselsvurdering og gav anledning til en voksende forståelse blandt EU-landene for, at de nye trusler ikke nødvendigvis kunne løses udelukkende med militære midler. Det stod klart, at udvikling og styrkelsen af svage stater og politiske tiltag (for eksempel en løsning på det palæstinensisk-israelske problem) burde spille en integreret rolle i EU's tilgang til konfliktløsning og håndtering. Mantraet "ingen udvikling – ingen sikkerhed" og ideen om, at bæredygtig og vedvarende udvikling og sikkerhed kun kan understøttes gennem respekt for menneskerettigheder og retssikkerhedsprincipper og gennem god regeringsførelse, har åbnet op for en udvikling af ESFP, som ikke kun fokuserer på den militære side af sikkerhed, men som også i høj grad fokuserer på civile aspekter. Samspillet mellem civile og militære instrumenter er derfor blevet et centralt fokus i ESFP.

Den væbnede konflikt i Afghanistan var det første eksempel på den globaliserede trussel, mens kriser i Afrika og den manglende regionale evne til selv at løse kontinentets problemer for mange europæiske lande understregede nødvendigheden af at hjælpe det afrikanske kontinent med opbygningen af en afrikansk sikkerhedsarkitektur. Også inden for ESFP førte dette generelt til et øget fokus på Afrika. Kapacitetsopbygning i Afrika må således også i fremtiden forventes at være i fokus i EU. Hvor Balkan-krisen var startskuddet til en regional sikkerhedspolitisk rolle for EU, blev den 11. september 2001 startskuddet til et øget pres for, at det nyligt etablerede ESFP skulle kunne agere globalt. Begge begivenheder ledte altså til en voksende forståelse blandt EU-landene af, at sikkerhed kun skabes i tæt samspil mellem civile og militære midler i en såkaldt samtænkt tilgang (se boks 2.2 i afsnit 2.3.2).

2.2.3. Det transatlantiske forhold

Den øgede aktivitet på ESFP-området er tidsmæssigt faldet sammen med en alvorlig krise i det transatlantiske forhold. Allerede under Kosovo-krigen i 1999 stod det klart, at europæisk og amerikansk militært teknologi var på så forskellige niveauer, at effektivt, praktisk samarbejde var vanskeliggjort, og at NATO-medlemmerne derudover havde forskellige tilgange til løsning af konflikten. De transatlantiske relationer blev betydelig forbedret i kølvandet på hændelserne den 11. september 2001, men forholdet blev igen sat på en prøve, da flere europæiske lande opfattede det, at USA i første omgang ikke ønskede, at missionen i Afghanistan skulle være en NATO-operation, som en indirekte kritik og nedprioritering af NATO. Forholdet blev yderligere problematisk, da USA refererede til Iran, Irak og Nordkorea som "ondskabens akse" og undlod at ratificere en række internationale aftaler. En regulær krise udviklede sig i optakten til interventionen i Irak, idet nogle EU-lande var stærkt uenige i USA's trusselsbedømmelse og overbevisning om, at regimeskifte gennem væbnet konflikt var vejen frem. Krisen nåede et højdepunkt, da nogle europæiske NATO-allierede afslog at frigive NATO-styrker til at beskytte Tyrkiet i forbindelse med den forestående invasion af Irak.

Konflikterne i Irak, Kosovo og Afghanistan har alle haft stor indflydelse på relationerne mellem EU's medlemslande og på det transatlantiske forhold. Samtidig er der meget, der tyder på, at disse vigtige sikkerhedsmæssige begivenheder har haft indflydelse på udviklingen af ESFP og overvejelserne omkring nationale sikkerhedspolitiske interesser. Der er dog her paradoksale og til tider overraskende kræfter på spil. Til trods for det store NATO-engagement i Afghanistan har EU's rolle indtil videre været så begrænset, at den væbnede konflikt er blevet beskrevet som "Europas glemte krig".⁵ Denne mangel på sammenhæng mellem, hvad europæiske lande, hvoraf 21 er medlemmer af både EU og NATO, er villige til at bidrage med inden for NATO og i EU-regi, kan forekomme paradoksal og symboliserer nogle af de problemstillinger, ESFP står over for. Især kan man sige, at ESFP's begrænsede rolle i Afghanistan tyder på forskellige politiske dagsordener og sikkerhedspolitiske interesser og på forskellige fortolkninger af de to sikkerhedsorganisationers arbejdsfordeling og indbyrdes forhold. Meget tyder dog på, at der er en voksende erkendelse af, at Afghanistan bør spille en større rolle i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.⁶ Dertil kommer opfordringer, ikke mindst fra USA, om, at EU bør spille en langt større rolle i Afghanistan.

Sidst, men ikke mindst, har USA udtrykt en positiv holdning til EU's militære dimension. Den nye holdning er blevet klart tilkendegivet ved flere lejligheder, ikke mindst ved NATO-topmødet i Bukarest i april 2008, hvor præsident Bush gjorde det klart, at USA ikke længere har betænkeligheder angående en stærk europæisk forsvarsdimension.

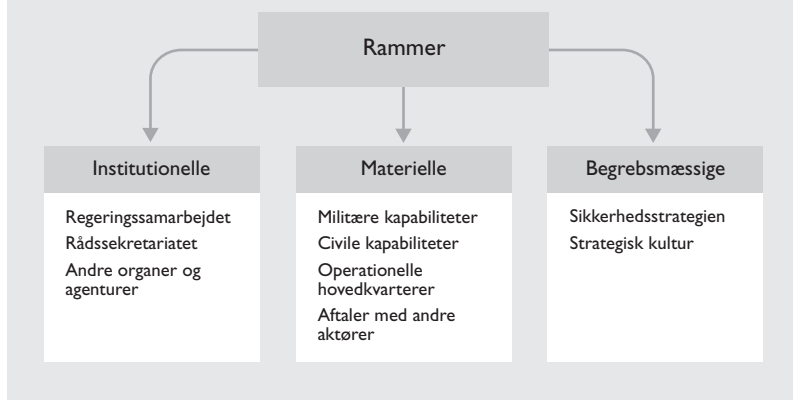
Forandringerne i det internationale system har naturligvis haft betydelige konsekvenser for danske sikkerhedspolitiske og forsvarsmæssige overvejelser og politiske valg. For Danmark har forandringerne medført en transformation til en aktivistisk sikkerheds- og forsvarspolitik med en målsætning om, at Danmark skal kunne deltage i internationale missioner med op til 2.000 udsendte. Det er de samme globale udviklinger, som har haft indflydelse på udviklingen af ESFP, som også har været den styrende faktor i udviklingen og formuleringen af dansk sikkerheds- og forsvarspolitik, og konklusionerne har været de samme, hvad enten de har ligget inden for EU eller på det nationale danske niveau. Med andre ord er der ikke tale om et modsætningsforhold mellem EU-interesser og danske interesser eller forskellige fortolkninger af den globale udvikling og de sikkerheds- og forsvarsmæssige behov, der er opstået. Snarere tværtimod – de lægger begge vægt på en civil-militær samtænkt tilgang til sikkerhed med et fælles fokus på Balkan, Afrika og Afghanistan.

2.3 Udviklingen af ESFP

Visionen om EU som sikkerhedsaktør var gennem 1990'erne løbet på grund adskillige gange i krigene på Balkan. Det var tydeligt, at uden det nødvendige strukturelle fundament ville visionen ikke kunne realiseres, uanset om der var politisk vilje. Derfor blev mødet i Saint-Malo og den efterfølgende politiske proces mod en opbygning af det strukturelle fundament for ESFP en milepæl i udviklingen af EU's sikkerhedspolitiske rolle. Det strukturelle fundament indeholder (jf. figur 2.1) tre overordnede komponenter, som alle er nødvendige for, at EU kan udvikle sig til en effektiv sikkerhedspolitisk aktør.

For det første er det nødvendigt at opbygge en **begrebsmæssig ramme**, som indeholder en fælles vision om EU's sikkerhedspolitiske rolle. Der er brug for overordnet enighed om forholdet til USA, balancen mellem civile og militære instrumenter samt geografisk rækkevidde. Endvidere er der brug for enighed om, hvornår og hvordan EU's sikkerhedspolitiske rolle skal bruges – med andre ord er det nødvendigt at have en overordnet enighed blandt medlemslandene om, hvordan EU

Figur 2.1
ESFP's strukturelle fundament



som sikkerhedsaktør skal handle i en række formodede situationer. Begrebet strategisk kultur blev introduceret i forbindelse med lanceringen af den europæiske sikkerhedsstrategi i 2003. Selvom betydningen af dette begreb diskuteres livligt, skal strategisk kultur i ESFP-sammenhæng ses som en begrebsmæssig udvikling, der søger at forene nationale præferencer med ESFP's mellemstatslige konstruktion og institutionelle fundament. Udviklingen af en europæisk strategisk kultur anses blandt mange sikkerhedsanalytikere som en forudsætning for, at EU kan regnes som en reel sikkerhedsaktør.

For det andet skal den **institutionelle ramme** opbygges, idet en sikkerhedsaktør skal have den institutionelle kapacitet, som gør det muligt at tage konkrete beslutninger. For det tredje er der brug for opbygningen af en **materiel ramme** med de nødvendige civile, militære og operative kapaciteter til at udføre den sikkerhedspolitiske rolle.

I dette afsnit behandles hver af de tre komponenter separat i den rækkefølge, de er udviklet. Man kan sige, at rækkefølgen i udviklingen af det strukturelle fundament har været bagvendt, idet den begrebsmæssige ramme er udviklet sidst, og ikke, som man ellers kunne forvente, først. Kapitlet afsluttes med en vurdering af den samlede udvikling samt dennes betydning for Danmark.

2.3.1 Den institutionelle ramme

På det institutionelle område er der tale om store forandringer, siden man på Det Europæiske Råds møde i Helsinki i december 1999 blev

enige om etablering af en række institutionelle og beslutningsmæssige mekanismer. Den institutionelle ramme har imidlertid kun været operationel siden 2003 og er endnu på et udviklingsstadium med adskillige uløste problematikker og løse ender. I dag lægger Lissabon-traktaten op til yderligere institutionelle ændringer, og det må forventes, at der i relation til implementering af disse ændringer vil ske yderligere forandringer samt på nogle områder en intensivering af samarbejdet.

Til trods for at der er tale om store forandringer, skal man være opmærksom på, at de beslutningsmæssige mekanismer i ESFP adskiller sig fra de fleste andre EU-beslutningsprocesser og vil fortsætte med at adskille sig i al overskuelig fremtid. ESFP repræsenterer nemlig mellemstatsligt samarbejde i en meget uforbeholden form, som tillader samtlige medlemslande til enhver tid at nedlægge veto over for et beslutningsforslag. I forhold til andet mellemstatsligt samarbejde, f.eks. i FN, er beslutningsprocesserne også karakteriseret ved at omfatte samtlige medlemslande på hvert trin og tidspunkt i processen. Alle beslutninger tages af samtlige medlemmer i enstemmighed, og det sker uhyre sjældent, at formelle beslutninger uddelegeres til andre grupper eller udvalg. På grund af forsvarsforbeholdet deltager Danmark ikke i den militære af samarbejdet. Institutionelt betyder forbeholdet derved, at Danmark inden for denne del af samarbejdet ikke har mulighed for at nedlægge veto over for en beslutning vedrørende de øvrige landes udvikling af samarbejdet. Som anført i protokollen om Danmarks stilling, betyder enstemmighed på dette område "enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for den danske regering".⁸

På den anden side adskiller ESFP sig også ved, at beslutningsprocesserne generelt er enklere opbyggede og mere fleksible end det, man kender fra for eksempel landbrugs- eller konkurrencepolitik. Også initiativretten til beslutninger er anderledes, da initiativ kan komme fra medlemslandene selv, gennem EU-formandskabet og ikke mindst fra Rådssekretariatet gennem den høje repræsentant for FUSP'en. Inden for andre politikområder er normen i EU-samarbejdet ellers, at det er Europa-Kommissionen, der har den fulde initiativret. Desuden er det relative styrkeforhold mellem EU's forskellige institutioner anderledes end sædvanligt inden for Unionen. De overstatslige institutioner som Kommissionen, Europa-Parlamentet og EF-Domstolen spiller en væsentlig mindre rolle, og den egentlige magt er placeret i Rådet og dets institutionelle ramme af arbejds- og undergrupper.

Generelt følger det af EU's traktatgrundlag, at EU ikke selv har militære styrker, men at disse stilles til rådighed af medlemslandene. De

enkelte landes forfatningsmæssigt ansvarlige instanser – det vil i Danmark sige Folketinget – skal derfor godkende en eventuel udsendelse af nationale styrker. For Danmarks vedkommende skal reglerne i grundlovens paragraf 19 i givet fald følges, på samme måde som ved bidrag til militære indsatser til operationer i andre organisatoriske sammenhænge, inklusive NATO-sammenhæng. Dermed er hvert medlemsland også politisk ansvarligt for sit militære bidrag, f.eks. dets opbygning og udpegning af officerer, og har derudover sit eget forsvarsbudget. For EU's NATO-medlemmer indebærer traktatgrundlaget også, at NATO fortsat er grundlaget for deres kollektive forsvar.

2.3.1.1 Samarbejde mellem medlemslandene

I efteråret 1999 udnævntes Javier Solana til EU's høje repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og generalsekretær for EU's Ministerråd. Kort tid efter vedtog stats- og regeringscheferne i Helsinki i december 1999 oprettelsen af tre nye organer. To organer lå på højt embedsmandsniveau, og et tredje blev underlagt Rådssekretariatet. Organerne skulle udgøre kernen i beslutningsprocesserne på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område:

- Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite, Political and Security Committee, PSC
- EU's Militærkomite, EU Military Committee, EUMC
- EU's Militærstab, EU Military Staff, EUMS.

Boks 2.1

Oversigt over organer og agenturer inden for FUSP

Regeringssamarbejdet:

COREPER – Komiteen af Permanente Repræsentanter. 27 ambassadører i Bruxelles, højeste embedsmandsforum, K**

PSC – Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite. 27 ambassadører i Bruxelles med ansvar for udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål*, K**

EUMC – Militærkomiteen. 27 forsvarschefer eller stedfortrædende officerer*, K**

EUMS – Militærstaben. Rådssekretariatets militære sagkundskab, officerer*, K**

PMG – Politisk-militære gruppe. Rådgivende udenrigs- og forsvarspolitisk gruppe, diplomater*

RELEX – Rådgivere vedrørende juridiske, institutionelle og finansielle aspekter af FUSP, diplomater*, K**

CIVCOM – Komiteen for civile aspekter af krisestyring, diplomater, K**

Rådssekretariatet:

Policy Unit – Den Højststående Repræsentants enhed for politisk planlægning og tidlig varsling

Situation Centre – Rådssekretariatets center for indsamling og analyse af efterretninger

Civil-Militær Celle – Enhed under Militærstaben for civil-militær planlægning*, K**

Operationscenter – Kan aktiveres ad hoc ved rådsbeslutning med henblik på planlægning og føring af militære eller civil-militære krisestyringsoperationer*

Andre organer og agenturer:

CPCC – Rådssekretariatets enhed for planlægning og udførelse af civile missioner

EU Satellitcenter – Center for analyse af satellitbilleder til en lang række formål, herunder civile og militære krisestyringsoperationer*

Det Europæiske Forsvarsagentur – Agentur for udvikling af medlemslandenes forsvarskapaciteter, fremme af forskning og udvikling, materielsamarbejde, styrkelse af europæisk industri og marked for forsvarsmateriel*

EU-ISS – Institut for Sikkerhedsstudier, Paris

* Ingen dansk deltagelse eller dansk deltagelse begrænset af forsvarsforbeholdet

K** Kommissionen deltager eller er repræsenteret

Selvom stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd formelt set er EU's højeste besluttende myndighed inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken og dermed også for ESFP, træffes langt de fleste konkrete beslutninger om disse politikker af **Ministerrådet**, normalt af Rådet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser, populært kendt som udenrigsministermøder. Alle emner på Rådets dagsorden er normalt forberedt af COREPER, der består af de permanente repræsentanter for medlemslandene (ambassadørniveau).

Nationale **repræsentanter på ambassadørniveau og Kommissionens repræsentant** mødes i *PSC*, der er i permanent samling i Bruxelles. *PSC* har til opgave løbende at behandle alle aspekter af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. *PSC* er derfor det forum, hvor udenrigs- og sikkerhedspolitikken forberedes mellem de tilknyttede ambassadører, ligesom også en repræsentant for Kommissionen deltager for at sikre overensstemmelse og sammenhæng med EU's øvrige eksterne politikker. Kommissionen er til stede i *PSC*, uanset om emnet er bløde økonomiske sanktioner eller hårde militære anliggender, idet det er blevet stadig vanskeligere at skelne mellem rent militære og ikke-militære aspekter af krigsstyring. Desuden spiller den høje repræsentant for FUSP'en samt øvrige repræsentanter for Rådssekretariatet, ikke mindst juridisk tjeneste, en vigtig rolle. *PSC* overvåger og drøfter gennem flere ugentlige møder den internationale situation og forelægger indstillinger og anbefalinger for Ministerrådet. I forbindelse med ESFP-operationer varetager *PSC* under Ministerrådets myndighed den politiske kontrol og strategiske ledelse af operationen. Siden Nice-traktaten, og efter ønske fra Solana, har der eksisteret mulighed for, at Rådet i kritesituationer og med begrænsninger i forhold til område kan delegere beslutningskompetence til *PSC*. Denne kompetence har stor betydning for ESFP's reaktionsevne, idet *PSC* dermed ikke skal vente med vigtige kriserelaterede beslutninger til næste rådsmøde.

PSC's behandling af sager fungerer som oplæg til udenrigsministrenes politisk-strategiske beslutninger under deres månedlige møder. *PSC* selv rådgives af underkomiteer, særligt den politisk-militære gruppe, *PMG*, der består af repræsentanter for medlemslandenes udenrigs- og forsvarsministerier, og som opererer både inden for militære og ikke-militære anliggender. En anden vigtig underkomite er arbejdsgruppen af udenrigsrådgivere, **RELEX**,⁹ som forbereder institutionelle, juridiske og finansielle aspekter af beslutninger om udenrigs- og sikkerhedspolitik.

EU's **Militærkomite**, *EUMC*, er den højeste militære myndighed under Ministerrådet og består formelt af medlemslandenes forsvarsche-

fer, men mødes dog oftest i form af forsvarschefernes faste repræsentanter i Bruxelles. EUMC rådgiver og giver anbefalinger til PSC om militære anliggender inden for EU, ligesom komiteen udstikker retningslinjer for arbejdet i EU's Militærstab, EUMS, som er placeret i Rådssekretariatet. Kommissionen var oprindeligt ikke repræsenteret i EUMC, men deltager i dag i alle fora, inklusive EUMC.

Parallelt med EUMC rådgives PSC af **Komiteen for civile aspekter af krisestyring**, CIVCOM, der forbereder og overvåger gennemførelsen af civile operationer sammen med Kommissionen, som deltager i komiteen. Civile operationers opgaver afløses i nogle tilfælde af Kommissionens bistandsindsatser. EU's stigende udsendelse af krisestyringsoperationer har vist, at de fleste kriser, hvor EU spiller en rolle, er multidimensionale og indbefatter både civile, politimæssige og militære aspekter.

2.3.1.2 Den høje repræsentant for FUSP'en og Rådssekretariatet

Solanas mandat som høj repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er på Ministerrådets vegne at forberede, formulere og gennemføre politiske beslutninger, samt på Rådets og formandskabets vegne at repræsentere EU udadtil og føre en politisk dialog med tredjelande. Solana bistår i disse opgaver af den såkaldte **Policy Unit**, der består af udstationerede diplomater fra medlemslandene og en embedsmand fra Kommissionen.

Solanas tiltræden førte også til oprettelsen af det såkaldte **Joint Situation Centre**, som fik yderligere betydning efter terrorangrebet i Madrid i 2004. Joint Situation Centre er bemannet med personel fra Rådssekretariatet og suppleres af udsendte efterretningsmedarbejdere fra en række medlemslande. Centret, der er døgnbemannet, er opdelt i tre afdelinger for henholdsvis civile efterretninger, støtte til krisestyringsoperationer samt kommunikation og it. Centret forsyner Rådet, herunder PSC og Justits- og Indenrigsministerrådet, når det gælder terrorismesager, med vurderinger baseret på strategiske efterretninger, især indhentet af medlemslandene. I en krisesituation vil Joint Situation Centre være rygraden i den koordination, der vil blive truffet beslutning om. Senest har EU besluttet i sine efterretningsrapporter at samkøre analyser fra civile og militære kilder. Ud over de ca. 100 personer, der arbejder i Joint Situation Centre, samt ca. 30 i policyenheden og ca. 200 i EUMS, støttes EU's sikkerhedspolitiske rolle igennem Rådssekretariatets DGE VIII (Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser) og DGE IX (Generaldirektoratet for Civil Krisestyring) med ca. 60-70¹⁰ personer.

Efter Nicetopmødet i 2000 blev en egentlig **Militærstab** oprettet.

Militærstaben rådgiver navnlig Militærkomiteen og PSC i militære anliggender. I anerkendelse af forsvarsforbeholdet har Danmark efter eget ønske blot en enkelt medarbejder (mod eksempelvis mere end ti fra Sverige), og dennes opgaver er begrænsede til ikkeforsvarsmæssige anliggender. Staben omfatter afdelinger for planlægning, efterretninger, operationer og øvelser, forsyninger og ressourcer, kommunikation og en **civil-militær celle** oprettet i 2005. Cellen bistår med planlægningen af EU's krisestyringsoperationer med særligt henblik på samordning af civile og militære aspekter. Inden for den civil-militære celle fungerer et såkaldt EU ad hoc **operationscenter**, som fra starten af 2007 har kunnet aktiveres af Ministerrådet til at planlægge og understøtte mindre EU-operationer, især blandede civil/militære indsatser. Den militære planlægning skal ske under militær kommando, mens den civile del forbliver under Rådssekretariatets kontrol i form af den **civile planlægnings- og gennemførelseskapacitet**, CPCC, oprettet i sommeren 2007. Den skal tjene som supplement til den civil-militære celle under EUMS og som den civile pendant til EU's Operationelle Hovedkvarter. Den vil yde bistand og støtte under planlægningen og gennemførelsen af krisestyringsoperationer og derved forhindre EU's civile missioner i at komme ind under en militær kommandokæde.

2.3.1.3 Andre organer og agenturer

EU-Satellitcentret i nærheden af Madrid hørte oprindeligt til Vestunionen, men overgik i sommeren 2001 til at være et EU-agentur, som forsyner Ministerrådet, medlemslandene og Kommissionen med analyser af data og billeddokumentation fra især kommercielle satellitter fra en bred kreds af lande, herunder foruden medlemslandene selv også USA, Rusland, Indien og Israel. Analyserne anvendes i forbindelse med kriseovervågning, humanitær støtte, fredsbevarelse, våbenkontrol og ikke-spredning, havovervågning, miljøkontrol samt beredskabsplanlægning. Danmark er ikke med til at vedtage retsakter for centret, men sidder med i centrets bestyrelse og deltager alene i centrets civile aktiviteter. Danmark betaler derfor ikke pålignet bidrag, men en årlig "gave" svarende til den danske andel af den civile del af centret.

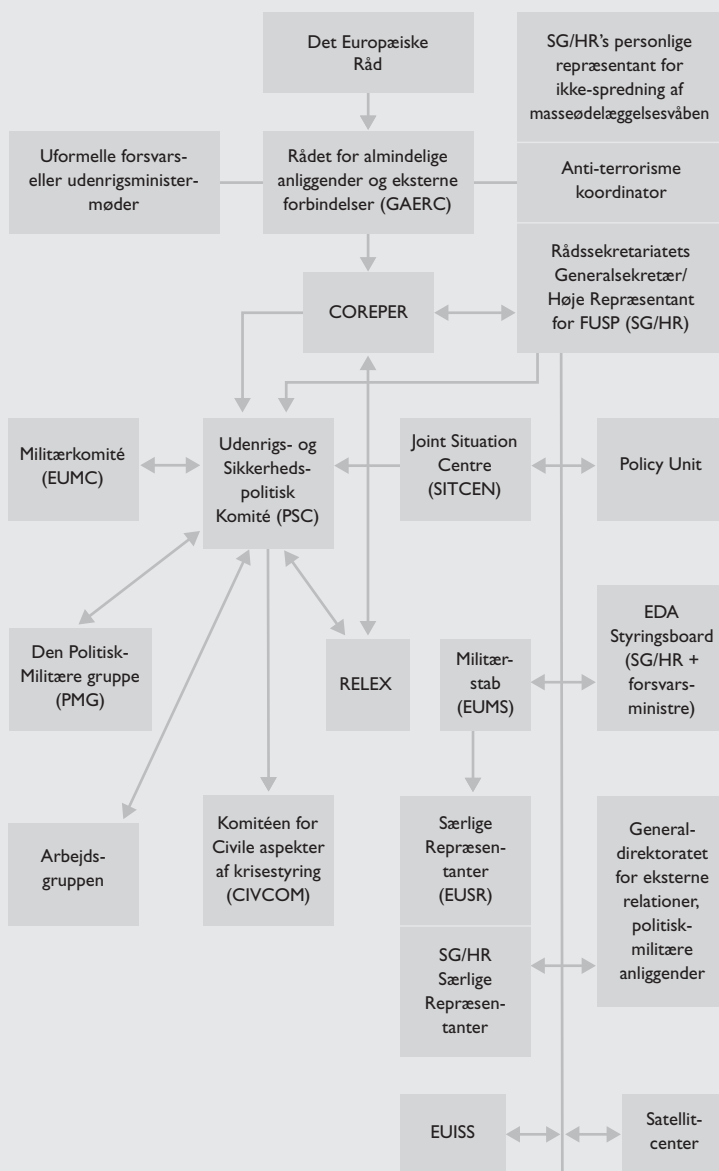
Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) i Bruxelles for forsvarsmateriel, forskning og militære kapaciteter blev oprettet i 2004. Baggrunden var et tidligere europæisk samarbejde på forsvarsområdet, som også Danmark deltog i (WEAG og IEPG). Forsvarsagenturets opgave er at se på behovet for at udvikle de nødvendige kapaciteter ud fra ESFP's samlede behov. Eftersom Forsvarsagenturet er oprettet ved en fælles aktion,

der falder ind under forsvarsforbeholdet som en “afgørelse eller aktion inden for Unionen, som har indvirkning på forsvarsområdet”, deltager Danmark som det eneste EU-medlemsland ikke i agenturet. Selve agenturets formelle oprettelse faldt uomtvisteligt inden for forbeholdets rammer, idet EDA formelt har med kapacitetsopbygning at gøre. EDA’s praktiske arbejde vedrører også opbygningen af kapaciteter af helt eller delvis civil karakter. Heller ikke her deltager Danmark dog, idet der ikke er en tydelig adskillelse mellem den militære og civile del af agenturets arbejde. Forsvarsagenturet skal klarlægge de konkrete operationelle behov i forbindelse med krisestyringsoperationer og andre operationer og fremme foranstaltninger til opfyldelse af disse. Arbejdet i samarbejde med blandt andet EU’s militære instanser omfatter fastlæggelse af mangler, databaser over medlemslandenes planer og programmer og indhøstning af erfaringer.

Forsvarsagenturet beskæftiger sig hovedsageligt med forskning i og udvikling af forsvarssystemer. EU’s medlemslande søger en vis indbyrdes arbejdsdeling, man kunne betegne som nicheproduktion, f.eks. i form af amfibiekapacitet. Dette udspringer ikke af nogen forsvarsplanlægning, som man kender fra NATO, men af en praktisk tilgang, som er med til at afdække mangler. Forsvarsagenturet kan beskæftige sig med forskningsprojekter, f.eks. om beskyttelse af militært personel, køretøjer og konvojer, produktionssamarbejde om eksempelvis transporthelikoptere og satellitobservation, der omfatter såvel optiske billeder som radar, samt procedurer for offentlige indkøb. Forsvarsagenturet samarbejder med NATO om standarder, koncepter og militære behov, men har også en arbejdsdeling i forhold til NATO, f.eks. om beskyttelse mod biologiske, kemiske, nukleare og radiologiske trusler, udvikling af førerløse fly i samarbejde med Kommissionen og flyindustrien samt udvikling af software og radiosystemer, som kan bruges – og faktisk bliver brugt – til samvirke mellem civile og militære indsatser.

Det virtuelle **Europæiske Sikkerheds- og Forsvarsakademi** blev oprettet i sommeren 2005 med henblik på at tilbyde kurser inden for ESFP-relevante emner for at skabe en militær forståelse for EU’s forsvarspolitiske rolle. Danmark har plads i akademiets bestyrelse. Endelig har EU i 2001 overtaget Vestunionens forskningsinstitution Institut for Sikkerhedsstudier (EU-ISS) i Paris, der arbejder for at fremme den europæiske forskning inden for ESFP og relaterede sikkerhedspolitiske emner med henblik på skabelsen af en sikkerhedskultur inden for EU-forskning og policyfora. Figur 2.2 er en samlet illustration over FUSP’s organer og agenturer.

Figur 2.2
Organer og agenturer inden for FUSP



Kilde: Frankrigs Udenrigsministerium:
http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/CFSP_organisation.pdf

2.3.1.4 Lissabon-traktatens institutionelle forandringer

ESFP's organer er som nævnt i et udviklingsstadium, hvor det må forventes, at der gennem brugen af organerne og EU's generelle udvikling, og som reaktion på ændringer i den globale kontekst, løbende vil opstå behov for justeringer. Lissabon-traktaten samler op på flere af de senere års udviklinger, og det indebærer også nyskabelser på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Traktatens nyskabelser inkluderer oprettelsen af en fælles udenrigsrepræsentant og udenrigstjeneste, en udvidelse af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske opgaver til bl.a. at tælle terrorismebekæmpelse, muligheden for at en gruppe af medlemslande kan indgå et 'permanent struktureret samarbejde', en traktatfæstelse af EDA samt en solidaritetsklause.

En betydelig nyskabelse på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område er således, at den høje repræsentant for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik bliver fælles **udenrigsrepræsentant** og foruden formand for udenrigsministerrådet også viceformand for Kommissionen med ansvar for udenrigsanliggender. Til støtte for disse betydelige beføjelser får vedkommende en nyoprettet **fælles udenrigstjeneste**, ligesom udenrigsrepræsentanten bliver chef for EU's repræsentationer overalt i verden. Den fælles udenrigstjenestes opgaver er endnu ikke aftalt, men de vil givetvis omfatte informationsindhentning til gennemførelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samordning af EU's fælles optræden i forhold til tredjelande. Den nærmere udformning er heller ikke fastlagt endnu, men den kommer til at omfatte de relevante afdelinger i både Kommissionen og Rådssekretariatet samt udlånte diplomater fra medlemslandene. Desuden vil Lissabon-traktaten betyde, at der gennem oprettelsen af en post som repræsentant for udenrigsrepræsentanten vil være en fast formand for PSC.

Lissabon-traktaten forpligter EU-landene til gradvis at forbedre deres militære kapaciteter, dog uden at der angives nogen specifikke niveauer for de enkelte landes kapaciteter. Der er tale om en forpligtelse til effektivisering og ikke til forøgelse af medlemslandenes forsvarsbudgetter. Medlemslandenes nationale forsvarsbudgetter fastlægges uændret af medlemslandene selv, ligesom de også selv afgør, om de kan og vil stille militære eller andre midler til rådighed for de konkrete EU-ledede krisestyringsoperationer. Desuden traktatfæstes EDA i Lissabon-traktaten, som dermed bekræfter, at agenturet fortsat skal varetage de hidtidige opgaver.

Med Lissabon-traktaten indføres mulighed for, at EU kan overdrage gennemførelsen af en række forskellige opgaver til en gruppe medlemslande, der har indgået aftale om et såkaldt **permanent struktureret**

samarbejde om udvikling af militær kapacitet. Deltagelse vil være mulig for medlemslande, der opfylder en række kriterier vedrørende bl.a. deltagelse i EDA og de vigtigste europæiske materielprogrammer, og som senest i 2010 enten nationalt eller som en del af multinationale grupper stiller kampgrupper med støttelementer, herunder transport og logistik, til rådighed. Disse medlemslande forpligter sig så til bl.a. at nå aftalte mål for investeringsudgifter for forsvarsmateriel, at harmonisere og specialisere deres forsvarsaktiver- og kapaciteter, øge deres disponibilitet, interoperabilitet, fleksibilitet og deployeringsevne, samt eventuelt at deltage i udvikling af fælles programmer inden for rammerne af EDA.

Endelig betyder Lissabon-traktaten, at hvis et medlemsland udsættes for et væbnet angreb, så forpligter EU-partnerne sig til i overensstemmelse med FN-pagten at yde al den hjælp og bistand, de kan. Denne bistandsforpligtelse kan ikke sidestilles med NATO-traktatens såkaldte musketered, hvor et angreb på én, betragtes som et angreb på alle. NATO-forpligtelsen til indbyrdes militær bistand ligger fortsat i NATO-regi og er primært rettet mod den ydre sikkerhed. Bistandsforpligtelsen indeholdt i Lissabon-traktatens solidaritetsklausul er derimod rettet mod den indre sikkerhed, idet den forpligter medlemslandene til gensidig undsætning i tilfælde af terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer.

2.3.2 Den materielle ramme

At etablere de nødvendige institutionelle strukturer for beslutningstagning, planlægning og udførelse af en europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik udgør blot en del af processen bag udviklingen af en sådan politik. Uden de nødvendige militære og civile styrker – altså den materielle ramme – på plads vil selv de bedst udtænkte institutionelle strukturer ikke være meget bevendte. Der har da også inden for denne ramme været betydelig aktivitet, siden Det Europæiske Råds møde i Köln i 1999 vedtog, at Unionen skulle have “evne til uafhængig aktion, støttet af en troværdig militær styrke”.¹¹ Som dette afsnit demonstrerer, er en række problemer knyttet til realiseringen af disse mål dog stadig uløste, ligesom flere udfordringer er stødt til, efterhånden som nogle af de materielle mål er blevet opnået. Afsnittet ser nærmere på de militære styrkemål inden for EU-samarbejdet, på de konkrete målsætninger om kampgrupper og operationelle hovedkvarterer, på Berlin Plus-aftalen mellem EU og NATO samt slutteligt på de civile målsætninger vedrørende den materielle ramme.

Boks 2.2.

Centrale FUSP-begreber

Petersberg-opgaver – En række opgaver vedtaget i juni 1992. Opgaverne inkluderer humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse (jf. EU-traktatens artikel 17).

Petersberg-opgaver II – En udvidelse af Petersberg-opgaverne til også at inkludere fælles afrustningsoperation, støtte til tredjelande i kampen mod terrorisme og sikkerhedssektorreform.

Headline Goal 2003 (HLG 2003) – Styrkemål vedtaget i 1999. EU skulle med udgangen af 2003 være i stand til at deployere en styrke på 60.000 mand indenfor 60 dage i hele spektret af Petersberg-opgaverne og at opretholde denne styrke i mindst 1 år.

Headline Goal 2010 (HLG 2010) – Styrkemål vedtaget i 2004. Det nye styrkemål inkorporerede de mangler, der var identificeret i forhold til Headline Goal 2003, ligesom det inkluderede en udvidelse af Petersberg-opgaverne.

Civilian Headline Goal 2008 (CHG 2008) – Styrkemål for de civile dele af ESFP vedtaget i 2004. EU skulle være i stand til at udføre flere civile krisestyringsmissioner sideløbende og med kort varsel. Beslutningen om deployering skulle kunne tages indenfor fem dage efter godkendelsen af krisestyringskonceptet, og kapaciteterne skulle være klar til deployering inden for 30 dage.

Stående Indsatsstyrker (kampgrupper) – Grupper af militære styrker (ca. 1500 tropper + støttepersonnel) under EU-kommando.

Krisestyringskoncept – Dokument som udstikker EU's interesser, målsætninger, muligheder og anbefalet fremgangsmåde i forbindelse med en specifik krisesituation.

Berlin Plus – EU-NATO samarbejdsaftaler vedtaget i 2002-2003 vedrørende EU's brug af NATO-aktiver til EU-ledede operationer, konsultationsprocedurer og udveksling af klassificeret information.

NATO's Partnerskab for Fred (PfP) – Samarbejdsaftaler mellem NATO og en række partnerlande.

Sikkerhedsaftale – Aftale mellem NATO og et ikke-NATO land vedrørende adgang til klassificeret materiale.

NAC – Det Nordatlantiske Råd. Det øverste politiske beslutningsorgan i NATO.

Samtænkning – Planlægning og tilrettelæggelse af en international krisestyringsoperation der fra operationens start omfatter civile og militære bidrag i en koordineret indsats mellem alle komponenter.

2.3.2.1 Militære målsætninger

Det Europæiske Råds møde i Helsinki i 1999 besluttede at vedtage et overordnet styrkemål (Headline Goals 2003) for EU's militære dimension. Styrkemålet blev fastlagt til, at EU inden for en tidsramme på 60 dage skulle kunne være i stand til at deployere en styrke på 60.000 mand i mindst et år. Styrkemålet skulle været nået inden udgangen af 2003 og gøre EU i stand til at løse de såkaldte Petersberg-opgaver (se boks 2.2). Den overordnede materielle ramme præciserede dog ikke, hvordan styrken skulle sammensættes, eller hvilke bidrag der skulle komme fra de enkelte medlemslande. Den nærmere planlægning af, hvilke styrker der var behov for til at kunne løse Petersberg-opgaverne, startede med udarbejdelsen af et såkaldt behovskatalog efterfulgt i november 2000 af den første såkaldte tilsagnskonference (Capability Commitment Conference), hvor medlemslandene kunne skrive deres tilsagn ind i et styrkekatalog. Forskellen mellem, hvad der er identificeret i behovskataloget, og hvad der rent faktisk er indskrevet i styrkekataloget, udgør uopfyldte behov. Opfyldelse af de identificerede behov følges gennem den såkaldte kapabilitetsudviklingsmekanisme (Capability Development Mechanism) samt den europæiske kapabilitetshandlingsplan (European Capability Action Plan, ECAP). Siden marts 2003 er der hver 6. måned udgivet en fremskridtrapport, hvorigennem EU kan monitorere kapacitetsudviklingen.

Skønt medlemslandene (undtagen Danmark, som grundet forsvarsforbeholdet ikke deltog) forholdsvis hurtigt på papiret opfyldte de kvan-

titative mål fra Helsinki, var der kvalitativt fortsat en række mangler, blandt andet i forhold til styrkernes beredskab, deployeringsevne, udholdenhed og interoperabilitet. Der var tillige udbredt tvivl om, hvorvidt EU reelt ville kunne stille med 60.000 mand. Desuden stod det klart, at EU samlet set ikke havde opfyldt de nødvendige kollektive kapacitetskrav inden for kommando og kontrol, strategisk efterretningsindhentning samt strategisk transport og løftekapacitet. I maj 2003 erklærede EU-landenes udenrigsministre, at Helsinki-målene var opnået, og at EU var i stand til at påtage sig krisestyringsopgaver, der omfattede hele spektret af Petersberg-opgaver. Samtidig erkendte de, at der stadig var visse mangler især relateret til de kollektive kapacitetskrav samt i relation til udsendelsesevnen og hastigheden, hvormed styrker ville kunne udsendes.

Da EU's medlemslande vedtog sikkerhedsstrategien i december 2003 fremstod imidlertid et andet trusselsbillede end det, som havde været grundlaget i 1999. Desuden havde erfaringen fra de første ESFP-operationer i løbet af 2003 givet anledning til refleksion. Medlemslandene vedtog derfor i juni 2004 nye militære målsætninger (Headline Goals 2010), som tog højde for de forandringer, der var sket i det strategiske miljø siden vedtagelsen af Headline Goals 2003. Desuden inkorporeredes de mangler, der fortsat var i forhold til 2003-målsætningerne. Konkret inkluderede Headline Goals 2010 følgende målsætninger:

- oprettelse af en civil-militær celle under EUMS
- oprettelse af et europæisk forsvarsagentur (EDA)
- forbedret strategisk transportkapacitet
- en hurtig udrykningskapacitet i form af etablering af et antal kampgrupper med fuld operationel kapacitet i 2007
- rådighed over hangarskib inden 2008
- forbedrede kommunikations- og netværksforbindelser
- udvikling af kvantitative benchmarks og kriterier for tilmeldte styrker
- forbedret interoperabilitet mellem EU-, NATO- og FN-styrker.

Ligesom i tilfældet med Headline Goals 2003 vil status i forholdet mellem de opstillede målsætninger og de faktisk tilmeldte militære aktiver til styrkekataloget løbende blive evalueret gennem kapacitetsudviklingsmekanismen og de dertilhørende halvårlige fremskridtsrapporter. Problemet for medlemslandene er dog ikke den numeriske del af målsætningen, men at der langt hen ad vejen er tale om de samme styrker, uanset om de refereres til som nationale styrker, NATO-styrker eller styrker til indsættelse i EU- eller FN-ledede operationer. Der er derfor en udfor-

dring for medlemslandene i forhold til den overordnede rådighed af relevant personel og materiel, interoperabilitet og reaktionstid

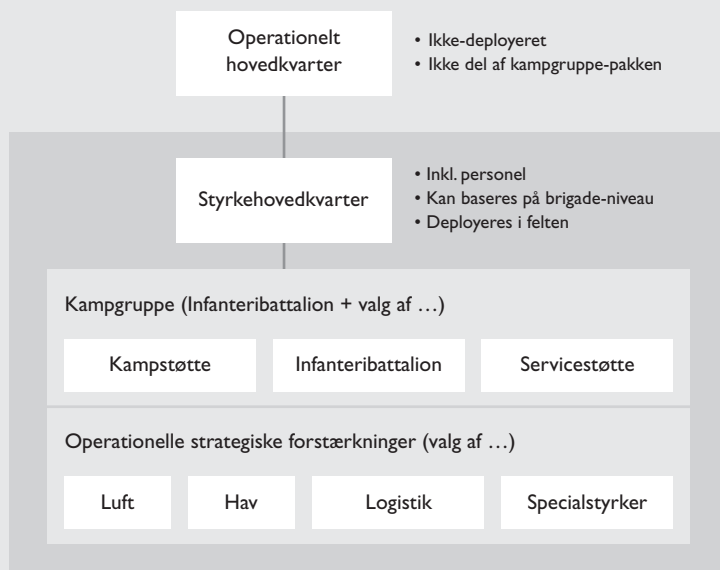
2.3.2.2 Kampgrupper

Et vigtigt element i Headline Goals 2010 er beslutningen om at etablere et antal mindre, mobile enheder som et helt nyt militært element i ESFP's værktøjskasse – de såkaldte kampgrupper. Med "kampgruppe" menes der en mindre militær enhed (ca. 1.500 mand, halvt kamptropper og halvt støttepersonel), som anses for at være den mindst mulige militære enhed til troværdig varetagelse af selvstændige militære operationer. Som skitseret i figur 2.3 vil en typisk kampgruppe bestå af eget styrkehovedkvarter (Force HQ), en kombination af styrker (for eksempel tre kompagnier) med kampstøtte og logistisk støtte. Kampgruppen vil desuden kunne understøttes af operationelle strategiske forstærkninger på op til 1.000 mand inden for søværn, luftvåben, transport og logistik samt specialstyrker. Med de strategiske forstærkninger vil det totale antal mandskab ligge på omkring 2.500-2.850. Dertil kommer det operationelle hovedkvarter, som ikke medregnes i kampgruppepakken. Kampgrupperne er deployeringsdygtige i hele spektrummet af Petersberg-opgaverne. De er dog specifikt tiltænkt at skulle bidrage til at øge Unionens hurtige reaktionsevne, idet kampgrupperne skal kunne rykke ud, inden for 15 dage efter et krisestyringskoncept er vedtaget (se figur 2.4). Kampgruppen skal kunne deployeres i op til 30 dage med yderligere mulighed for forlængelse i op til 120 dage – forudsat nødvendig genforsyning.

Ønsket om en hurtig udrykningskapacitet har været en del af medlemslandenes ambition lige siden Helsinki-mødet, hvis rådskonklusioner noterede, at "særlig opmærksomhed ville blive givet til udviklingen af en hurtig reaktionskapacitet".¹³ Omend det ikke var i form af en kampgruppe, viste Operation ARTEMIS i Den Demokratiske Republik Congo i 2003, at EU-landene godt kunne rykke hurtigt ud og gøre en forskel i en kompleks og ustabil situation langt fra Europa. Som det vil blive uddybet senere, blev det i forbindelse med Operation ARTEMIS, hvis formål bl.a. var at støtte FN's arbejde i Congo, ikke alene klart, at et scenarie lig situationen i Congo kunne tænkes at opstå andre steder i Afrika, men også at FN med stor sandsynlighed ville have brug for lignende støtte igen.¹⁴ Dermed kom operationen til at udgøre en skabelon for udviklingen af et hurtigt udrykningskoncept.

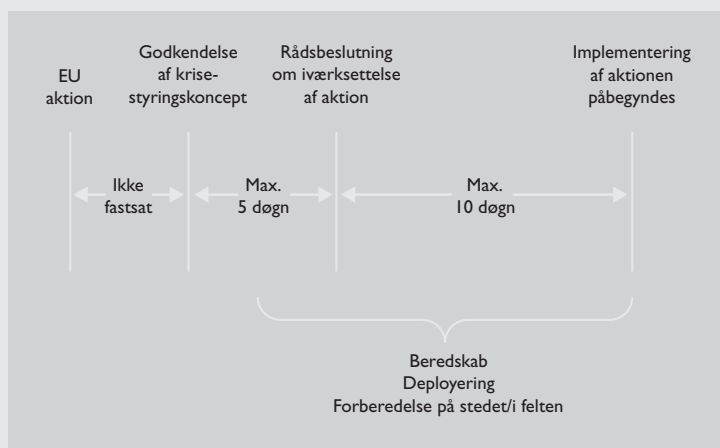
Tabel 2.2 er en oversigt over kampgrupper, der har gennemført en seks måneders rotation på standby eller for tiden er planlagt.

Figur 2.3
Kampgruppers sammensætning



Kilde: ESFP Nyhedsbrev nr. 3, januar 2007

Figur 2.4
Tidslinie for deployering



Kilde: ESFP Nyhedsbrev nr. 3, januar 2007

Tabel 2.2
Kampgrupper

	Stand-by (semester)	Deltagere	Rammenation
Detaljerede tilsagn	1/2007	Frankrig, Belgien	Frankrig
		Tyskland, Nederlandene, Finland	Tyskland
	2/2007	Italien, Ungarn, Slovenien	Italien
		Grækenland, Bulgarien, Rumænien, Cypern	Grækenland
	1/2008	Sverige, Finland, Estland, Irland, Norge	Sverige
		Spanien, Frankrig, Tyskland, Portugal	Spanien
	2/2008	Tyskland, Frankrig, Spanien, Luxembourg, Belgien ^(*)	Tyskland
		Storbritannien	Storbritannien
	1/2009	Italien, Spanien, Portugal, Grækenland	Italien
		Grækenland, Bulgarien, Cypern, Rumænien	Grækenland
	2/2009	Tjekkiet, Slovakiet	Tjekkiet
		Belgien, Frankrig	Ikke fastsat
Indsatsstyrke-pakke tilsagn	1/2010	Polen, Tyskland, Letland, Litauen, Slovakiet	Polen
		Storbritannien, Nederlandene	Storbritannien
	2/2010	Italien, Rumænien, Tyrkiet	Italien
		Ledig	
	1/2011	Nederlandene, Tyskland, Finland, Østrig	Nederlandene
		Sverige, Finland, Estland, Irland, Norge	Sverige
	2/2011	Ledig ¹	
		Ledig	
Indledende tilbud	1/2012	Ledig	
		Ledig	
	2/2012	Italien, Ungarn, Slovenien	Italien
		Tyskland, Østrig, Tjekkiet, Kroatien	Tyskland
	1/2013	Polen, Tyskland, Frankrig	Polen
		Ledig	

¹ Grækenland har afgivet et indledende tilsagn om HELBROC kampgruppen (Grækenland, Bulgarien, Cypern, Rumænien)

(*) Ikke bekræftet

Kilde: Baseret på information fra Forsvarsministeriet

Det store spørgsmål i forbindelse med kampgrupperne er, om de forbliver "stående" eller rent faktisk vil blive brugt, og i så fald, i hvilke situationer de vil blive brugt. Indtil videre har kampgrupperne ikke været i brug, selvom konceptet har været delvis operationelt siden januar 2005 og fuldt operationelt siden januar 2007. Ambitionen er at kunne have to kampgrupper på standby i seks måneder ad gangen, og at EU skal kunne påtage sig to sideløbende operationer – inklusive at påbegynde to sådanne operationer næsten samtidig. Selvom de lande, der har været på standby, har været principielt positivt indstillet over for brug af de stående styrker, har det i praksis i konkrete situationer vist sig svært at opnå enighed om brug af styrkerne. Kampgruppekonceptet har derfor endnu ikke været taget i brug, hvilket har rejst visse spørgsmål om, hvorfor nogle medlemslande i konkrete situationer om mulig brug af kampgrupperne alligevel har været tilbageholdende med at bruge dem. Danmark deltager på grund af forsvarsforbeholdet ikke i EU's kampgrupper – hverken med styrker eller med nichekapaciteter.

2.3.2.3 Operationelle hovedkvarterer

En vigtig forudsætning for at have "evnen til uafhængig aktion" er at have den nødvendige kommando og kontrol til at udføre de ønskede ESFP-missioner. I Headline Goals 2003 var der taget højde for strategisk kommando og kontrol ved, at medlemslandene havde givet tilsagn om "et tilfredsstillende antal nationale eller multinationale hovedkvarterer" på alle niveauer. Som vist i figur 2.5 indeholder EU's kommando- og kontrolstruktur tre niveauer, henholdsvis det strategiske, det operationelle og det taktiske niveau. Der er på nuværende tidspunkt identificeret fem nationale operationelle hovedkvarterer (jf. tabel 2.3), som alle er en del af Headline Goals-processen. Hvilket hovedkvarter der bruges i forskellige

Figur 2.5
Hovedkvarterer for EU-operationer

Militær/strategisk niveau	Operationelt hovedkvarter
Operationelt niveau	Styrke hovedkvarter
Taktisk niveau	Komponent hovedkvarter

Kilde: Lindstrom, Gustav (2007): "Enter the EU Battlegroups", *Chaillot Papers*, no. 97, European Union Institute for Security Studies, Paris.

Tabel 2.3
Nationale hovedkvarterer til rådighed for EU

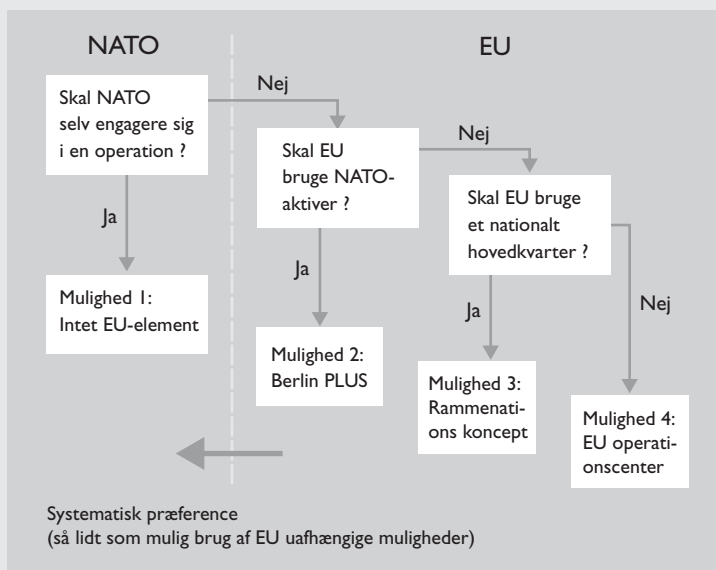
Land	Placering
Storbritannien	Northwood, London
Frankrig	Mont-Valérien, Paris
Tyskland	Potsdam
Italien	Centocelle, Rom
Grækenland	Larissa

Kilde: Lindstrom, Gustav (2007): "Enter the EU Battlegroups", *Chailot Papers*, no. 97, European Union Institute for Security Studies, Paris.

operationer, fastlægges under beslutningsprocessen i PSC samt ved udformningen af krisestyringskonceptet (Crisis Management Concept (CMC)).¹⁵ Dog ligger hovedkvartersspørgsmålet fast i de tilfælde, hvor kampgrupper vælges som instrument, da den forudgående planlægning for kampgruppen inkluderer fastlæggelse af kommando og kontrol.

Ud over de nationale hovedkvarterer blev der, som beskrevet ovenfor, i december 2003 oprettet en civil/militær planlægningscelle i tilknytning til EUMS. Cellen skulle håndtere EU-operationer, hvor NATO-aktiver via Berlin Plus-aftalen (se afsnittet nedenfor) og nationale hovedkvarterer ikke anvendtes. Beslutningen blev taget på baggrund af adskillige måneders kontrovers om, hvorvidt EU burde have en selvstændig kommando- og kontrolkapacitet. Den mere vidtgående ide til et permanent EU-hovedkvarter var blevet bragt op på et møde i april 2003 mellem Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Belgien. De fire lande foreslog, at EU burde have uafhængig planlægnings- og kommandokapacitet til operationer, hvor NATO ikke var involveret under Berlin Plus-arrangementet. Ideen skabte en del polemik, ikke kun blandt EU's medlemslande – især Storbritannien – men også i forhold til EU's relationer med NATO og ikke mindst USA. Kompromisløsningen, i form af oprettelsen af den civil/militære planlægningscelle, blev accepteret af EU's medlemslande på baggrund af dokumentet "European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations." I dokumentet blev et systematisk hierarki af beslutningsmuligheder i forhold til, hvilket hovedkvarter der skulle stå for hvilke operationer, fremlagt (se figur 2.6).¹⁶

Figur 2.6
Beslutningsproces i forbindelse med placering af operationer



Kilde: Reichard, Martin (2006): *The EU-NATO Relationship – a legal and political perspective*, Ashgate.

2.3.2.4 Berlin Plus

Berlin Plus-arrangementet refererer til en aftale mellem NATO og EU indgået i marts 2002 om de formelle konsultations- og udlånsprocedurer af NATO-aktiver i forbindelse med krisehåndtering. Konkret omfatter samarbejdet bl.a. konsultationer mellem NATO og EU i forbindelse med en krise samt EU's adgang til NATO's planlægningskapacitet. Formelt markerer Berlin Plus en ny fase i NATO-EU-forholdet, hvilket hurtigt blev understøttet ved, at de to fredsstøttende operationer i Makedonien i 2003 og i Bosnien i 2004 blev omfattet af arrangementet. Da aftalen blev indgået i 2002, blev den, ud over at være anset for at være et politisk vendepunkt i forholdet mellem de to organisationer, også set som et positivt vendepunkt i Tyrkiets holdning til relationerne mellem NATO og EU. Siden hen har Tyrkiets lange optagelsesforhandlinger med EU, samt udvidelsen af EU til at inkludere både Cypern og Malta, imidlertid sat sine spor i arrangementet mellem de to organisationer, hvor Tyrkiet i stigende grad har gjort brug af sin position i NATO til at øve indflydelse på forholdet mellem de to organisationer: I dag omfatter

Berlin Plus således kun ESFP-operationen EUFOR ALTHEA i Bosnien-Hercegovina.

Historisk bygger Berlin Plus på det arrangement, som allerede fra 1996 eksisterede mellem NATO og Vestunionen, og som forudså, at der kunne være situationer, hvor NATO som helhed ikke ville deltage i missioner, men hvor EU, gennem Vestunionen, kunne få adgang til NATO-aktiver. Der er ikke tale om udlån af hverken styrker eller militært materiel. Den slags kapaciteter ligger udelukkende under national kontrol og nationalt ejerskab. Det, som NATO råder over, er planlægningskapacitet og kommando-, kontrol- og kommunikationskompetence samt enkelte fælles kapaciteter som for eksempel AWACS-overvågningsfly. Berlin Plus-støtten kan opdeles i tre kategorier:

- Sikret adgang til NATO's planlægningskapacitet
- Antaget rådighed over NATO-kapaciteter og fælles aktiver
- Identifikation af kommandomuligheder i NATO for EU-ledede operationer.¹⁷

Til gengæld for NATO's tilsagn om støtte forpligtede EU sig til at involvere europæiske NATO-allierede, der ikke er EU-medlemmer, i ESFP i så høj grad som muligt, samt at ESFP under ingen omstændigheder ville blive brugt mod en NATO-allieret. Sidst, men ikke mindst, udelukkes stater, som ikke er enten NATO-medlemmer eller partnere igennem Partnerskab for Fred (PfP) (Cypern) fra deltagelse i EU-operationer under Berlin Plus. Derudover bør det nævnes, at Berlin Plus-arrangementet indeholder en såkaldt sikkerhedsaftale (se boks 2.2) om udveksling af fortrolige oplysninger. Kun lande, der har en sikkerhedsaftale, har adgang til fortroligt NATO-materiale. I øjeblikket har hverken Cypern eller Malta sådanne sikkerhedsaftaler, og Tyrkiet blokerer for, at de får dem, samt for at Cypern får PfP-status i NATO. Samtidig vil Cypern og Malta ikke diskutere emner i PSC, som ikke alle EU-medlemslande kan deltage i. Resultatet er en hårdknude, som på nuværende tidspunkt, trods nye tyrkiske signaler og nylig tiltrædelse af Malta til PfP, ikke har lyse udsigter for opblødning.

Umiddelbart giver Berlin Plus-arrangementet indtryk af et tæt og sundt samarbejde mellem de to organisationer og et solidt bidrag til EU's militære kapacitet. Nærlæsning af den politiske situation mellem Tyrkiet og Cypern viser imidlertid, at den praktiske udførelse af Berlin Plus er blevet genstand for politiske spændinger, som reelt har forhindret arrangementet i at være det værktøj, der skulle *muliggøre* EU-NATO-samarbej-

de i fredsstøttende operationer. Tværtimod har den politiske situation bevirket, at Berlin Plus også er blevet et arrangement, der *forbindrer* yderligere samarbejde mellem NATO og EU. Problemet er derfor, at NATO og EU ikke kan diskutere andet (på politisk niveau) end Operation ALTHEA. Dermed er de virkelig presserende emner som for eksempel Kosovo og Afghanistan emner, der ikke kan komme på dagsordenen i møder mellem PSC og Det Nordatlantiske Råd (NAC).

2.3.2.5 Civile målsætninger

Fokus har hidtil været rettet mod udviklingen af EU's militære dimension – en tendens som også ses i offentlighedens fokus på ESFP. Dette til trods for at langt størstedelen af EU's hidtidige operationer har været civile operationer, og til trods for at Det Europæiske Råd i Köln i 1999 gav tilslutning til et vidtgående forslag om et civilt og humanitært beredskab, som skulle gøre det muligt for EU at rykke ud i krise- og konfliktområder med en ikkemilitær kapacitet. Tilslutningen blev fulgt op på det efterfølgende Helsinki-møde i december 1999, hvor det blev besluttet at etablere en civil krisestyringsmekanisme, som skulle kunne operere parallelt med den militære kapacitet. I juni 2000 i Feira i Portugal aftaltes et overordnet styrkemål på 5.000 politifolk, samt at den civile dimension af ESFP skulle indeholde et beredskab, der kunne sættes ind i fire indsatsområder: politi, retsstatsprincipper, civil forvaltning og civil beskyttelse.

De civile målsætninger har på mange områder fulgt et mønster, der svarer til udviklingen inden for de militære målsætninger, idet man startede med at opstille en række mål og behov inden for hvert af de fire indsatsområder, efterfulgt af en tilsagnskonference, hvor medlemslandenes tilsagn blev indskrevet i et kapacitetskatalog. Dertil kom, at man ligesom under de militære styrkemål også justerede målsætningerne fra Feira efter vedtagelsen af sikkerhedsstrategien i 2003. Disse nye målsætninger, Civilian Headline Goals 2008 (CHG 2008), inkluderer nu følgende mål:

Politi – EU skal kunne udføre alle slags politimissioner fra rådgivning, støtte og træning til regulær afløsning af en lokal politistyrke. Medlemslandene har givet tilsagn om i alt godt 5.700 politifolk, hvoraf op til 1.400 skal kunne deployeres på mindre end 30 dage.

Styrkelse af retsprincippet – EU skal kunne støtte, og om nødvendigt gendanne, et fungerende rets- og fængselsvæsen til opbakning af politiet. Medlemslandene har givet tilsagn om over 600 personer (anklagere, dommere, og fængselspersonale) til støtte inden for dette område.

Civilforvaltningen – EU skal kunne rykke ud med et antal personer til støtte for civilforvaltningen i krisestyringsoperationer. Medlemslandene har givet tilsagn om godt 550 personer (fra en række forskellige ministerier og lokalforvaltninger) på dette område.

Civil beskyttelse – EU skal kunne stille med personel til civil beskyttelse inklusive at kunne sikre et hurtigt overblik over situationen gennem udsendelse af koordineringshold (bestående af omkring ti personer) inden for 3-7 timer, samt udsendelse med kort varsel af yderligere 2.000 personer. Medlemslandene har desuden givet tilsagn om næsten 600 eksperter i civil beskyttelse samt yderligere ca. 4.500 personel til civil beskyttelse.

Monitorering – som et yderligere indsatsområde blev monitorering lagt til CHG 2008 ved rådsmødet i december 2004. Monitorering er en vigtig del af hensigten om at kunne udøve konfliktforebyggelse og derved gribe ind, før konflikten eskaleres til et niveau, hvor civil indgriben ikke længere er tilstrækkelig. Medlemslandene har givet tilsagn om ca. 500 personer.

Civil Response Teams (CRT) – blev på svensk initiativ lagt til i CHG 2008. CRT består af en pulje af ca. 100 EU-uddannede eksperter fra de fire oprindelige prioritetsområder, der kan indsættes hurtigt i krisesituationer, eller hvor en krise er under udvikling. Eksperterne skal enten vurdere situationen, før en fælles aktion er vedtaget, eller skal kunne bruges til hurtig indsættelse i felten, efter en fælles aktion er vedtaget. Størrelse, sammensætning og udstyr vil være afhængig af den enkelte mission.

Det er desuden hensigten, at den civile dimension af ESFP skal kunne støtte EU's særlige repræsentanter med f.eks. sikkerhedssektorreform og støtte til afvæbning, demobilisering og reintegrationsprocesser i konflikttruede samfund eller postkonfliktsamfund. Her er der tilsagn om godt 450 personer. Ydermere er det hensigten, at man ud fra de eksisterende civile kapaciteter kan sammensætte såkaldte multifunktionelle civile indsatspakker.

I lighed med den militære proces, hvor man forholdsvis hurtigt kunne melde ud, at målsætningen på papiret var nået, var dette også tilfældet inden for de civile målsætninger. Der er alligevel grund til skepsis på det civile område, idet det har vist sig langt mere udfordrende i praksis at stille med de nødvendige kapaciteter end først forventet. Det civile område er fundamentalt forskelligt fra det militære, hvor problemerne

hovedsageligt har at gøre med politisk vilje og penge til at finansiere allerede eksisterende strukturer og kapaciteter.¹⁸ På det civile område har doktriner og standarder skullet udvikles fra bunden, og dertil kommer, at der ofte er tale om stillingskategorier, som ikke har det nødvendige "overskudspersonale" at tage ud af den nationale kontekst – for eksempel er det ikke let at erstatte en dommer, anklager eller for dens sags skyld uddannet fængselspersonale. I dag, ved påbegyndelsen af EU's hidtil største civile operation EULEX i Kosovo, er der meget, der tyder på, at EU risikerer at blive overbebyrdet.¹⁹

2.3.3. Den begrebsmæssige ramme

Selvom udviklingen af EU's militære dimension blev lanceret allerede i 1999 ved Helsinki-mødet, hvorfra både den institutionelle og den materielle ramme stammer, var det først i løbet af 2003, at den begrebsmæssige udvikling af ESFP begyndte. Denne nærmest bagvendte udvikling skyldes sandsynligvis den pragmatiske betragtning, at den begrebsmæssige ofte er det mest vanskelige at opnå enighed om. Man kan gisne om, hvorfor enighed kunne opnås i foråret 2003, og at formuleringen af en sikkerhedsstrategi skete både hurtigt og i kølvandet på invasionen af Irak, og det meget offentlige skænderi om deltagelse i Irakkrigen. Faktum er, at processen forløb meget hurtigt, fra EU's udenrigsministre i maj 2003 bad Solana om at producere et "europæisk strategikoncept" til rådsmødet den 20. juni, hvor Solana kunne præsentere første udkast til en sikkerhedsstrategi, til at den endelige version "Et sikkert Europa i en bedre verden" blev vedtaget på rådsmødet i december 2003. Man fristes dermed til at spekulere på, hvorvidt Solana og hans hold i policyenheden havde et udkast "liggende i skuffen".²⁰

Hvis en sikkerhedsstrategi har ligget parat, før politikerne var rede til at bede om den, er det måske ikke så mærkeligt. Tanker om en europæisk forsvarsdimension har været en del af flere lande og politikeres visioner om et fuldt integreret Europa, lige siden den europæiske integrationsproces begyndte at tage form efter Anden Verdenskrig. Dertil kommer, at der er tale om et følsomt politikområde, som ligger midt imellem to stærkt kontroversielle politiske spændingsfelter; "føderalister" mod "intergovernmentalister" og "atlantister" mod "europæere".²¹ Netop fordi politikområdet ligger i disse følelsesladede spændingsfelter, hvor fundamentale nationale og identitetsmæssige spørgsmål berøres, har det også altid været anset for at være et af de politikområder, hvor integration ville være mindst sandsynlig.

Den begrebsmæssige ramme er nok det område inden for udviklingen af ESFP, hvor der er blevet taget de mest forsigtige skridt, og hvor der stadig er et godt stykke vej, før man kan tale om en egentlig fælles vision for EU's sikkerheds- og forsvarsmæssige rolle. Det er i dette lys, at dette kapitals indledende vurdering af sikkerhedsstrategien som en hensigtsrklæring snarere end en egentlig strategi skal ses.

I det følgende beskrives indholdet af sikkerhedsstrategien, samt de overvejelser, der for tiden eksisterer om muligheden for vedtagelsen af en videreudvikling af det eksisterende dokument.

2.3.3.1 "Et sikkert Europa i en bedre verden"

Titlen på den europæiske sikkerhedsstrategi (ESS) er et bevidst valg, som skal reflektere EU's varemærke – at sikkerhed og en bedre verden bedst opnås gennem en kombineret civil og militær indsats, hvor økonomiske, politiske og kulturelle policymidler foretrækkes frem for militære instrumenter alene. Den europæiske sikkerhedsstrategi skal derfor ses som en omfattende strategisk ramme for de globale udfordringer og særlige trusler, EU står over for. Formålet med ESS var yderligere at sikre tilstrækkelig bred tilslutning til at omfatte de nye medlemslande og deres forskellige strategiske traditioner og orienteringer. Strategien skulle dog være tilstrækkelig præcis til at fungere som ramme for de internationale indsatser, der havde vist sig stigende behov for. ESS fulgte efter terrorangrebene i 2001 og USA's svar herpå i den amerikanske sikkerhedsstrategi fra 2002. Det blev derfor set som vigtigt, at den europæiske tilgang ikke blot svarede til den foreliggende globale situation, men også bidrog til troværdighed hos de store internationale aktører, særligt USA.

Sikkerhedsstrategien pegede, på linje med den amerikanske nationale sikkerhedsstrategi, på de nye internationale trusler og udfordringer i form af terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, sammenbrudte stater og organiseret kriminalitet. Til trods for overensstemmelse i de to sikkerhedsstrategier i forhold til trusselsbilledet var der ikke overensstemmelse i forhold til, hvordan og på hvilket stadium sikkerhedsudfordringerne skulle løses. ESS prioriterede en bred kombination af policyinstrumenter med udgangspunkt i politisk og diplomatisk forebyggelse i kompetente internationale organisationer – den såkaldte "effektive multilateralisme", et begreb, der ikke lægges større vægt på i den amerikanske strategi.²² Endvidere måtte der bygges på indgreb under FN-pagten, altså med FN's Sikkerhedsråd i en afgørende rolle. Traditionelt territorialt forsvar blev ikke længere anset for at være

relevant, fordi forsvaret mod de nye trusler forventes at finde sted også uden for Europa. Desuden kan indgrebene ikke begrænses til militære modforanstaltninger, men må indbefatte efterretninger, retlige, politimæssige og andre midler, herunder også økonomiske forholdsregler eller sanktioner. EU anser sig selv som enestående velpliceret til at spille en rolle over for de nye, mangesidige udfordringer med kombinationen af økonomisk samarbejde med politisk og militært potentiale.

Selvom vedtagelsen af ESS må anses for at have været et yderst vigtigt skridt i retning af udviklingen af en europæisk sikkerhedsmæssig og strategisk kultur samt for udviklingen af den nødvendige begrebsmæssige ramme for den europæiske sikkerheds og forsvarspolitik, må den alene anses for at være et første skridt på vejen. Udviklingen siden 2003 har allerede vist, at ESS i højere grad afspejler målene og i mindre grad midlerne til at nå disse mål. De fem overordnede sikkerhedstrusler har snarere karakter af temaer end af konkrete opgaver. De er hverken indbyrdes prioriterede eller geografisk forankrede, og aktørerne er ikke tegnet op. På denne baggrund har EU især på initiativ af Frankrigs nye præsident påbegyndt overvejelser om en gennemgang af sikkerhedsstrategien med henblik på eventuelle forbedringer eller suppleringer.

2.3.3.2. På vej mod en ny sikkerhedsstrategi?

Overvejelserne om en præcisering af sikkerhedsstrategien begrundes navnlig med erfaringerne med ESFP-operationerne og med, at nye risici, som den oprindelige sikkerhedsstrategi ikke tager højde for, er dukket op i horisonten. Omskrivningen ønskes dog afgrænset til at skulle forbedre gennemførelsen af den eksisterende strategi og tilføje den passende nye elementer. Stats- og regeringscheferne har derfor bedt Solana om at udarbejde forslag og om at fremlægge disse forslag i slutningen af 2008 under det franske EU-formandskab.

En revideret europæisk sikkerhedsstrategi (ESS 2.0) forventes at omfatte elementer som Ruslands nye rolle over for EU, herunder også i polarområderne. Ruslands nye rolle forbindes også med EU's problemer med at sikre stabile og uforstyrrede olie- og naturgasforsyninger. Endnu et element er det globale energiforbrugs indvirkning på klimaforandringer og de heraf følgende sikkerhedsproblemer, som også indbefatter Brasilien, Indien og Kina. Disse voksende økonomier og den stigende globale samhandel peger også i retning af illegal indvandring som et nyt strategisk element, ligesom også den nære sammenhæng mellem EU's politikker angående handel, udviklingsbistand samt sikkerhed og forsvar udgør et selvstændigt, nyt element.

ESFP-operationerne har, som omtalt, overvejende været civile, og de eneste militære operationer, hvor samarbejdet mellem EU og NATO om brug af sidstnævnte aktiver har fungeret efter hensigten, var i Operation CONCORDIA i Makedonien og Operation ALTHEA i Bosnien-Hercegovina. Et vigtigt konkret formål for udarbejdelsen af ESS 2.0 kan derfor meget vel blive samarbejdsarrangementer for, hvordan EU og NATO kan løse deres respektive opgaver side om side, uanset om EU har behov for NATO-aktiver eller ej. Denne opgave ses især som vigtig i en situation, hvor USA vælger at koncentrere sine militære styrker i Irak og Afghanistan og derfor ikke længere kan forventes at ville spille en afgørende rolle på Balkan. ESS 2.0 vil skulle tage højde for andre måder at bevare det tætte transatlantiske forhold, for eksempel gennem fælles strategier i kampen mod terrorisme og i postkonfliktsituationer.

Resultatet af EU's strategiske overvejelser kommer desuden til at afspejle de forskellige forestillinger om fremtidens Europa, som løbende diskuteres i forhold til EU's fortsatte integrationsproces. I forhold til ESFP er særligt tre sådanne forestillinger i fokus i dag:

- For det første den franske forestilling om et udvidet EU bestående af en kerne af entusiaster omgivet af de øvrige, som efter eget ønske befinder sig uden for kernen, sådan som det ville være tilfældet med permanent, struktureret samarbejde.
- For det andet den britiske forestilling om et udvidet EU bestående af koalitioner, hvor medlemslandene efter behov og ønske danner ad hoc-grupper, herunder i dette tilfælde inden for sikkerheds- og forsvarspolitik.
- Endelig er en tredje forestilling, hovedsageligt fremført af tyske socialdemokrater, i sin yderste konsekvens mere vidtgående. Den involverer en fælles europæisk militær styrke, der kan udsendes i stedet for nationalt baserede hære – populært betegnet en "Europa-hær".

Udtrykket "Europa-hær" blev for nylig anvendt af den tyske socialdemokratiske udenrigsminister, Frank-Walter Steinmeier. Udtrykket har tidligere været anvendt i andre sammenhænge og figurerede også i den danske debat forud for afstemningen om Maastricht-traktaten den 2. juni 1992. Den tyske brug af udtrykket adskiller sig fra tidligere debatter, herunder f.eks. debatten i 1952 (altså før oprettelsen af EF i 1957) i forbindelse med et udkast til traktat om et europæisk forsvarsfællesskab. Her blev udtrykket "Europa-hær" benyttet i forbindelse med et forslag til en overstatslig militær styrke, der skulle være ansvarlig over for europæiske myndigheder, med fælles forsvarsbudget og forsvarsminister.

Selvom muligheden for at arbejde mod et fælles forsvar indgår i traktaten om Den Europæiske Union, vil en sådan udvikling kun kunne finde sted efter enstemmig afgørelse i Det Europæiske Råd. Indtil en sådan afgørelse finder sted, hvilket bedømmes som højst usandsynligt, har EU ikke selv militære styrker. Styrker kan stilles til rådighed af medlemslandene, men dette betyder blandt andet, at der skal indhentes samtykke fra de nationale parlamenter (eller andre forfatningsmæssigt ansvarlige instanser) forinden. For Danmarks vedkommende skal reglerne i grundlovens paragraf 19 i givet fald følges – på samme måde som ved bidrag til militære indsatser til operationer i andre organisatoriske sammenhænge, inklusive NATO. Det indebærer også, at hvert enkelt medlemsland er politisk ansvarligt for sit militære bidrag – herunder dets opbygning, udpegning af officerer mv., samt at hvert medlemsland har sit eget selvstændige forsvarsbudget. Når der i visse kredse i Tyskland tales om en Europa-hær, forekommer det utænkeligt, at der skulle sigtes mod at søge EU-traktaten ændret på disse centrale punkter, hvilket der utvivlsomt heller ikke vil være den fornødne enighed om. Der sigtes snarere mod at løse en række konkrete problemer med henblik på at sikre, at de styrker, som medlemslandene stiller til rådighed for EU-operationer, kan fungere sammen. Dette stiller krav til samordning vedrørende f.eks. udrustning, uddannelse og øvelser, ligesom det vil være vigtigt at sikre, at landene taget under ét råder over de nødvendige kapaciteter, f.eks. vedrørende fly- og søtransport, helikoptere samt en passende planlægnings- og føringskapacitet.

De nutidige tyske overvejelser om en fælles militær styrke har derfor en usikker fremtid. Selvom Danmark som følge af forbeholdet ikke kan forhindre, at resten af EU går videre i integrationen inden for det militære område, stiller store lande – ikke mindst Storbritannien – sig afvisende over for de nye tanker om en Europa-hær. Der er derfor udsigt til, at ESFP i al overskuelig fremtid vil forblive baseret på et mellemstatsligt grundlag.

2.3.4 Delkonklusion

Gennemgangen af de sidste otte-ti års udvikling inden for ESFP's institutionelle, materielle og begrebsmæssige rammer viser tydeligt, at der er sket meget, og at EU har ændret karakter fra at være en udelukkende civil aktør med en hovedsagelig regional indflydelse inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken til at være en global aktør med en sikkerhedsmæssig rolle med brug af civile og militære midler. EU har på ganske kort tid

opstillet en struktur, som på trods af en række uløste problemstillinger, har overgået de flestes forventninger. Der er dog tale om en kvalificeret succes for EU, for som eksemplet med de civile målsætninger viser, har forskellige aktører og landes forventninger til EU udviklet sig hurtigere end kapaciteterne. Samtidig er der områder, hvor succesfulde strukturelle udviklinger ikke nødvendigvis leder til succesfuld implementering. Hvis kampgrupperne f.eks. ikke bliver brugt i ESFP-operationer, og hvis Berlin Plus-arrangementet reelt ikke længere er en mulighed, må der stilles spørgsmålstejn ved EU's reelle succes i forhold til udviklingen af den sikkerheds- og forsvarspolitiske rolle.

Interesserne blandt medlemslandene er ikke nødvendigvis sammenfaldende på alle områder. Derfor er der stadig et udviklings- og et indflydelsespotentiale for deltagerlandene i den videre udvikling af ESFP. Danmark deltager som bekendt ikke i EU's afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet, og dermed har Danmark ikke fuld del i dette indflydelsespotentiale. Derimod har Danmark principielt mulighed for at opnå indflydelse på f.eks. den begrebsmæssige konkretisering i den nye sikkerhedsstrategi og herigennem søge at fremme danske strategiske overvejelser om emner som energiforsyninger, klimaændringer og befolkningsstrømme samt betoning af den sammenhæng, som militære styrker indgår i. På det seneste har flere medlemslande udtrykt sympati for den danske model for samtænkning mellem civile og militære aktiver og kapaciteter i sikkerheds- og forsvarspolitik, der derfor kunne være et eksempel på mulig dansk indflydelse på den nye sikkerhedsstrategi. Fuld udnyttelse af denne indflydelse kræver dog, at Danmark kan deltage i diskussionen om begge sider af samtænkning – både den civile og den militære – og at Danmark reelt kan øve den nødvendige indflydelse.

Eftersom Danmark ikke deltager i EU's militære samarbejde, står Danmark i dag svagt i forhold til den videre udvikling af en strategisk kultur og opnåelse af enighed om de forskellige strategiske forestillinger om det integrerede Europa. Dette er, til trods for at ESFP som nævnt er en mellemstatslig og ikke en overstatslig konstruktion, hvor alle deltagende lande kan tage stilling til hver enkelt beslutning. Desuden står det alle medlemslande undtagen Danmark frit at nedlægge veto mod beslutninger, der anses for uhensigtsmæssige udviklinger inden for den forsvarsmæssige dimension. Danmark har som en konsekvens af forsvarsforbeholdet afgivet denne ret i beslutninger med indvirkning på det militære område, hvilket betyder, at Danmark reelt ikke vil kunne forhindre en udvikling mod eksempelvis en Europa-hær, såfremt resten af med-

lemslandene skulle opnå enighed herom. Selvom det er usandsynligt, at der kan opnås enighed om dette emne, må det ikke desto mindre konstateres, at den store udvikling, som foreløbig har fundet sted, er sket uden dansk indflydelse på ganske centrale områder, og at mulighederne for videre begrebsmæssig udvikling, som ligger forude, er områder hvor dansk deltagelse – og indflydelse – står svagt.

2.4 Udførelsen af ESFP – fra instrumenter til operationer

ESFP har været operationel siden 2003 og har siden da dannet rammen omkring et stigende antal militære og civile operationer. Derfor bedømmes de mange institutionelle, kapabilitetsmæssige og begrebsmæssige tiltag siden 2000 bedst gennem den praktiske implementering af ESFP i de operationer, som enten er under gennemførelse eller er fuldført.

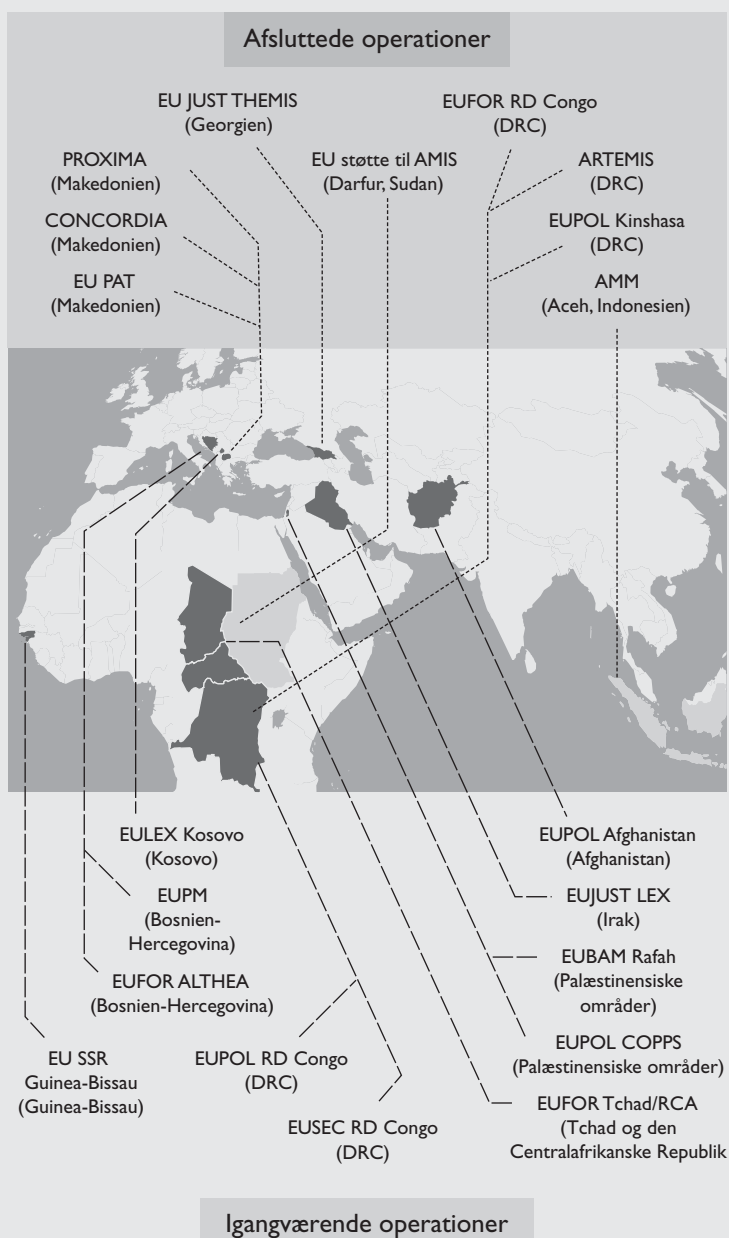
EU har på nuværende tidspunkt gennemført ni operationer og har 11 igangværende operationer (figur 2.7). Fem har været militære missioner, hvor det danske forsvarsforbehold har gjort sig gældende, en har været civil-militær og resten har været forskellige typer civile operationer. Alle operationerne har været en reaktion på konkrete udviklinger og på baggrund af skønnet behov. Det forventes, at andre slags missioner vil blive udviklet, efterhånden som der opstår behov. Især er der en forventning om, at såkaldte hybridmissioner, der kombinerer civile og militære tiltag, vil blive benyttet i fremtidige missioner, da det netop er i foreningen af hele paletten af instrumenter, at EU regnes for at have et fortrin som aktør.

Udførelsen af ESFP skal ses i sammenhæng med EU's geografiske interesser og sikkerhedsstrategiens målsætninger. Desuden skal operationerne ses i sammenhæng med de policyinstrumenter, som EU har til rådighed. I det følgende vil den praktiske implementering af ESFP kort blive gennemgået ved at sammenholde EU's erklærede interesser og de til rådighed værende instrumenter. Diskussionen af de forskellige operationer er geografisk struktureret og er altså ikke en kronologisk gennemgang.

2.4.1 Policyinstrumenter til ESFP's udførelse

De instrumenter, som er til rådighed for gennemførelsen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder gennemførelsen af den forsvarsmæssige dimension, omfatter:

Figur 2.7
ESFP-operationer



Andre operationer: EUBAM Moldova/Ukraine, EUSR grænseovervågningsassistance Georgien

Kilde: Rådet: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268=en&mode=g

- Fastlæggelse af principper og overordnede retningslinjer
- Fælles holdninger
- Fælles aktioner
- Fælles strategier
- Samarbejde mellem medlemslandene om deres politik
- Afgørelser, erklæringer og demarcher.²³

Af disse er det fælles aktioner, som har været retsgrundlaget for de missioner, EU foreløbig har lanceret, og som derfor må anses for at være det mest håndgribelige eksempel på udførelsen af ESFP. Fælles aktioner vedtages af Rådet og vedrører konkrete situationer, hvor der skønnes at være behov for operationel aktion. Fælles aktioner forpligter medlemslandene både i deres stillingtagen og i deres handlinger og anses derfor som det mest kraftfulde instrument i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske værktøjskasse.²⁴

Med Amsterdam-traktatens ikrafttræden i 1999 blev yderligere et instrument lagt i værktøjskassen, idet EU's høje repræsentant, Javier Solana, fik mulighed for at få støtte gennem et antal "særlige repræsentanter" (EUSR). EUSR udnævnes af Rådet. EU har i øjeblikket 11 særlige repræsentanter i lande og regioner, som har EU's særlige opmærksomhed. EUSR er under Solanas autoritet og finansieret gennem FUSP-budgettet.²⁵ De er ansat på et retligt grundlag af en fælles aktion med mandat inden for et specifikt geografisk område. I praksis løser de særlige repræsentanter en bred vifte af opgaver, der spænder over kriseforebyggelse, krisestyring og konfliktløsning, støtte til fredsbygning og politisk transformation samt i det hele taget formulering af EU's tilgang i ustabile lande og regioner.²⁶ EUSR er et policyinstrument, som er under stadig udvikling, og som forventes at få en mere markant profil fremover. Især er det sandsynligt, at EUSR i højere grad vil varetage en overordnet koordinerings- og problemløsningsfunktion i forhold til nøgleregioner og regionale partnere, samt at de vil agere som et "broelement" mellem ESFP og EU's øvrige politikker.²⁷ EUSR vil muligvis indgå som øverste permanente repræsentanter i EU's repræsentationer i den nye fælles udenrigstjeneste hvis Lissabon-traktaten ratificeres.

2.4.2 Finansieringen af ESFP-operationer

Finansieringen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er fastlagt i artikel 28.3 i EU-traktaten. Civile krisestyringsoperationer finansieres over EU's budget, hvor størrelsen af budgettet fastsættes af Kommissio-

Tabel 2.4
Unionens budget og FUSP-budgettet

Årstal	Unionens budget (euro)	FUSP-budget (euro)
2003	102,8 milliarder	50 millioner
2004	111,4 milliarder	62,3 millioner
2005	114,1 milliarder	53,6 millioner
2006	119,1 milliarder	60,7 millioner
2007	122,2 milliarder	159,2 millioner
2008	129,7 milliarder	285,25 millioner

Kilde: Europa-Kommissionen

nen, mens den præcise allokering af midler bestemmes af Rådet. Som det fremgår af tabel 2.4, er der tale om forholdsvis beskedne beløb.

I modsætning til de civile operationer finansieres militære operationer delvis gennem Athena-mekanismen og delvis gennem det såkaldte "omkostninger ligger, hvor de falder"-princip. Alle medlemslande deltager i Athena-mekanismen undtagen Danmark, hvis forsvarsforbehold udelukker deltagelse i såvel militære operationer som finansieringen af disse. Athena-mekanismen finansierer ca. 10 procent af omkostningerne forbundet med militære operationer, idet der foreligger en meget restriktiv definition af, hvad der udgør "fælles udgifter".²⁸ Resten finansieres gennem "omkostninger ligger, hvor de falder"-princippet. Fire missioner er finansieret gennem Athena:

- EUFOR ALTHEA
- AMIS II
- EUFOR RD Congo
- EUFOR Tchad/Den Centralafrikanske Republik

Fordelingen af de fælles udgifter bestemmes gennem en såkaldt bruttonationalindtægtsskala (på engelsk GNI), som betyder, at 11 ud af de 26 deltagende lande har et bidrag på under 1 procent af de fælles udgifter, mens Tyskland, Storbritannien og Frankrig betaler henholdsvis 20, 17 og 16 procent af de fælles udgifter.²⁹

Tabel 2.5
Operationer på Balkan og i Kaukasus

Operation	Land	Start	Slut	Type	Antal udsendte	Dansk bidrag
EUPM	Bosnien-Hercegovina	01-01-2003	Ikke afsluttet	Civil (politi)	172	3 betjente
CONCORDIA	Makedonien	31-03-2003	15-12-2003 (efterfulgt af PROXIMA)	Militær	Ca. 350	0 (*)
PROXIMA	Makedonien	15-12-2003	14-12-2005 (efterfulgt af EUPAT)	Civil (politi)	Ca. 200 (inkl. støttepersonel)	6 betjente
EUJUST THEMIS	Georgien	16-07-2004	15-07-2005	Civil (retsstat)	10	1 politi-ekspert
ALTHEA	Bosnien-Hercegovina	02-12-2004	Ikke afsluttet	Militær	7000 (reduceret til 2164)	0 (*)
EUPAT	Makedonien	15-12-2005	15-06-2006	Civil (politi)	30	2 betjente
EULEX Kosovo	Kosovo	04-02-2008	Ikke afsluttet	Civil (retsstat)	Ca. 1800	55 betjente, eksperter og fængselsfunktionærer

Tal baseret på Udenrigsministeriets oplysninger. Det er vigtigt at være opmærksom på, at størrelsen på en given mission ændres i løbet af missionens varighed. Tallene i tabellen er hentet fra Udenrigsministeriets hjemmeside den 14. maj 2008. Hvis intet andet er angivet inkluderer antallet af udsendte ikke støttepersonel.

(*) angiver at dansk deltagelse er forhindret af forsvarsforbeholdet.

2.4.3 Udførelsen af ESFP på Balkan og i Kaukasus

Konflikten i det tidligere Jugoslavien har spillet en betydelig rolle for udviklingen af den europæiske udenrigs- og sikkerhedspolitik. Målet på Balkan er ifølge Javier Solana ikke "kun" fredsbevarelse og en sikkerhedssektorreform, men også at bringe de tidligere Jugoslaviske republikker fuldt og helt ind i den europæiske "mainstream" med mulighed for en dag at opnå fuldt medlemskab af EU.³⁰ Som det fremgår af tabel 2.5, har EU's aktivitet på Balkan under ESFP været koncentreret i Bosnien, Makedonien (FYROM) og Kosovo, hvor Operation EULEX Kosovo i dag er i opstartsfasen. Desuden har ESFP haft en operation i Georgien. Kun

Kosovo og Bosnien har stadig har behov for fortsat aktivitet, og her er der til gengæld tale om store, og formentlig langvarige, operationer. I Kosovos tilfælde er det desuden muligt, at en militær operation overtages fra NATO.

2.4.3.1 Operationer i Bosnien-Hercegovina

ESFP's første praktiske opgave blev politimissionen EUPM, hvor EU overtog ansvaret for udviklingen af det bosniske politi i 2003. Mandatet skulle oprindeligt have løbet til udgangen af 2005, men blev forlænget til udgangen af 2008. Formålet med politimissionen er at fortsætte FN's arbejde med at sikre, at alle aspekter af politiarbejdet, herunder kampen mod organiseret kriminalitet og terrorisme, lever op til europæiske og internationale standarder og repræsenterer alle landets befolkningsgrupper. EUPM er i tæt kontakt med EUSR for Bosnien-Hercegovina, hvor det bl.a. er EUSR's opgave at monitorere den politiske kontrol med politistyrken og at gribe ind i tilfælde af unødigt politisk indblanding.

Fra den overskuelige politimission EUPM er der et stort spring til EU's anden ESFP-mission i Bosnien-Hercegovina, EUFOR ALTHEA. Den 2. december 2004 overtog EU missionen i Bosnien-Hercegovina fra NATO, som siden Dayton-aftalen i 1995 havde ledt den oprindeligt 60.000 mand store SFOR-styrke. Ved EU's overtagelse var NATO-styrken reduceret til 7.000, et styrkeniveau, som EU bibeholdt. Dermed er EUFOR ALTHEA EU's hidtil største militære mission. Skønt den eneste konsekvens af EU's overtagelse af ansvaret for 80 procent af SFOR-styrkerne var nye mærker på uniformerne, måtte de danske styrker trækkes ud af Bosnien-Hercegovina på grund af forsvarsforbeholdet. Dertil kommer, at NATO og EU i forbindelse med EU's overtagelse indgik en aftale om gensidig anvendelse af taktiske reserver, som ville kunne bruges mellem EU's operation i Bosnien-Hercegovina (EUFOR) og NATO's operation i Kosovo (KFOR). På grund af forsvarsforbeholdet måtte Danmark imidlertid på forhånd meddele, at danske styrker udsendt til NATO-operationen ikke kunne indgå under EU-kommando og dermed heller ikke kan anvendes til forstærkning af EUFOR i en eventuel krisesituation i Bosnien-Hercegovina.³¹

Med 22 deltagende EU-lande og 11 tredjelande samt en basis i Berlin Plus-arrangementet er ALTHEA langt den hidtil største og mest udfordrende operation under ESFP. Udfordringen ses tillige i, at den overordnede målsætning med operationen er at kunne overdrage det politiske ansvar til de bosniske myndigheder. Derfor er der også et tæt samarbejde mellem de to ESFP-operationer, som begge er en del af en bred EU-ind-

sats, der også tæller økonomisk og politisk hjælp under den såkaldte stabiliserings- og associeringsproces, og som koordineres af EUSR.

2.4.3.2 Operationer i Makedonien³²

Operation CONCORDIA, som fandt sted i 2003, var EU's første militære operation, og første gang Berlin Plus blev taget i brug. Formålet med operationen var at opretholde et stabilt sikkerhedsmiljø, der kunne sikre implementeringen af Ohrid-aftalen indgået i 2001 som rammen for stabiliseringen af FYROM gennem inddragelse af alle landets befolkningsgrupper i alle samfundsfunktioner. Operationen blev overtaget fra NATO, hvilket bevirkede, at de styrker Danmark havde haft udsendt gennem NATO's Operation Allied Harmony måtte hjemsendes som følge af forsvarsforbeholdet.

Ud over CONCORDIA har to andre ESFP-operationer fundet sted i Makedonien (PROXIMA og EUPAT), begge som led i udviklingen af en effektiv og professionel politistyrke, som lever op til betingelserne i Ohrid-aftalen om fuld inddragelse af den albanske befolkning. Siden afslutningen af EUPAT har der ikke været brug for yderligere ESFP-støtte til Makedonien. Efter en truende krise i 2004 i forbindelse med en folkeafstemning om en decentraliseringslov, krævet af Ohrid-aftalen, har den moderate koalitionsregering i Skopje fortsat gennemførelsen af Ohrid-aftalen. Derfor ser det ud til, at landet, selvom ambitionen om NATO-medlemskab ikke blev realiseret i Bukarest i 2008, ikke desto mindre er på en kurs, der sigter mod NATO-medlemskab og på sigt også medlemskab af EU.

2.4.3.3 Operationer i Kosovo

EU begyndte allerede i april 2006 en planlægningsmission (EUPT), som skulle forberede en eventuel krisestyringsmission i Kosovo samt EU's rolle i Kosovo efter en afgørelse i statusspørgsmålet. Så snart selvstændigheden var erklæret i februar 2008, stod EU klar med en beslutning om en ny ESFP-retssikkerhedsmission, EULEX Kosovo. På fuldt operationelt niveau vil EULEX tælle ca. 1.900 udsendte (heraf ca. 55 danske) politifolk, dommere, anklagere og toldere samt yderligere 1.100 lokalt ansat personale. Dermed bliver EULEX EU's absolut største civile ESFP-operation. EUSR for Kosovo vil være tæt knyttet til missionen og til de øvrige internationale organisationer, som fortsat vil spille en betydelig rolle. Mandatet for EULEX Kosovo er foreløbig sat til to år, men eftersom der er tale om et stort projekt med mange usikkerhedsmomenter, må det påregnes, at EU meget vel kan være involveret i Kosovo i årtier. Desuden

foreligger der en reel mulighed for, at EU vil overtage NATO's nuværende mission i Kosovo, hvilket vil betyde, at de ca. 330 danske soldater skal hjemsendes.

2.4.3.4 Operationen i Georgien

ESFP-operationen EUJUST THEMIS skal ses som en del af en overordnet strategi for at hjælpe Georgien igennem de krævende reformer, som landet har påbegyndt siden 2003. EUJUST THEMIS var ESFP's første retssikkerhedsmission. Den blev lanceret den 16. juli 2004 med kun otte eksperter. Trods den beskedne størrelse skulle operationen støtte de georgiske myndigheder i deres reform af retssystemet. Missionen afsluttedes med en rapport skrevet i samarbejde mellem de georgiske myndigheder og EUJUST-gruppen med ansvaret for implementering af rapportens anbefalinger hos de georgiske myndigheder.

2.4.4 Udførelsen af ESFP i Afrika

EU's interesse i Afrika og Afrikas store behov afspejles i EU's aktivitet på det afrikanske kontinent. Otte af de 20 ESFP-operationer ligger i Afrika, tre af de 11 særlige repræsentanter er stationeret i Afrika, og EU har siden EU-Afrika-topmødet i december 2007 udviklet en ambitiøs EU-Afrika-strategi, hvori sikkerheds-spørgsmål har fået en omfattende rolle. Desuden er Afrika blevet interessant fra et geostrategisk perspektiv i konkurrencen om adgangen til kontinentets betydelige naturressourcer. Dette ses bl.a. ved Kinas mange investeringer og storstilede projekter i Afrika. Dertil kommer naturligvis, at flere af de store EU-lande, gennem deres historie som kolonimagter, stadig har særlige interesser i Afrika.

Som det fremgår af tabel 2.6, er ESFP-aktivitet i Afrika koncentreret om to konfliktområder: stabiliseringen af Den Demokratiske Republik Congo (DRC) samt den igangværende konflikt i Sudans Darfurregion og nabolandet Tchad.

2.4.4.1 Operationer i Den Demokratiske Republik Congo

Stabiliseringen af Den Demokratiske Republik Congo efter 30 års diktatur under præsident Mobutu efterfulgt af næsten konstant vold indtil 2002 med et anslået tabstal på ca. 3,5 millioner mennesker³³ er et projekt, som verdenssamfundet deltager i gennem FN-missionen MONUC. EU blev i første omgang involveret i Congo, da FN's daværende generalsekretær Kofi Annan i 2003 bad EU om midlertidig støtte i forbindelse med en stigende grad af uroligheder, menneskeretlige krænkelse og etnisk

Tabel 2.6
Operationer i Afrika

Operation	Land	Start	Slut	Type	Antal udsendte	Dansk bidrag
ARTEMIS	DRC	12-06-2003	01-09-2003	Militær	Ca. 1500	0 (*)
EUPOL Kinshasa	DRC	30-04-2005	31-06-2007 (efterfulgt af EUPOL RD Congo)	Civil (politi)	Ca. 30	0
EUSEC RD Congo	DRC	08-06-2005	Ikke afsluttet	Civil (sikkerheds-sektor-reform)	73	0
EU støtte til AMIS II	Darfur, Sudan	18-07-2005	31-12-2007	Militær	56	3 betjente
EUFOR RD Congo	DRC	12-06-2006	30-11-2006	Civil/ Militær	Ca. 2000	0 (*)
EUPOL RD Congo	DRC	01-07-2007	Ikke afsluttet	Civil (politi)	43 (inkl. støtte-personel)	0
EUFOR Tchad/RCA	Tchad/ den Central-afrikanske Republik	28-01-2008	Ikke afsluttet	Militær	Ca. 3700 (forventes indsat i løbet af foråret 2008)	0 (*)
EUSEC Guinea-Bissau	Guinea-Bissau	26-02-2008	Ikke afsluttet	Civil (sikkerheds-sektor-reform)	Ca. 12	0

Tal baseret på Udenrigsministeriets oplysninger. Det er vigtigt at være opmærksom på, at størrelsen på en given mission ændres i løbet af missionens varighed. Tallene i tabellen er hentet fra Udenrigsministeriets hjemmeside den 14. maj 2008. Hvis intet andet er angivet inkluderer antallet af udsendte ikke støttepersonel.

(*) angiver at dansk deltagelse er forhindret af forsvarsforbeholdet.

udrensning i Ituriregionen, som FN hverken havde mandat eller evne til at imødegå. Kofi Annans appel om hjælp blev imødekommet af EU med Operation ARTEMIS. Missionen skete på mandat fra FN's Sikkerhedsråd og var fra starten planlagt som en kortvarig mission med det formål at imødegå den forværrede sikkerhedspolitiske situation omkring byen Bunia. ARTEMIS var under fransk ledelse med Frankrig som rammenation og med brug af det franske operationelle planlægnings- og kontrol-

center (CPCO). Missionen blev anset for at have været en succes og for at have forhindret en situation som kunne have ført til folkemord.³⁴ Da der var tale om en militær operation, kunne Danmark som konsekvens af forbeholdet ikke deltage til trods for tidligere at have været involveret i Congo gennem FN.

MONUC er yderligere blevet støttet af ESFP med politimissionen EUPOL Kinshasa, som havde til opgave at overvåge, støtte og rådgive den nye integrerede politienhed (IPU). IPU blev anset for en væsentlig faktor i genetableringen af tillid mellem de tidligere fjendtlige fraktioner og tillod FN at deployere til andre steder i landet. I forbindelse med valget i juli 2006 var der atter bekymring for vold og uroligheder. FN havde allerede i december 2005 bedt EU om at overveje muligheden for at etablere en militær operation til støtte for MONUC i valgperioden. Den 12. juni 2006 besluttede Rådet at iværksætte EUFOR DR Congo. 21 medlemslande samt Tyrkiet deltog i den fire måneder lange operation under delt tysk-fransk ledelse med det operationelle hovedkvarter i Potsdam. EU er fortsat involveret i DRC med en ny politimission, EUPOL RD Congo, samt med sikkerhedssektorreformmissionen EUSEC RD Congo. I modsætning til den første politimission har EUPOL RD Congo et mere strategisk end operationelt mandat og skal assistere de congolesiske myndigheder i omstrukturering og reform af den congolesiske politistyrke samt i forbedringer af politi- og retssystemet. Sikkerhedssektorreformen, som finder sted sideløbende med EUPOL-missionen, blev vedtaget af Det Europæiske Råd på anmodning af den congolesiske regering og har til formål at støtte integrationen af den congolesiske hær samt at fremme initiativer, der sikrer, at menneskerettigheder og demokratiske standarder overholdes, og at beslutninger tages under hensyn til god regeringsførelse, transparens og med respekt for retssikkerhedsprincipper.

2.4.4.2 Operationer i forbindelse med konflikten i Darfur

Darfur må siges at være langt den værste konflikt i Afrika i dag. Desuden er der risiko for, at konflikten spredes til Tchad og Den Centralafrikanske Republik.³⁵ Konflikten har stået på siden 2003, hvor civilbefolkningen i en region på størrelse med Frankrig og med ca. 6 millioner indbyggere har været udsat for en humanitær tragedie, der er anslået at have kostet mellem 200.000 og 400.000 personer livet.³⁶ Op mod 2 millioner mennesker skønnes at være fordrevet – mange af dem over grænsen til Tchad og Den Centralafrikanske Republik. Den Afrikanske Union (AU) har siden 2004 forsøgt at stabilisere situationen, idet konflikten anses for et afrikansk problem, der bør løses af afrikanske aktører. Det stod

imidlertid hurtigt klart, at den nyetablerede Afrikanske Union (grundlagt i 2002) ikke var i stand til selv at løfte den tunge opgave. I juni 2004 opfordrede FN's Sikkerhedsråd derfor det internationale samfund til at støtte Den Afrikanske Union. Opfordringen blev fulgt op af en beslutning i EU om at iværksætte en støttemission til African Union Mission in Sudan (AMIS).³⁷ I oktober 2004 blev AMIS udvidet til AMIS II, som blandt andet også skulle beskytte civilbefolkningen og varetage humanitære operationer. Operationen bestod af ca. 700 afrikanske militærobserveratører og ca. 5.500, ligeledes afrikanske, soldater. Derudover skulle AMIS udbygges med en politimission (CIVPOL) på 1.560 mand blandt andet til overvågning af det sudanesiske politi. Juli 2005 indledte EU en kombineret civil/militær mission til støtte for AMIS II. Det skal pointeres, at der var tale om en støttemission, og at AMIS under hele forløbet var under ledelse og formelt ejerskab af AU. Missionen blev afsluttet den 31. december 2007, hvor FN i samarbejde med AU overtog arbejdet i Darfur med UN-African Mission in Darfur (UNAMID) med en planlagt styrke på op til 26.000.

Foruden de konkrete missioner i Afrika har EU også bidraget med økonomisk støtte af Den Afrikanske Union gennem African Peace Facility (APF)³⁸ og med støtte til løsning af konkrete opgaver som for eksempel transport (i samarbejde med NATO) af ca. 2.000 AU-personel. EU har desuden siden juli 2005 haft en særlig repræsentant med ansvar for Darfur/Sudan, en post, der i øjeblikket bestrides af danskeren Torben Brylle. EUSR-Sudan sikrer koordinering af EU's bidrag til Darfur. En EU-koordineringscelle i Addis Abeba bestående af en politisk rådgiver, en militærrådgiver og en politirådgiver sørger under EUSR's myndighed for den daglige koordinering med samtlige relevante EU-aktører og med det administrative kontrol- og ledelsescenter (ACMC) inden for Den Afrikanske Unions kommandostruktur i Addis Abeba.³⁹

Operationen har været overordentlig vanskelig, og konflikten er tydeligvis langt fra løst. Det er i denne forbindelse væsentligt at bemærke, at EU i henhold til egne målsætninger har bidraget til udviklingen af Den Afrikanske Union. Udviklingen af en afrikansk sikkerhedsarkitektur ses som en absolut prioritet, som på sigt skal lede til, at Afrika kan opbygge egne kapaciteter til krisestyring og fredsbevarende arbejde.⁴⁰

Engagementet i Darfurkonflikten og dens regionale konsekvenser fortsatte, da Det Europæiske Råd i januar 2008 besluttede at lancere en overgangsoperation i Tchad og Den Centralafrikanske Republik – EUFOR Tchad/RCA. Operationen skal samarbejde med FN-missionen MINURCAT i Tchad og Den Centralafrikanske Republik, samt AU/FN-

Tabel 2.7
Operationer i Asien

Operation	Land	Start	Slut	Type	Antal udsendte	Dansk bidrag
AMM	Aceh, Indonesien	15-09-2005	15-12-2006	Civil (monitorering)	227 (reduceret til 86)	1 observatør
EUPOL	Afghanistan	15-06-2007	Ikke afsluttet	Civil (politi)	195 (forventet i løbet af foråret 2008)	5 betjente

Tal baseret på Udenrigsministeriets oplysninger. Det er vigtigt at være opmærksom på, at størrelsen på en given mission ændres i løbet af missionens varighed. Tallene i tabellen er hentet fra Udenrigsministeriets hjemmeside den 14. maj 2008. Hvis intet andet er angivet inkluderer antallet af udsendte ikke støttepersonel.

missionen UNAMID i Darfur. Operationen er under irsk strategisk ledelse (Irland yder også med 450 soldater det næststørste bidrag) og fransk operationel ledelse. Operationen har en løbetid på 12 måneder og lanceres under FN-mandat. Mandatet er at bidrage til beskyttelsen af civile i fare for overgreb, især de ca. 400.000 internt fordrevne og flygtninge fra den eskalerende konflikt i Darfurregionen. Operationen er med sine 3.700 udsendte EU's næststørste militære krisestyringsoperation. Danmark deltager ikke i henhold til forsvarsforbeholdet.

2.4.5 Udførelsen af ESFP i Asien

EU's interesse i Asien har indtil videre ikke haft samme prioritet som Balkan og Afrika. Imidlertid er der med konflikten i Afghanistan en voksende interesse. Som det fremgår af tabel 2.7, har EU påtaget sig to ESFP-operationer i Asien – en monitoreringsmission i Acehprovinsen i Indonesien og en politimission i Afghanistan. Der er tale om to meget forskellige operationer, både i relation til geografien og til operationernes karakter.

2.4.5.1 Operationen i Aceh

Acehprovinsen i Indonesien blev brat bragt til europæernes opmærksomhed i forbindelse med tsunamien i Det Indiske Ocean i december 2004. Forud for ødelæggelserne havde Acehprovinsen været hjemsted for mere end tre årtiers vold i forbindelse med kampen mellem den indonesiske

regering og oprørsbevægelsen GAM, som krævede uafhængighed fra Indonesien. Efter tsunamien begyndte fredsforhandlinger i Helsinki, og i august 2005 førte de til et "Memorandum of Understanding" (MoU), hvori parterne blandt andet blev enige om, at GAM frafaldt kravet om uafhængighed, mens den indonesiske regering lovede politiske reformer i Aceh.

Observatørmissionen i Aceh (AMM) skulle støtte parterne i implementeringen af aftalen ved at overvåge demobiliseringen af GAM samt afhændelse og destruktion af våben og andet materiel. Desuden skulle AMM overvåge reintegrationen af GAM-medlemmer og overholdelse af menneskerettigheder. Det var dermed første gang, ESFP havde en mission i Asien og første samarbejde med ASEAN. Det skal pointeres, at missionen skete efter invitation fra de involverede i konflikten og at EU var den foretrukne internationale organisationer.⁴¹ Missionen blev afsluttet umiddelbart efter afholdelsen af lokalvalg i regionen.

2.4.5.2 Operationen i Afghanistan

Selvom stort set alle EU-medlemmer har været dybt involveret i Afghanistan siden overtagelsen af ISAF-kommandoen i 2003, blev der først i 2007 vedtaget en mindre ESFP-mission i Afghanistan. EU som helhed har en stor interesse i Afghanistan, som formelt blev fremlagt Rådet i november 2005 i fælleserklæringen "Committing to a new EU-Afghan Partnership". EU gav her tilsagn om at ville samarbejde med den afghanske regering mod et "sikkert, stabilt, frit, velstående og demokratisk Afghanistan". EU's politimission EUPOL Afghanistan består af ca. 195 politifolk og juridiske eksperter, som er baseret i Kabul og fem regionale provinser under Provincial Reconstruction Teams (PRT'er). Missionen er tiltænkt en rolle for politiet i hele Afghanistan og skal bidrage til opbygningen af en national politistyrke, der lever op til internationale standarder og nationale forventninger. Missionen er baseret på det tyske politiprojekt, som efter henvendelse fra FN i 2002 har været ansvarligt for rådgivning af ANP (Afghan National Police) i Kabul. ESFP-missionen forbliver under tysk ledelse og med betydelig tysk deltagelse, men udbredes nu til hele landet.

2.4.6 Udførelsen af ESFP i Mellemøsten

EU har været en særdeles aktiv aktør i Mellemøsten generelt og i fredsprocessen mellem Israel og De Palæstinensiske Selvstyreområder specifikt. EU er involveret i den såkaldte Kvartet med USA, Rusland og FN og

Tabel 2.8
Operationer i Mellemøsten

Operation	Land	Start	Slut	Type	Antal udsendte	Dansk bidrag
EUJUST LEX	Irak	01-07-2005	Ikke afsluttet	Civil (retsstat)	Afholdelse af kurser i EU-lande	1 ekspert, afholdelse af kurser
EUPOL COPPS	Palæstinensiske områder	14-11-2005	Ikke afsluttet	Civil (politi)	33 (inkl. Støttepersonel)	2 betjente
EUBAM Rafah	Palæstinensiske områder	25-11-2005	Ikke afsluttet	Civil (grænseovervågning)	47	1 betjent

Tal baseret på Udenrigsministeriets oplysninger. Det er vigtigt at være opmærksom på, at størrelsen på en given mission ændres i løbet af missionens varighed. Tallene i tabellen er hentet fra Udenrigsministeriets hjemmeside den 14. maj 2008. Hvis intet andet er angivet inkluderer antallet af udsendte ikke støttepersonel.

har været den største donor til De Palæstinensiske Selvstyreområder. Derudover er EU involveret gennem adskillige konkrete udviklingsprojekter og som arrangør af de mere overordnede projekter som for eksempel Barcelonaprocessen og den europæiske naboskabspolitik. Størstedelen af disse projekter ligger dog uden for ESFP's ramme, men er en integreret del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og andre eksterne relationer. De forholdsvis få ESFP-projekter i regionen reflekterer derfor ikke EU's overordnede interesse i regionen, men snarere sammenfaldet med de nye politiske forudsætninger i De Palæstinensiske Selvstyreområder efter valget af en Hamasledet regering i 2006 (se tabel 2.8).

2.4.6.1 Operationen i Irak

Siden den officielle afslutning på den væbnede konflikt i Irak i maj 2003 har EU's medlemslande gjort det klart, at man ønsker at spille en konstruktiv rolle i genopbygningen og stabiliseringen af landet, dog på betingelse af en stærkt forbedret sikkerhedssituation, og at FN spiller en fremtrædende rolle i koordineringen og udførelsen af stabiliseringen. EU's tilsagn om at spille en lille rolle i Irak gennem retssikkerhedsmissionen EUJUST LEX skal derfor ses som en udstrakt hånd, men med et forholdsvis beskedent tilbud.

EUJUST LEX er en retssikkerhedsmission, som skal styrke Iraks rets- og politisystem og styrke respekt for menneskerettigheder i systemet.

Missionen skal hjælpe med reform og udvikling af Iraks strafferetssystem gennem et specielt designet kursusprogram for højtstående personale inden for politiet, fængselsmyndighederne og retssystemet. Undervisningen af ledelsen af disse myndigheder foregår i EU-landene med et mindre samordningskontor i Bagdad. Ved udgangen af 2007 havde over 1.500 højtstående irakiske embedsmænd deltaget i kurser, hvor dialogen mellem politiet, retsvæsenet og fængselsvæsenet er i højsædet. Missionen havde oprindeligt et mandat på to år, men mandateret er ved flere lejligheder blevet forlænget, senest i september 2007 med forlængelse indtil den 30. juni 2009.

2.4.6.2 Operationer i De Palæstinensiske Selvstyreområder

De to missioner i De Palæstinensiske Selvstyreområder skal begge ses som led i forberedelserne af en selvstændig palæstinensisk stat, som er i stand til både at håndtere den interne sikkerhed gennem en effektiv politistyrke og grænsekontrollen i samarbejde med sine naboer. Som et første led i denne overordnede strategi etablerede EU i november 2005 en EU-grænseassistancommission ved grænseovergangen mellem Gaza og Egypten ved Rafahovergangen under navnet EU BAM Rafah. Missionen blev oprettet på grundlag af en invitation fra både de israelske og palæstinensiske myndigheder. Missionens målsætning er at bidrage med en uafhængig tilstedeværelse med henblik på tillidsskabelse mellem de to parter. Opgaven er at monitorere og evaluere de palæstinensiske grænsevagter og toldmyndigheder og sikre, at disse overholder de aftalte regler for Rafahgrænseovergangen. Missionens status er imidlertid usikker efter Hamas' overtagelse af Gaza og som følge af den bølge af problemer og usikkerhed, der har været i forbindelse med ind- og udrejse fra Gaza.

Politimissionen EUPOL COPPS (European Union Police Mission for the Palestinian Territories) skal støtte de palæstinensiske myndigheder i etableringen og udviklingen af politistyrken med specielt henblik på evnen til at håndhæve loven og effektiv retspleje. Der arbejdes tæt sammen med EUSR for Mellemøsten som led i en overordnet statsbygningsstrategi.

2.4.7 Delkonklusion

Den praktiske udførelse af ESFP vidner om to ting, som har stor betydning for Danmark. For det første står det klart, at EU's medlemslande har formået at gøre brug af de nye ESFP-strukturer i en grad, der langt overstiger de forventninger, man havde i 2000. Samtidig adskiller den

faktiske udvikling sig fra forventningerne, i kraft af at langt flere missioner end forventet har været civile. For det andet står det klart, at EU gennem ESFP forsøger at løse komplekse og krævende problemstillinger, som ikke kan løses med et slag, og som i de fleste tilfælde ikke kan løses af EU alene. Tilmed er der i mange af missionerne tale om opgaver, som ikke umiddelbart ville være oplagte missioner i de traditionelle sikkerhedspolitiske organisationer. ESFP lader dermed til at have fundet en "niche i markedet" for sikkerhedsaktivitet, som klart opfylder et behov. Dertil kommer, at ESFP-missionerne i de fleste tilfælde enten bygger videre på andre organisationers arbejde eller er baserede på samarbejde med andre internationale organisationer, som Danmark deltager fuldt i.

Disse faktorer har stor praktisk betydning for Danmark. For det første betyder overdragelsen af missioner fra NATO og det tætte samarbejde med FN, at danske styrker i NATO- eller FN-missioner har skullet hjemsendes ved overdragelsen af missionen til EU. Dette var tilfældet i Makedonien og Bosnien-Hercegovina og kunne meget vel komme på tale, hvis NATO's SFOR-styrke i Kosovo overdrages til EU. Eftersom Danmark har en klart formuleret interesse i stabiliseringen af Balkan, og gennem NATO har været en særdeles aktiv deltager i stabiliseringsprocessen på Balkan, må det konkluderes, at hjemsendelsen af de danske styrker fra Bosnien-Hercegovina og Makedonien ikke fandt sted på baggrund af danske sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser, men på baggrund af de begrænsninger, forsvarsforbeholdet pålægger den danske regering.

Det har også betydning for Danmark, at alle ESFP-missioner har ligget tæt op ad danske formulerede sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. Der er med andre ord tale om missioner, som den danske regering principielt kan støtte – og som den danske regering og Folketinget fortsat ville kunne tage stilling til fra sag til sag, hvis forbeholdet ikke eksisterede. Den formodede stigning i blandede (hybride) missioner, vil gøre det mere vanskeligt at bedømme, om Danmark kan deltage i missioner, idet en klar adskillelse mellem det civile og det militære element i sådanne operationer kan være problematisk. Hvis en sådan klar adskillelse ikke kan opnås, vil det medføre, at Danmark vil være forhindret i at deltage i et stigende antal missioner i fremtiden. Dette har samme betydning som i tilfældet af overdragelsen af missioner fra NATO eller FN til EU – at beslutning om dansk deltagelse i sådanne missioner vil ske på baggrund af en vurdering af, "hvor missionen placerer sig i relation til forbeholdet", og ikke, som man normalt ville forvente, på baggrund af en vurdering af, "hvor missionen placerer sig i relation til danske interesser".

2.5 EU's relationer med FN og NATO

Det er et klart formuleret synspunkt i EU's sikkerhedsstrategi fra 2003, at de trusler og risici, som EU skal kunne agere imod anses for globale og mere diffuse og indirekte end traditionelle militære trusler. Samtidig antages det i sikkerhedsstrategien, at problemerne hovedsageligt bør løses gennem diplomatisk og politisk forebyggelse og gennem samarbejde mellem internationale organisationer – hvilket betegnes som "effektiv multilateralisme". Effektiv multilateralisme skal ses som udviklingen af et stærkere internationalt samfund med velfungerende institutioner og en regelbaseret international orden, som er underlagt FN-pagten.

Siden 2000 har EU's forhold til andre internationale organisationer forandret sig fra at være enten begrænset eller problematisk til at være mere konstruktivt og gensidigt positivt. Siden 2000 er der adskillige eksempler på samarbejde med FN, NATO, AU og ASEAN, hvilket skal ses som en del af den praktiske udførelse af begrebet effektiv multilateralisme. I det følgende vil EU's forhold til FN og NATO blive vurderet med særligt henblik på, at alle tre organisationer har en vigtig prioritet i dansk sikkerhedspolitik. Af pladshensyn er kun FN og NATO medtaget, selvom EU tydeligvis også har udviklet relationer med ASEAN og AU, og at Danmark har udtrykt stor interesse i at støtte den videre udvikling af disse to organisationer.

2.5.1 EU's relationer med FN

Efter stort set ikke at have haft relationer med hinanden under den kolde krig til et noget anstrengt forhold i 1990'erne er forholdet mellem EU og FN i dag karakteriseret af institutionaliserede fora for kommunikation og dialog, fælles erklæringer med hensyn til samarbejde i krisestyringssituationer og adskillige konkrete eksempler på, at EU har ydet støtte til FN-missioner på Balkan, i Afrika og i Mellemøsten.

Det nye og tættere forhold mellem EU og FN ses tydeligt i EU's sikkerhedsstrategi, som slår fast, at:

"Grundlaget for forholdet mellem nationer er De Forenede Nationers pagt. FN's Sikkerhedsråd har hovedansvaret for at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. Det er en europæisk prioritet at styrke De Forenede Nationer ved at sætte organisationen i stand til at leve op til sit ansvar og handle effektivt."⁴²

FN tillægges altså stor betydning i EU's sikkerhedsstrategi, og der er ingen tvivl om, at EU ønsker at støtte FN, som det også har været tilfældet i især Afrika. De positive holdninger blev tydeliggjort, da også FN's daværende generalsekretær Kofi Annan i 2003 gav udtryk for sin positive holdning til samarbejdet mellem EU og FN. I anledning af den forestående udvidelse af EU sagde Annan, at:

“Vi håber alle, at denne større union også bliver en stærkere union, som vil give et endnu mere afgørende bidrag til den globale proces og stabilitet. Der er hårdt brug for dette bidrag i det nye århundrede, hvor så mange af truslerne mod vores fred og sikkerhed er globale – fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben til handel med håndvåben, fra klimaforandringer til fremkomsten af nye, dødelige virusser [...]. EU er et lysende håb for fred og forsoning ikke kun for Europa, men for hele verden. Og på globalt niveau er det FN, som folk forventer, skal etablere en stabil, sikker ramme. I hele verdens interesse må og skal vore to institutioner samarbejde.”⁴³

Alligevel er der en grad af ambivalens i forholdet, som hovedsageligt skyldes to faktorer. For det første er baggrunden for det markante skifte i forholdet mellem de to organisationer til en vis grad baseret på de bitre erfaringer, begge organisationer høstede i slutningen af det 20. århundrede. Hjælpelessnessen i forhold til konflikterne i det tidligere Jugoslavien, folkemordet i Rwanda og de tab, FN pådrog sig i Somalia, skabte tvivl om både FN's og europæernes evner til at løfte tunge opgaver som krisehåndtering.⁴⁴ Ved årtusindets afslutning var begge organisationer parate til reform og nytænkning.

For det andet har EU været tilbageholdende med at acceptere FN som mandatgivende organisation og dermed at underlægge EU-beslutninger et eventuelt veto i Sikkerhedsrådet. Sikkerhedsstrategien kræver ikke et FN-mandat for alle ESFP-operationer, heller ikke militære operationer, så længe disse operationer finder sted i Europa og med værtslandets accept. Det, der spøger i baggrunden, her er blandt andet et såkaldt Kosovo-scenarie,⁴⁵ hvor et FN-mandat forhindres af politiske årsager, til trods for at der eksisterer begrundet mistanke om fare for folkemord, etnisk udrensning eller grov og systematisk mishandling af civile.⁴⁶

De tragiske hændelser i 1990'erne gav som sagt FN stof til eftertanke. Den nødvendige refleksion blev offentliggjort i den såkaldte Brahimi-rapport,⁴⁷ som konkluderede, at der var et betydeligt behov for reformer af FN's fredsbevarende operationer og beslutningsprocesser og af

finansieringen af den overbebyrdede organisation. FN behøvede desuden assistance til at møde det stigende behov for fredsstøttende operationer og konflikthåndteringsopgaver, som havde bragt FN's kapacitet til bristepunktet. EU's og FN's "behov" var dermed sammenfaldende, idet EU kunne afhjælpe FN's finansielle og logistiske krise ved at træde til med hjælp i konkrete sikkerhedspolitiske operationer, som så til gengæld cementerede EU's profil som en global sikkerhedsaktør.

En ramme for samarbejdet mellem de to organisationer kom på plads i september 2003 gennem fælleserklæringen om FN-EU-samarbejde inden for krisestyring. I fælleserklæringen blev der givet tilsagn om at etablere en fælles konsulteringsmekanisme på embedsmandsniveau, som skulle undersøge mulighederne for at forbedre koordinering inden for planlægning, træning, kommunikation og såkaldte "best practices". Samtidig gjorde erklæringen det klart, at FN og EU er enige i den grundlæggende præmis, at FN har det primære ansvar for fred og sikkerhed i henhold til organisationens charter, men at EU inden for denne ramme forpligter sig til at bidrage til FN's målsætninger inden for krisestyring.⁴⁸

EU's relationer med FN er allerede testede i praksis, både i EU's overtagelse af FN's politimission i Bosnien-Hercegovina og i den støtte, EU har ydet FN i Den Demokratiske Republik Congo og i Darfur. I alle tre tilfælde har der ud over overtagelsen af selve missionen desuden været tale om udstrakt samarbejde mellem de to organisationer. Således har posten som særlig repræsentant enten været "dobbelt-hattet", så FN's høje repræsentant i området også har fungeret som EUSR, eller der har været etableret et meget tæt samarbejde mellem de to poster. Desuden har EU's høje repræsentant afrapporteret om missionerne direkte til FN's Sikkerhedsråd.

2.5.2 EU's relationer med NATO

NATO og EU har meget til fælles. Ud over at være fysisk placeret i samme by er 21 af de 26 NATO-medlemmer også medlemmer af EU, mens fem ud af de seks EU-medlemmer, der ikke er NATO-medlemmer, tager del i NATO's Partnerskab for Fred-program (pfp - figur 2.8). Dertil kommer, at begge organisationer i stigende grad fokuserer på samme sikkerhedsproblemstillinger. Alligevel kan man ikke komme uden om, at der er tale om et særdeles komplekst forhold med en række væsentlige problemstillinger, der skal løses, før begge organisationer kan fungere optimalt. Paradoksalt nok er forholdet mellem EU og NATO i foråret 2008 på en og samme tid det mest positive og konstruktive nogensinde, samtidig

Figur 2.8
Medlemskab af EU, NATO og PfP



med at det er fastlåst i en politisk hårdknude, der har været beskrevet som en “frossen konflikt”.

På den konstruktive side er det især væsentligt, at NATO's Bukarest-topmøde i april 2008 utvetydigt erkendte værdien af en stærkere og mere handlekraftig ESFP i løsningen af de fælles udfordringer, som både NATO og EU står over for. Afsnittet om NATO-EU-forholdet i Bukarest-erklæringen afsluttes med utvetydigt at give udtryk for, at “et stærkere EU vil bidrage til vores fælles sikkerhed”.⁴⁹ Dagen før havde USA's præsident, George W. Bush, også klart givet udtryk for, at USA ikke længere har betænkeligheder angående ESFP.

“At bygge en stærk NATO-alliance kræver også en stærk europæisk forsvarskapacitet. På dette topmøde vil jeg derfor opfordre vores europæiske partnere til at øge deres forsvarsinvesteringer for at støtte både NATO- og EU-operationer. USA mener, at hvis europæerne investerer i deres eget forsvar, vil de også være stærkere og mere handlekraftige, når vi deployerer sammen.”³⁰

Samtidig lyder der meldinger fra den franske præsident Nicolas Sarkozy om, at Frankrig ønsker et tættere forhold til NATO og måske helt at vende tilbage til NATO's integrerede militære struktur. Helt præcis hvad der kommer ud af de franske meldinger, står endnu ikke klart, men på topmødet i Bukarest gav Frankrig tilsagn om op mod 1.000 franske styrker til Afghanistan. Dertil kommer, at der fra NATO- og EU-personale meldes om udmærkede og tætte relationer på det operationelle niveau i felten og på embedsniveau i Bruxelles.

På den mere problematiske side er det imidlertid en realitet, at forholdet mellem NATO og EU har været låst fast i en politisk konflikt siden 2004, som ikke umiddelbart byder på en løsning, til trods for at konflikten kun involverer meget få (og mest små) stater. Den centrale problemstilling drejer sig om, hvem der kan deltage i de to organisationers operationer og forhandlinger, hvorfor problemet ofte refereres til som “deltagelsesproblemet”. Samtidig er der fortsat ikke enighed om, hvilke opgaver der skal samarbejdes omkring i de to organisationer – et problem, som ofte refereres til som “omfangsproblemet”. De to sæt problemer hænger tæt sammen og er i øvrigt forbundet med den tidlige udvikling af de to organisationer efter afslutningen på den kolde krig og med den klare arbejdsdeling mellem de to organisationer efter Anden Verdenskrig.⁵¹

Ironisk nok er det i tiden efter 2003, hvor de nødvendige strukturer for et konstruktivt forhold faktisk har været til stede i form af Berlin Plus-aftalen, den konkrete udvikling på ESFP-området, de to eksempler på samarbejde ved brug af Berlin Plus i Makedonien og Bosnien-Hercegovina, samt ikke mindst formelle samarbejdskanaler gennem møder mellem PSC og NAC, at problemet mellem NATO og EU har forandret karakter til den nuværende hårdknude. Var sidste punktum på denne analyse blevet sat i december 2003, ville konklusionen sandsynligvis have peget på det konstruktive samarbejde mellem de to tidligere rivaliserende organisationer, med en lys fremtid forude baseret på nye strukturer og aftaler mellem de to organisationer. Imidlertid er det jo i udførelsen af aftaler samt i den praktiske brug af strukturer, at det virkelige billede tegnes.

Et eksempel på diskrepans i aftaler og strukturer og i udførelsen af disse er mødeaktiviteten mellem NATO og EU. Ifølge et brev mellem NATO's daværende generalsekretær George Robertson og Anna Lindh for det svenske formandskab i januar 2001⁵² indgik EU og NATO en aftale om at holde mindst et møde mellem NATO og EU-udenrigsministre per EU-formandskab, samt mindst tre PSC-NAC-møder per formandskab. Derudover har EU's høje repræsentant været inviteret til alle møder i Det Nordatlantiske Råd på udenrigs- og forsvarsministerniveau samt til alle NATO-topmøder. NATO's generalsekretær har været inviteret til møder med EU-forsvarsministrene. Ikke desto mindre har NATO's og EU's udenrigsministre kun holdt i alt fem formelle møder. Selvom de holdte møder repræsenterer en væsentlig ændring fra situationen før 2001, hvor der ikke eksisterede formelle mødestrukturer mellem de to organisationer, er det formulerede mål imidlertid langt fra opfyldt. Spørgsmålet er naturligvis hvorfor?

Svaret på, hvorfor hensigterne om formelt og regelmæssigt samarbejde ikke er blevet indfriet, ligger i det såkaldte "deltagelsesproblem". Problemet dækker over den principielle konflikt, som har hersket siden udvidelsen af EU i 2004, hvor bl.a. Cypern og Malta opnåede medlemskab. Problemet er opstået ved, at EU-medlemslandene (især Cypern, Malta og Grækenland) insisterer på, at alle EU-medlemmer skal deltage i EU-NATO-møder, mens NATO (i henhold til krav fra Tyrkiet) henviser til NATO-EU-aftalen under Berlin Plus, hvori kun EU-medlemmer, som tager del i PfP, og som har sikkerhedsaftaler på plads, har adgang til fortroligt NATO-materiale. Eftersom PfP-aftaler og sikkerhedsaftaler skal accepteres af hele NATO, stiller Ankaras manglende anerkendelse af Cypern sig som nævnt tidligere i dette kapitel i vejen. Dermed er "deltagelsesproblemet" uløseligt forbundet med en løsning på Cypernproblemet og Tyrkiets relationer med EU.

Konsekvenserne af den fastlåste situation har været betydelige for udviklingen af samarbejdet mellem EU og NATO. Antallet af møder er markant reduceret og møderne indeholder kun formelle policyerklæringer uden egentlig dialog. Dertil kommer, at de eneste mulige dagsordenemner er operationer under Berlin Plus (Operation ALTHEA) og kapacitetsudvikling. Derimod er de mange presserende emner (Kosovo, Afghanistan og Sudan), hvor NATO og EU reelt har et behov for dialog og samarbejde, ikke mulige dagsordenemner på grund af begrænsningerne som følge af den politiske hårdknude mellem NATO og EU. Situationen har ydermere sat en stopper for samarbejde om fælles problemer, hvor begge organisationer (og deres medlemslande) ellers kunne drage nytte af

at samarbejde. I en tale i januar 2007 efterlyste NATO's generalsekretær Jaap de Hoof Scheffer en omfattende dialog mellem NATO og EU på centrale emner som terrorisme, energi og sikkerhed, spredning af masseødelæggelsesvåben og koordinering af de to organisationers udvidelsesprocesser og deres naboskabspolitikker. Desuden mindede de Hoof Scheffer om, at NATO og EU har brug for en vidtgående dialog og praktisk samarbejde i operationerne i Kosovo og Afghanistan.⁵³

På niveauet under PSC-NAC, mellem EUMS og NATO's internationale stab, er der imidlertid gode samarbejdsrelationer. På det operationelle plan i Afghanistan og Kosovo er der tætte samarbejdsrelationer mellem EU's særlige repræsentanter og højtstående NATO-personel. Desuden er der siden problemets start opstået et (næsten) institutionaliseret netværk af uformelle møder og frokostarrangementer, hvor de to sider kan mødes. Disse såkaldte "transatlantiske arrangementer" har fulgt den politiske dagsorden og beskrives som frugtbare, men de kan naturligvis ikke erstatte politiske beslutninger.

Ud over "deltagelsesproblemet" er NATO-EU-forholdet også præget af det såkaldte "omfangsproblem". Problemet er delvis en fortsættelse af den restriktive dagsorden, som eksisterer i forhold til "deltagelsesproblemet", men er desuden en fortsættelse af diskussionen fra 1990'erne mellem "europæere" og "atlantister" om en funktionel, og måske en geografisk, arbejdsdeling mellem EU og NATO. I en sådan arbejdsdeling ville EU tage sig af den lavere ende af Petersberg-opgaverne, mens "high-end"-opgaver ville tilfalde NATO – en funktionel arbejdsdeling, som synes at svare til de to organisationers spidskompetencer. Problemet er imidlertid, at en sådan arbejdsdeling de facto overlader initiativet til USA gennem NATO, mens EU lidt skarpt sat op ville blive en slags yndlingspartner, der står parat med tegnebogen og oprydningssjakket efter kamphandlinger, som har været besluttet andetsteds. Overvejelserne gør sig især gældende i relation til Afghanistan, hvor særligt Frankrig har været modstander af en øget EU-rolle, eftersom det netop ville være at "rydde op" efter en amerikansk defineret konflikt. Omfangsdiskussionen i NATO er derfor i lige så høj grad et udtryk for forskellige politiske prioriteter, som det er en funktion af de politiske problemer omkring deltagelse.

2.5.3 Delkonklusion

Udviklingerne i FN's og NATO's relationer med EU har tydeligvis forandret sig på linje med de andre udviklinger, som har været beskrevet i dette kapitel. Der er sket meget, men der er også en del udfordringer, som skal

løses, før EU's sikkerhedsstrategis centrale målsætning om effektiv multilateralisme kan siges at være opfyldt. I forhold til danske interesser er dette et helt centralt emne, fordi opfyldelsen af målsætningen om effektiv multilateralisme er en forudsætning for effektiv gennemførelse af to af Danmarks sikkerhedspolitiske prioriteringer, nemlig en effektiv aktivistisk sikkerheds- og forsvarspolitik, samt at Danmarks mærkesag – samtænkning – kan fungere optimalt.

I forhold til det første punkt er et velfungerende forhold mellem de tre centrale internationale organisationer naturligvis af overordentlig stor betydning for udførelsen af en aktivistisk dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Danmark har en politisk målsætning om udsendelse af op til 2.000 soldater i internationale operationer med en antagelse om, at disse hovedsageligt vil ligge inden for NATO og FN (samt EU, hvis forholdet ophæves). For at missionerne kan løses optimalt, er det vigtigt, at der eksisterer et velfungerende samarbejde mellem alle involverede aktører. Dette kan ikke siges at være tilfældet i øjeblikket, hvor den politiske hårdknude mellem NATO og EU forhindrer politiske løsninger på fælles problemer. Eksempelvis er beskyttelsen af EU-personel i EUPOL Afghanistan et emne, som ikke har kunnet diskuteres på politisk niveau mellem EU og NATO. Problemet er delvis løst gennem bilaterale aftaler mellem EU og individuelle Provincial Reconstruction Teams (PRT'er) om for eksempel brug af redningshelikoptere og adgang til hospital og lægehjælp, men en egentlig overordnet sikkerhedsaftale mellem EU og NATO foreligger ikke. Samme problematik gør sig for så vidt også gældende i Kosovo, men naturligvis under andre logistiske betingelser.

I forhold til det andet punkt, samtænkning, foreligger der også et problem, nemlig at til trods for den betydelige udenrigspolitiske præstation, at Danmark har fået sat samtænkning på NATO's dagsorden, kan Danmark alligevel ikke drage fuld nytte af sin fremtrædende position på området. NATO har taget begrebet til sig, hvilket ses i Bukarest-erklæringen, hvor der klart gives udtryk for, at udfordringerne i det globale sikkerhedsmiljø kun kan løses gennem en "comprehensive approach" baseret på partnerskab med det internationale samfund og dets institutioner. Dertil kommer, at både EU og FN taler om nødvendigheden af en samtænkt tilgang, og at især EU anser sig selv for at være den optimale "samtækningsorganisation". Problemet for Danmark er, at uden et effektivt samarbejde mellem EU og FN og mellem EU og NATO kan samtænkning reelt kun finde sted inden for hver organisation, hvilket naturligvis ikke er optimalt for strategiens egentlige mål. Samtidig kan Danmark vanskeligt stille sig i spidsen for samtænkning inden for EU og

FN velvidende, at man ikke selv kan udøve samtænkning i praksis, idet forbeholdet jo indebærer begrænsninger på dansk deltagelse i den militære del af ESFP. Denne problemstilling understreges ved det paradoksale i, at Danmark kan sidde som medlem af FN's Sikkerhedsråd og være med til at anmode EU om at udføre en krisestyringsoperation for derefter ikke at være i stand til at bidrage til selv samme operation. Resultatet er, at Danmark reelt kun kan arbejde for samtækningsprincippet i NATO. Når det kommer til samtænkning inden for ESFP, og i nogen grad i relation til forholdet til FN, må Danmark indtage en tilbageholdende position, som ikke harmonerer med den erklærede danske politik, og som bestemt ikke harmonerer med Danmarks position i NATO. Dermed kan man ikke komme uden om, at der er skabt en vis usikkerhed om Danmarks politik, og at Danmarks position som fortaler for en samtænkt tilgang er blevet betydelig svækket.

2.6 Forsvarsforbeholdets konsekvenser

Det store spørgsmål er naturligvis, hvilke samlede konsekvenser forsvarsforbeholdet har haft for Danmark, og hvordan udviklingerne inden for ESFP og det internationale system over de sidste otte år har påvirket disse konsekvenser. I de følgende overvejelser om forbeholdets konsekvenser er det vigtigt at gøre sig klart, at fremtidige udviklinger både i det internationale system og inden for EU vil have yderligere, og måske forskellige, konsekvenser. Billedet, der tegnes her, er derfor et "øjebliksbillede" af konsekvenserne, som de ser ud i foråret 2008 under de forudsætninger, som eksisterer på nuværende tidspunkt.

Kapitlet har allerede gennemgået de direkte og håndgribelige konsekvenser af det danske forsvarsforbehold. Disse kan kort opsummeres sådan:

- Forbeholdet har været taget i brug 17 gange.
- Danmark deltager ikke i beslutninger om militære emner i hverken EU-institutionerne eller disses arbejdsgrupper og stemmer ikke i EU's militærkomite (EUMC).
- Under varetagelse af EU-formandskabet overlades formandsposten i alle institutioner og arbejdsgrupper til næste formandsland, når militære emner er på dagsordenen.
- Danmark har opgivet et antal stillinger øremærket for danskere i den militære stab.
- Danmark deltager ikke i Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA).

- Danmark deltager ikke i Athena-mekanismen til finansiering af militære operationer.
- Danmark deltager ikke i militære operationer.
- Danmark bidrager ikke til militære kapaciteter.
- Danmark deltager ikke i EU's kampgrupper.
- Danmark deltager kun delvis i EU-Satellitcentret og betaler ikke pålignet bidrag, men giver en "gave".

Derudover har forsvarsforbeholdet også haft en række indirekte og utilsigtede konsekvenser, som også bør medregnes i en vurdering af forsvarsforbeholdets status i dag. Dette er især vigtigt, fordi mange har berørt områder, som har spillet en fremtrædende rolle blandt danske udenrigspolitiske prioriteter og traditionelle standpunkter.

I dette afsnit gennemgås en række af de mindre oplagte konsekvenser, som forbeholdet har haft på dansk indflydelse og status, praktisk deltagelse og deraf følgende indirekte konsekvenser, samt en række konsekvenser, som er beskrevet som strategiske og interessemæssige konsekvenser. Det er ikke hensigten at prioritere de konsekvenser, som gennemgås her, men snarere at forsøge at give en overordnet vurdering af, hvor udviklingen peger hen, og hvilke konsekvenser sikkerheds- og forsvarspolitiske aktører føler er vigtige i deres arbejde og i deres hverdag. Billedet, der tegnes, er baseret på en lang række interview med sikkerhedspolitiske aktører samt analyse af tekstmateriale. Der er derfor ikke tale om en statistisk baseret analyse, men snarere om i overensstemmelse med udredningens generelle metode (se forordet) at tegne et billede på baggrund af semistrukturerede samtaler med en række mennesker, som i deres professionelle rolle har ESFP og det danske forsvarsforbehold tæt inde på livet.⁵⁴ Sidst i afsnittet gives endvidere en kort beskrivelse af, hvordan andre lande har valgt at håndtere deres særlige sikkerheds- og forsvarspolitiske position i forhold til ESFP, samt deres fortolkning af den danske position.

2.6.1 Politiske og samarbejds-mæssige konsekvenser

Et af de store spørgsmål i forbindelse med at bedømme de mindre oplagte konsekvenser af forsvarsforbeholdet er, om forbeholdet kan sige at have haft uforudsete konsekvenser inden for, hvad der løst kan beskrives som netværk, samarbejde, sociale konsekvenser og politiske konsekvenser. Stort set alle interviewpersoner blev spurgt, om de mente, at forbeholdet havde haft konsekvenser for Danmarks politiske og praktiske

indflydelse og ikke mindst på Danmarks status og anseelse som en attraktiv samarbejdspartner.

Svaret på spørgsmålet om indflydelse var meget tydeligt, at forbeholdet ikke kunne undgå at have omkostninger i forhold til den indflydelse, som Danmark ville kunne have ved fuld deltagelse og stemmeafgivelse i alle fora. Det er klart, at hvis man står uden for et samarbejde, vil der alt andet lige være et tab af indflydelse. Dette var særlig markant i de fora, hvor Danmark slet ikke er til stede, som for eksempel i udviklingen af kampgrupperne og i EDA. Alle var enige om, at forbeholdet var blevet langt mere mærkbart siden 2000.

I de fora, hvor Danmark deltager, men påtager sig en tilbageholdende rolle, når der diskuteres anliggender inden for den militære dimension, var bedømmelsen af Danmarks indflydelse ikke entydig. Der var store skillelinjer blandt forskellige medlemslande. For eksempel er der tilsyneladende en tendens blandt de sydlige partnere til større mistillid og til at se forsvarsforbeholdet som en belejlig faktor, der undtager Danmark for forpligtelser. Der blev givet udtryk for, at Danmark mister troværdighed, når man fra dansk side på den ene side kan gå ind for en styrkelse af sikkerheds- og forsvarspolitikken, men på den anden side ikke ønsker at bidrage til de militære missioner, styrkelsen måtte indebære. Det mest akutte troværdighedsproblem synes dog at være forbundet med de tilfælde, hvor man fra dansk side argumenterer for større inddragelse af NATO og mindre vægt på EU. I sådanne tilfælde opfatter EU-partnerne, at man fra dansk side ønsker at trænge EU af banen. En respondent udtrykte sig meget konkret ved at foreslå, at Danmarks forhold til ESFP's militære dimension faktisk svarede til Frankrigs forhold til NATO's integrerede militære struktur.

Det blev fra flere sider påpeget, at Danmarks begrænsede indflydelse i EU på mange måder kompenseres for ved Danmarks forholdsvis store indflydelse i NATO. Flere mente, at Danmark på trods af sin lille størrelse har stor pondus i NATO, hvilket blandt nogle ansås som kompensation for den mindre indflydelse i EU. Danske repræsentanter udtrykte dog gentagne gange frustration over, at indflydelsen fra NATO ikke kunne overføres til EU. Især i forhold til danske mærkesager som samtænkningsskemaet blev der givet udtryk for frustration over, at Danmark ikke kunne fremføre argumentation for samtænkning i EU, som jo alt andet lige netop er en organisation, der egner sig til samtænkning. Danske repræsentanter var desuden bekymrede for, at de gik glip af uformelle informationer og ad hoc-informationer, som måtte foregå inden for de fora, hvor Danmark ikke deltager. Der er en fare for, at Danmark

kan blive overset som potentiel samarbejdspartner i anliggender, hvor Danmark rent faktisk godt kan deltage. I det hele taget bliver der af adskillige interviewpersoner udtrykt bekymring for, at Danmark bliver overset, eller at danske repræsentanter anses for at "være meget stille". Grunden er, at Danmark jo generelt "opfører sig pænt" og samarbejder på de områder, hvor det er muligt, men ellers tier stille, når forbeholdet har indvirkning. Dermed er Danmark blevet som den "pæne, men stille pige i klassen". I et tilfælde blev det sat meget hårdt op, at "Danmark ganske enkelt ikke er med på kortet, men er usynligt".

Det må desuden ses som et betydeligt handicap, at Danmark i forsvarsojemed faktisk ikke kan føre et EU-formandskab. For små lande skabes de vigtige politiske relationer og netværk ofte før, under og efter et formandskab. Derfor er det ikke kun under formandskabet, at Danmark mister indflydelse og "taber i markedsværdi" ved at have overladt stolen til næste formandsland. Formandskabet tilføjer politisk vægt i forhold til andre emner, der måtte dukke op senere, hvilket bevirker, at Danmark også taber markedsværdi på længere sigt. Dertil kommer, at det der huskes fra diverse formandskaber, er "det usædvanlige". Ud over Danmarks succes med at konkludere udvidelsesforhandlingerne i 2002 husker mange derfor, at det "bemærkelsesværdige" ved det danske formandskab dengang var overdragelsen til Grækenland af formandsfunktionen. Også episoden i militærkomiteen, hvor Danmark deltog i afstemningen om valg af formand og blev "tungen på vægtskålen" (jf. fodnote 3), er en episode, som huskes, og som blev nævnt af adskillige interviewpersoner.

Faren for at blive overset og måske udelukket fra informationer og indflydelse forstærkes yderligere ved, at Danmark p.t. kun har en enkelt stilling i den militære stab, som tilmed ikke er en stilling, der beskæftiger sig med den begrebsmæssige udvikling af ESFP. Dermed har andre EU-medlemmer ringe chance for at lære danske forsvarsfolk at kende, hvilket atter leder til en forringelse af den danske markedsværdi.

2.6.2 Praktiske og økonomiske konsekvenser

De praktiske og økonomiske konsekvenser af forbeholdet findes hovedsageligt inden for udførelsen af ESFP gennem missionerne og inden for udviklingen af ESFP's strukturer i Forsvarsagenturet og kampgrupperne. I det følgende vil hvert enkelt af disse områder derfor blive diskuteret.

2.6.2.1 Deltagelse i operationer

En af de mest synlige og konkrete udviklinger af ESFP har været iværks-

ættelsen af en lang række operationer. Danmark har deltaget i 11 af de mere end 20 operationer, idet Danmark var afskåret fra deltagelse i alle fem militære operationer, men desuden har valgt ikke at deltage i stort set alle afrikanske operationer (Darfur/Sudan undtaget). Man må derfor skelne mellem ikke-deltagelsen i militære operationer, som er en direkte konsekvens af forbeholdet, og ikke-deltagelsen i de (hovedsageligt) afrikanske civile operationer, som er en konsekvens af nationale politiske beslutninger taget i hvert enkelt tilfælde. Sidstnævnte er dermed en udøvelse af den valgfrihed, som er indeholdt i den mellemstatslige konstruktion af ESFP. Ikke-deltagelse i begge slags operationer har imidlertid samme konsekvens udadtil – at Danmark i EU-anliggender har pådraget sig et ry som ikkeaktivistisk, i modsætning til for eksempel Sverige, som anses for et meget aktivistisk medlemsland med stor deltagesfrekvens og stor indflydelse. Dermed har Danmark i EU et ry, som står i stærk kontrast til det ry, som Danmark har inden for NATO. Dertil kommer, at det for andre medlemslande virker ulogisk – måske endda utroværdigt – at Danmark på den ene side beklager ikke at kunne deltage i militære ESFP-operationer, som i nogle af tilfældene har været på opfordring af FN, mens man af politiske årsager vælger ikke at deltage i de civile operationer. Dette kan især virke ulogisk, eftersom sammenhængen mellem for eksempel de civile og militære operationer i Congo kan ses som en del af en samtænkt tilgang til løsning af problemerne. Desuden er det bemærkelsesværdigt, at Danmark til trods for en stor udviklingsmæssig interesse i Afrika, tilsyneladende ikke har ønsket at følge op på denne interesse gennem civile ESFP-missioner i Congo.

De danske ressourcer til brug i fredsstøttende operationer ligger fast efter vedtagelsen af den forsvarspolitiske ramme i Folketinget. På den baggrund er en meget håndgribelig konsekvens af den beskedne danske deltagelse i ESFP-missioner (både i antal af missioner og i antal af udsendte), at der dermed er færre mulige operationer, som skal indgå i overvejelserne om brugen af disse ressourcer. Såfremt Danmark får mulighed for at deltage i militære operationer under EU-ledelse, vil der alt andet lige komme yderligere pres på danske militære kapaciteter. Der vil desuden pådrages en betydelig merudgift, som ville skulle trækkes inden for den fastsatte finansielle ramme. Især deltagelse i de militære missioner involverer en betydelig udgift, eftersom alle omkostninger, der ikke kommer under Athena-mekanismen, ligger hos det land, som deltager i operationen under princippet om, at "omkostninger ligger, hvor de falder". Derudover stilles der ikke krav til danske ressourcer i forbindelse med Athena-mekanismen, som Danmark ikke deltager i. Selvom man

ikke kan sige, at der er tale om en reel besparelse, eftersom der ikke er tale om udgifter ud over den finansielle ramme fastsat af Folketinget, medfører forsvarsforbeholdet, at der er færre opgaver, der skal finansieres under den fastsatte ramme. I en knaphedssituation, hvori det danske forsvar allerede er under pres og har svært ved at leve op til målsætningen om at have op til 2.000 udsendte i to operationer med større danske bidrag suppleret med mindre bidrag i for eksempel FN-operationer, kan man sige, at en begrænsning af de mulige opgaver er en positiv konsekvens af forbeholdet. En ophævelse af forsvarsforbeholdet ville ganske enkelt bringe endnu en aktør på banen, som ville lægge billet ind på de samme styrker.

2.6.2.2 Forsvarsagenturet

EU's Forsvarsagentur traktatfæstes med Lissabon-traktaten. Forsvarsagenturets programmer inden for udviklingen af forsvarsstyrker, materiel samarbejde, fælles marked for forsvarsmateriel samt forskning og teknologi har næsten uden undtagelse alle en tidshorisont frem til 2020 og derefter. Derfor er konsekvenserne af at stå uden for agenturet forbundet med en del usikkerhed. Ikke desto mindre omfatter Forsvarsagenturets seneste arbejdsprogrammer en udviklingsplan for forsvarsaktiver og kapaciteter, som forsøger at udpege kommende teknologiske muligheder, som kan rette industriens opmærksomhed mod den forskning og udvikling, der vil blive behov for i fremtiden. Selvom det kan være svært at forudsige, hvordan den faktiske udvikling vil forløbe, var der blandt interviewpersonerne overordnet enighed om, at den sikreste politik til varetagelse af danske interesser ville have været at have mulighed for at deltage fuldt ud for derigennem at holde sig ajour og sikre maksimal indflydelse.

En hurtig gennemgang af EDA's aktiviteter peger på, at ikke-deltagelsen i EDA meget vel kunne tænkes på sigt at have signifikante økonomiske og praktiske konsekvenser. For eksempel har EDA's medlemslande tilsluttet sig en fælles adfærdskode med henblik på at skabe gennemsigthed i det europæiske marked for forsvarsmateriel og fremme grænseoverskridende konkurrence. Både markedskoden og udviklingsplanen har til formål at skabe bedre resultater for offentlige kontrakter og stimulere industrien ved at gøre det lettere for virksomhederne at byde på regeringskontrakter over hele Europa. Desuden vil EDA fokusere på forskningsprojekter vedrørende f.eks. beskyttelse af militært personel, køretøjer og konvojer og produktionssamarbejde, f.eks. om transporthelikoptere og satellitobservation. Eftersom EDA også er i færd med at

udvikle grundlaget for Europas fremtidige forsvarteknologi og industri samt adskillige projekter som f.eks. enkeltmandsudrustning til infanteri, kan man kun gisne om, hvor vidtrækkende konsekvenserne af ikke-deltagelse kan blive.

Endelig kunne der tænkes at foreligge nogle betydelige økonomiske konsekvenser af ikke-deltagelse i EDA's arbejde vedrørende procedurer for offentlige indkøb. Kommissionen fremlagde i slutningen af 2007 forslag til direktiv om indkøb på forsvarsområdet, der skal anvendes ved indkøb af militært materiel samt ved indkøb til visse ikke-militære, men sikkerhedsrelaterede formål. Forslaget er en del af en samlet pakke for det indre marked på forsvarsområdet og det har til formål at styrke skabelsen af et fælles marked, uden at medlemslandene mister kontrollen over deres væsentlige forsvars- og sikkerhedsinteresser. Dertil kommer, at beslutningen om at stå uden for samarbejdet i EDA meget vel kunne tænkes på sigt at få konsekvenser for samarbejdet i NATO, idet Forsvarsagenturet vil samarbejde med NATO om standarder, koncepter og militære behov. Dette inkluderer en arbejdsdeling i forhold til NATO om beskyttelse mod biologiske, kemiske, nukleare og radiologiske trusler, udvikling af software og radiosystemer til samvirke mellem civile og militære indsatser samt udvikling af førerløse fly i samarbejde med Kommissionen og flyindustrien – alle tiltag, som har vidtrækkende konsekvenser både på det militære og civile niveau.

Som sagt er der mange forskellige bud på, hvilken betydning EDA vil få i det fremtidige samarbejde inden for ESFP. Nogle anså agenturet for en "tom skal", mens andre så et betydeligt udviklingspotentiale, som Danmark burde deltage i. Problemet med ikke at være involveret i EDA er, at det er svært at forudsige, hvilken reel betydning EDA vil få. De fleste så dog et stort udviklingspotentiale og anså agenturet for at være et centralt udgangspunkt for udveksling af informationer om forsvarskapaciteter, indkøb og vedligeholdelse, hvorfor det også af hensyn til danske virksomheder sås som vigtigt at holde sig indenfor.

2.6.2.3 Kampgrupper

En af de meget håndgribelige konsekvenser af forsvarsforbeholdet er, at Danmark ikke deltager i den begrebsmæssige udvikling af kampgrupperne og ej heller deltager i nogen af de tilmeldte kampgrupper. Ikke-deltagelsen anses af de fleste, såvel danske som udenlandske respondenter, som "meget ærgerlig".

Den nordiske kampgruppe, der har standbyperiode i første halvår af 2008, får generelt rosende ord med på vejen af deltagerlandene med spe-

ciel henvisning til, at forberedelsesfasen har været et utrolig nyttigt og lærerigt samarbejde. Gruppen er under svensk ledelse, og Sverige bidrager med størstedelen af de ca. 2.850 soldater. Ud over Sverige deltager Finland, Irland, Estland og Norge. Sidstnævnte deltager på trods af ikke at være medlem af EU. Efter sigende har samarbejdet været specielt lærerigt i forbindelse med koordineringen af de mange delelementer, som en kampgruppe består af. I den nordiske kampgruppe indgår, ud over kernen på en 750 mand stor mekaniseret bataljon, bl.a. logistik, CIMIC, efterretning, et ingeniørkompagni, en enhed for psykologisk krigsførelse, en artillerilokaliseringsradarenhed, en syge- og transporthelikopterenhed, en felthospitalsenhed med kirurgikapacitet, militærpoliti og en ammunitions- og minerydningsenhed. Det er endnu for tidligt at bedømme kampgruppen, men foreløbige evalueringer er positive, især i forbindelse med styrkelser af transformationen mod aktivistiske forsvar.

Det bør dog påpeges, at det ligesom i tilfældet af eventuel deltagelse i militære operationer gennem ESFP, også er tilfældet i forhold til deltagelse i kampgrupperne, at dansk deltagelse i en kampgruppe vil sætte de til rådighed værende ressourcer under større pres. I det hele taget er begrebet "stående styrker" associeret med betydelige planlægningsproblemer, idet styrker, der "kun" er på standby, først registreres som udsendte, i det øjeblik kampgruppen går fra en standbyposition til aktiv udsendelse. Et andet usikkerhedsmoment i planlægningen er, at kampgruppen i princippet kan sendes ud indtil sidste dag i standbyperioden, med udsendelse i op til fire måneder. I det hele taget er der et planlægningsproblem i forbindelse med stående styrker, som i den danske knaphedssituation kan gøre det svært at sætte mandskab til side til standby. Det bør dog understreges, at denne problematik også gør sig gældende i forhold til styrker på højt beredskab i andre organisationer, herunder NATO's Response Force (NRF) i NATO-regi, ligesom problemet med knappe ressourcer jo ikke er et problem, der er specifikt for Danmark. Spørgsmålet om øget pres på ressourcerne er desuden relevant, idet fuld deltagelse i ESFP ville indebære, at dansk personel skulle stilles til rådighed for stabstillinger inden for EU's strukturer, hvilket igen påvirker antallet af styrker, Danmark ville kunne udsende til en given mission.

Som det blev nævnt tidligere, er kampgrupperne generelt anset for at være et vigtigt led i transformationen fra et stationært til et aktivistisk forsvar. Derfor opstilles og trænes kampgrupperne på stort set samme måde som i forbindelse med NATO's NRF. Desuden træner kampgrupperne med de fem nationale hovedkvarterer, hvilket er en vigtig del af forberedelsen af militære operationer generelt og af kampgruppernes virke

specifikt. Dermed er kampgrupperne en vigtig del af transformationen af forsvaret og interoperabiliteten i både NATO og EU. Konsekvensen for Danmarks ikke-deltagelse er dermed at gå glip af vigtig træning.

2.6.3 Strategiske og interessemæssige konsekvenser

Den udvikling, som har fundet sted inden for EU og i det internationale system i de sidste otte år, kan ikke undgå at have betydelige strategiske og interessemæssige konsekvenser for Danmark og resten af EU's medlemslande. Dertil kommer, at forsvarsforbeholdet blev forhandlet og udformet blot få år efter Berlin-murens fald og ophøret af den kolde krig, på et tidspunkt da den sikkerhedspolitiske situation var en ganske anden end i dag, og da de strategiske forventninger til en fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur var højst usikre. For Danmarks strategiske situation betød de dobbelte udvidelser af NATO og EU i 2004 og 2007, at man gik fra en geopolitisk beliggenhed i frontlinjen til at være omgivet af allierede og EU-partnere.

Ud over den mere fordelagtige geopolitiske stilling for Danmark forventedes tiltrædelsen af nye, traditionelt atlantiskorienterede EU-medlemmer også at trække i retning af den danske tøven over for udviklingen af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Analysen af ESFP i det udvidede EU viser imidlertid en anden udvikling, hvor de nye medlemslande, f.eks. Polen, aktivt har medvirket i bestræbelserne på at sætte EU i stand til på én gang at spille en global rolle og samtidig styrke den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik's militære dimension. På den baggrund kan man altså konstatere, at en af konsekvenserne af sammenfaldet mellem ændringer i det globale system og i Danmarks nærområde er, at Danmark i et nordisk perspektiv inden for EU er kommet til at stå mere alene.

Danmark har som nævnt erklæret sig enig i EU's sikkerhedsstrategi og er en varm fortalere for effektiv multilateralisme. Efter østudvidelsen i 2004 har det da også været et dansk ønske, at EU påtager sig en større global rolle, herunder ved brug af en integreret civil-militær tilgang at bidrage til fremme af fred, nedrustning og stabilitet, at styrke demokrati, menneskerettigheder og retssamfund og at forebygge og bekæmpe terrorisme samt fremme udvikling. Styrkelsen af EU's civile krisestyringskapacitet er mål for danske bestræbelser med særlig vægt på at skabe maksimal synergi mellem den civile krisestyring og EU's andre relevante politikker, eksempelvis udviklingsbistanden. Alligevel er der også på dette punkt alvorlige konsekvenser som følge af forsvarsforbeholdet, idet

Danmark ikke kan arbejde optimalt for en praktisk udførelse af den effektive multilateralisme.

Selvom Danmark generelt er positivt indstillet over for sikkerhedsstrategiens målsætninger, har konsekvensen af forbeholdet været hindrende, idet der er skabt en situation, hvor den danske regering ikke altid kan føre en logisk sammenhængende politik inden for de forskellige internationale fora. For eksempel har Danmark inden for FN-regi været positivt indstillet over for aktion i Tchad med henblik på at forhindre en spredning af konflikten og mindske de menneskelige lidelser. Da præcis samme spørgsmål blev et ESFP-anliggende, måtte Danmark imidlertid "sidde med hænderne i skødet". Dermed kan man sige, at skønt Danmark fundamentalt støtter effektiv multilateralisme som et udtryk for danske kerneværdier, gør den reelle situation med forbeholdet, at Danmark ikke selv kan deltage som en effektiv partner inden for rammerne af effektiv multilateralisme. I situationer, hvor Danmark siger ét i FN- eller NATO-regi, men er nødsaget til at sidde i "tavshedens stol" i EU-regi, kan det ikke undgås, at der skabes usikkerhed om danske standpunkter.

Problemstillingen anses for at ville blive yderligere forstærket, hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, idet der heri gives mulighed for, at for eksempel udviklingsbistand kan koordineres med ESFP-missioner. Det er en udvikling, som vil styrke EU's overordnede samtænkningstilgang. Det vil imidlertid betyde, at Danmark vil stå i den situation at kunne deltage i for eksempel udviklingsarbejde i Afghanistan, men ikke i en eventuel militær eller hybrid ESFP-mission samme sted. Overordnet set må det siges, at forsvarsforbeholdet er en hindring for, at Danmark kan følge op på den erklærede målsætning om brugen af samtækningsprincippet. Det er en hindring for Danmark, at man reelt kun kan samtænke i den organisation, der er mindst egnet til formålet (NATO), men er afskåret fra selv at deltage i samtænkning både inden for EU i koordinering af civile og militære operationer, i hybride operationer og i samkøring af projekter, der delvis ligger under Kommissionen og ESFP, samt i samarbejdet mellem FN og EU.

2.6.4 Andre lande

Danmark har som det eneste land i EU et egentligt forbehold på forsvarsområdet. Ikke desto mindre er det tydeligt, at en række andre lande også har ganske unikke problemstillinger i forhold til ESFP generelt og den militære dimension specifikt, men at de har valgt en anden, og på mange

Tabel 2.9
Andre landes forhold til ESFP

Land	Danmark	Norge	Sverige	Irland	Estland	Nederlandene
EU-medlem	Januar 1973	Nej	Januar 1995	Januar 1973	Maj 2004	Marts 1957
NATO-medlem	April 1949	April 1949	Nej	Nej	Marts 2004	April 1949
WEU-medlem	Observatør (1992)	Associeret medlem (1992)	Observatør (1995)	Observatør (1992)	Associeret partner (1995)	Medlem (1954)
EDA-medlem	Nej	Partner	Ja	Ja	Ja	Ja
Deltager i indsatsstyrke	Nej	Nordisk indsatsstyrke	Nordisk indsatsstyrke	Nordisk indsatsstyrke	Nordisk indsatsstyrke	Deltager og rammenation (se tabel 2.2)
Alliancefrihed/tilhørsforhold	NATO	NATO	Alliancefri	Alliancefri	NATO	NATO
Specielle arrangementer	Forsvarsforbehold	Nej	Nej	Tripple Lock	Nej	Nej

Tal baseret på Udenrigsministeriets oplysninger. Det er vigtigt at være opmærksom på, at størrelsen på en given mission ændres i løbet af missionens varighed. Tallene i tabellen er hentet fra Udenrigsministeriets hjemmeside den 14. maj 2008. Hvis intet andet er angivet inkluderer antallet af udsendte ikke støttepersonel.

områder modsat, tilgang end den danske. Det kan derfor være nyttigt med en ganske kort gennemgang af, hvordan nogle andre lande har valgt at definere deres unikke position i forhold til ESFP, og hvad de mener om det danske forbehold. I tilfælde af Estland, Irland, Nederlandene, Norge og Sverige er den samstemmende grund for landenes forholdsvis aktivistiske tilgang til ESFP, at de ønsker så stor indflydelse som muligt – især i den vigtige etableringsfase, hvor deltagelse sikrer indflydelse på fastlæggelsen af de grundlæggende strukturer, som må forventes at være bestemmende i mange år fremefter (se tabel 2.9).

Der er i alle fem lande forståelse for den danske indenrigspolitiske situation og accept af, at Danmark har ret til at løse sine politiske problemer i forhold til EU på en måde, som er valgt af Danmark. Ikke desto min-

dre blev der i alle tilfælde givet udtryk for undren over logikken i forbeholdet, eftersom den mellemstatslige konstruktion i ESFP jo netop sikrer, at alle medlemslande kan tage stilling til, om de ønsker at deltage i hvert enkelt tilfælde. Der blev derfor givet udtryk for, at formålet med forbeholdet synes opfyldt allerede inden for ESFP's normale arbejdsgang – og at en ophævelse af forbeholdet ville give mere fleksibilitet til Danmark. Irland gjorde opmærksom på, at landet som alliancefrit har en særlig situation, men ikke et egentlig forbehold. I stedet for et forbehold har irerne den såkaldte "triple lock". Inden for rammerne af "triple lock" kan Irland deltage i alle ESFP-missioner, så længe der er flertal herfor både i regeringen og parlamentet, og at missionen har FN-mandat.

Alle fem lande var enige i, at ESFP's filosofiske grundlag og dens praktiske udførelse i form af ESFP's missioner ligger i direkte forlængelse af FN-traditionen, som i alle fem lande, ligesom i Danmark, udgør det centrale grundlag for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Der blev derfor givet udtryk for det paradoksale i, at en indenrigspolitisk situation som den danske situation efter folkeafstemningen om Maastricht-traktaten, tilsyneladende havde givet anledning til, at hidtidige FN-prioriteter i praksis var blevet nedprioriteret i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Situationerne, hvor Danmark måtte trække sig ud af Makedonien og Bosnien-Hercegovina efter EU's overtagelse af ansvaret fra NATO, blev anset for "særlig uheldige". Det samme var tilfældet i spørgsmålet om, at danske styrker udsendt til NATO's KFOR-operation i Kosovo ikke vil kunne anvendes til forstærkning af EU's EUFOR-operation i Bosnien-Hercegovina. Det faktum, at danske soldater i henhold til forsvarsforbeholdet ikke kan indgå under EU-kommando, blev derfor anset for at have særlig alvorlige og praktiske konsekvenser – ikke kun for Danmark, men for sikkerheden af andre landes udsendte styrker. Det blev også opfattet som uheldigt, at Danmark ikke kunne deltage i de militære missioner i Afrika, til trods for at Danmark forudgående var engageret i selv samme konfliktløsning gennem FN. Interviewpersonerne anførte, at disse situationer skabte usikkerhed om Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik. Der blev stillet spørgsmålstegn ved, om man uforvarende var kommet til at sætte "vognen foran hesten".

Problemet blev af nogle interviewpersoner opfattet som, at man i Danmark i realiteten synes at have nedtonet hensynet til FN til fordel for hensynet til den indenrigspolitiske situation. Der blev henvist til, at udviklingen af EU's kampgrupper i meget høj grad var respons på et konkret ønske fra FN til løsning af problemstillinger, hvor hurtig indsættelse var nødvendig. Det ansås derfor fra et begrebsmæssigt perspek-

tiv som ulogisk, at Danmark som fortaler for støtte til FN ikke kunne bidrage til netop den støtte, som FN havde ytret ønske om. Alle fire lande gav i øvrigt udtryk for, at deltagelse i udviklingen af den nordiske kampgruppe var anset som et værdifuldt redskab i omstillingen af de fire landes nationale forsvar fra stationære territorielle forsvar til at kunne gennemføre en aktivistisk sikkerhedspolitik.

Det blev desuden bemærket, at Danmark har en særstilling i forhold til oprettelsen af Det Europæiske Forsvarsagentur. Selv Norge, der jo ikke er medlem af EU, har i foråret 2006 opnået en administrativ aftale med EDA, som sætter Norge i stand til at deltage i EDA's programmer og projekter efter nærmere aftale. For Danmarks vedkommende foreligger ingen tilsvarende aftale, idet Danmark som EU-medlemsland med et forbehold, der juridisk forhindrer Danmark i at deltage i kapacitetsopbygning, selv har ønsket at stå udenfor. Dette står i skarp kontrast til de fortsat alliancefrie lande Finland, Irland, Sverige og Østrig, som alle modsat Danmark har valgt at deltage på regeringsplan i den europæiske integration, når det gælder opbygningen af de fremtidige civile og militære aktiver og kapaciteter. For alle fem lande fokuseret på i dette afsnit var der enighed om, at selvom det endnu ikke præcis vides, hvilken rolle EDA kan komme til at spille, er der en mulighed for, at samarbejdet kan resultere i bedre forudsætninger for gennemførelse af højteknologiske materielprojekter, ligesom også hensynet til materiellets vedligeholdelse i højere grad kan tilgodeses af deltagerne. Under alle omstændigheder var alle fire lande enige om, at det i opbygningsfasen af EDA er vigtigt at være "inden for døren", når beslutninger om den begrebsmæssige udvikling tages. Der var i den forbindelse nogen undren over, hvorfor Danmark ikke havde forsøgt at få en ordning på plads, hvor Danmark kunne deltage i de civile aspekter af EDA's arbejde – især da agenturet muligvis vil have særdeles stor betydning på det civile område.⁵⁶

2.6.5 Delkonklusion

Som det kan ses fra diskussionen af, hvilke konsekvenser forsvarsforbeholdet har haft, og hvordan de sidste otte års udvikling har påvirket konsekvenserne, er der tale om to overordnede grupper af konsekvenser, der i dag må vurderes til at være uhensigtsmæssige for Danmark. Disse relaterer sig til Danmarks muligheder for at opnå indflydelse i EU, især på det begrebsmæssige område, samt til mulighederne for at føre en udenrigs- og sikkerhedspolitik, der svarer til danske målsætninger og værdier.

I forhold til problemstillingen om indflydelse var alle interviewperson-

er enige om, at den mest direkte konsekvens af forbeholdet er et betydeligt tab af indflydelse i EU generelt og inden for de dele af ESFP, som Danmark ikke deltager i specifikt. "Tavshedens stol" var et begreb, der blev refereret til ved adskillige lejligheder, ligesom der blev henvist til en bekymring for, at Danmark taber i markedsværdi – også på et uformelt plan. Idet markedsværdi er af central betydning for et lille land, er bekymringen særlig akut i forhold til, at alle er velvidende om, at det er nu, strukturerne for det fremtidige samarbejde fastlægges, hvorfor Danmark reelt har begrænset sin egen indflydelse på den begrebsmæssige udvikling.

Den anden gruppering af konsekvenserne af forbeholdet relaterer sig til spørgsmålet om, hvorvidt Danmark reelt er forhindret i at føre den politik, som Folketinget og regeringen ønsker at føre, hvor særligt forbeholdet til FN som grundlaget for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og begrebet samtænkning står centralt. Der er i flere medlemslandes øjne skabt usikkerhed om Danmarks position ved adskillige lejligheder, når den danske position fra det ene internationale forum til det andet ganske enkelt har været i modstrid. Selvom forbeholdet er forholdsvis velkendt blandt de fleste EU-lande, er der dog nogen af de nye medlemslande, som ikke helt har forståelse for de modstridende signaler. Dette er i øvrigt også tilfældet med USA og må antages at være tilfældet inden for FN-regi. Derudover har det vist sig umuligt at føre en sammenhængende politik baseret på begrebet samtænkning, når det reelt ikke er muligt for Danmark at samtænke i hverken EU- eller FN-regi.

2.7 Konklusion – ESFP, den globale scene og Danmarks forbehold

Som anført indledningsvist skal det danske forsvarsforbehold ses i lyset af den bekymring, der i forbindelse med vedtagelsen af Maastricht-traktaten herskede for, at EU skulle udvikle sig til en stormagt med en overstatslig EU-hær, som ville underminere det transatlantiske forhold, undergrave NATO som sikkerhedsgarant og skabe et indelukket "fortress Europe", som kun havde egne problemer for øje. Selvom der er sket mange betydelige udviklinger på det forsvarsmæssige område, er det rimeligt at sige, at disse udviklinger ikke er sket inden for de områder, der oprindeligt gav anledning til dansk bekymring. Dette gælder således med hensyn til frygten for, at EU skulle udvikle en overstatslig militær dimension. ESFP-konstruktionen er fortsat fast forankret på det mellemstatslige niveau, og EU har siden vedtagelsen af Maastricht-traktaten udviklet

sig til en efterspurgt partner for især FN og NATO. Dertil kommer, at EU har udviklet sig til en sikkerhedspolitisk aktør med fokus på globale udfordringer – også selvom de ikke har en direkte indflydelse på sikkerhed inden for EU. Tiden siden årtusindskiftet har tilmed budt på markante udviklinger i det internationale system, således at forudsætningerne for forsvarsforbeholdet er væsentlig anderledes i dag.

I dette kapitel er spørgsmålet om, hvilke konsekvenser det danske forsvarsforbehold har i dag, søgt besvaret. Kapitlet har desuden forsøgt at besvare spørgsmålet om, hvilke konsekvenser der kan tænkes at ville opstå som følge af forandringerne indeholdt i Lissabon-traktaten. Der er imidlertid tale om et dynamisk område, hvor mange forskellige faktorer spiller ind, og tilmed et område, som med kort varsel kan forandre sig dramatisk. Billedet, der er tegnet her, er derfor et “øjebliksbillede”, der er baseret på udsagn fra sikkerhedspolitiske dokumenter og aktører, der til daglig har ESFP tæt på livet.

Eftersom kapitlet har stillet spørgsmål på tre forskellige niveauer, er det muligt at dele konsekvenserne af forsvarsforbeholdet for Danmark op i tre hovedgrupper. I første gruppe findes en række konsekvenser, som er opstået i forbindelse med den udvikling, der er sket både inden for ESFP og i det globale miljø. I den anden gruppe findes de konsekvenser, som må forventes hvis Lissabon-traktaten ratificeres. I den tredje gruppe findes både konsekvenser, som følger direkte af forbeholdet og mere utilsigtede konsekvenser, der er opstået i samspillet med forbeholdet og udviklingen i det internationale system og i ESFP. Alle konsekvenserne er dog i realiteten forbundet.

2.7.1 Konsekvenser som følge af globale forandringer og udviklingen i ESFP

Konsekvenserne af den globale udvikling, og af udviklingen inden for ESFP siden 2000 har til fælles, at de har stillet sikkerhedsaktører over for nye udfordringer. Som det fremgik af afsnit 2.2, har forandringerne i det globale sikkerhedsmiljø bl.a. betydet, at Danmark såvel som EU har revideret deres opfattelse af det internationale sikkerhedsmiljø og har antaget en langt mere aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Inden for ESFP formuleredes de nye trusler og sikkerhedspolitiske udfordringer i EU's sikkerhedsstrategi, mens de i Danmark formuleredes i Bruun-rapporten fra 2003.⁵⁷ Dette er desuden et område, som formentlig indgår i det aktuelle arbejde af Forsvarskommissionen. På nuværende tidspunkt tyder alt på, at fortolkningen af det sikkerhedspolitiske miljø og de sik-

kerhedspolitiske udfordringer i såvel Danmark som i EU ligger i forlængelse af hinanden. Begge antager, at det sikkerhedspolitiske fokus, i hvert fald på kort sigt, kan siges at ligge på Balkan, i Afrika og i Afghanistan (samt i Mellemøsten – i en afventende position, mens situationen afklares). Indfrielse af de formulerede målsætninger antager, i enighed med det danske samtækningsbegreb, brug af både militære og en lang række civile midler.

Konsekvenserne af udviklingen inden for ESFP har i kraft af den meget hurtige og markante udvikling på området været mere vidtrækkende end forventet. Dette har medført, at forsvarsforbeholdet er blevet langt mere mærkbart siden 2000 – der har simpelthen været mere at forholde sig til i forhold til ESFP. Som gennemgangen i afsnit 2.3 viste, har hele ESFP's struktur udviklet sig fra et spinkelt fundament til institutionelle, materielle og begrebsmæssige rammer, der ganske vist stadig har et udviklingspotentiale, men hvis basale struktur nok må antages at være færdigudviklet. Konsekvensen for Danmark har været, at en vigtig del af den udvikling, som har fundet sted, er sket i vidt omfang uden dansk indflydelse. Det resterende element af strukturen, hvor der er det største udviklingspotentiale, er inden for udviklingen af en såkaldt strategisk kultur. Videreudvikling af en strategisk kultur inden for ESFP kunne principielt tænkes at indeholde spørgsmålet om en "Europa-hær", som var en udvikling, det danske forbehold bl.a. blev formuleret for at undgå. Paradoksalt nok ville Danmark som det eneste af EU's medlemslande i dag ikke være i stand til at bremse denne hypotetiske udvikling, fordi Danmark har lovet ikke at stille sig i vejen for de andre medlemslandes ønsker på det forsvarsmæssige område. Det er ironisk, at ESFP med andre ord principielt kunne udvikle sig i præcis den retning, forbeholdet skulle forhindre, fordi sammensætningen af forbeholdet betyder, at Danmark ikke (som de andre medlemslande) kan nedlægge veto mod uønskede udviklinger.

Udviklingen af den praktiske udførelse af ESFP vidner om, at ESFP løser en række opgaver og problemstillinger, som ligger meget tæt på danske sikkerheds- og forsvarspolitiske erklærede prioriteter. Dette er især tilfældet på Balkan og i Afrika. Ikke desto mindre har udviklingen af ESFP i den praktiske udførelse også haft uforudsete og uhenigtsmæssige konsekvenser for Danmark. De to tilfælde på Balkan, hvor danske styrker under NATO-kommando måtte trækkes tilbage, da EU overtog missionen, viser en situation, hvor udviklingen af ESFP så at sige "overhalede" forsvarsforbeholdet. Konsekvensen var, at Danmark måtte handle mod egne udenrigspolitiske prioriter og trække styrker hjem, der var i

færd med at udføre en prioriteret opgave. En lignende situation kan meget vel opstå i Kosovo, hvis EU overtager KFOR-missionen fra NATO. I det tilfælde må de 330 danske soldater hentes hjem.

Den sidste udvikling, som blev gennemgået i dette kapitel, var EU's forhold til FN og NATO. Også her har der tydeligvis fundet store forandringer sted, og også her har udviklingerne haft konsekvenser for Danmark. Udviklingen af forholdet til FN og NATO ligger ligesom de andre udviklinger i forlængelse af danske formulerede sikkerheds- og forsvarspolitiske prioriteter. Især begrebet effektiv multilateralisme komplementerer den danske mærkesag, samtænkning. Imidlertid betyder forbeholdet, at Danmark til trods for udviklingen af ESFP til at arbejde aktivt for effektiv multilateralisme ikke kan støtte samtækningsbegrebet inden for EU. Dermed er konsekvensen af udviklingen i ESFP og forbeholdet, at Danmark ikke kan drage nytte af den store præstation, det har været at få samtænkning placeret på NATO's dagsorden. Indflydelsen i NATO kan ikke overføres til EU, selvom begrebet egentlig er bedre egnet til ESFP.

En anden konsekvens af udviklingen i ESFP for Danmark er, at den effektive multilateralisme ikke fungerer helt efter hensigten. Dette ses i forholdet mellem NATO og EU, hvor de konkrete politiske spændinger blandt nogle få stater har forhindret, at de to organisationer kan samarbejde på det politiske niveau om vigtige emner som Kosovo og Afghanistan. Denne manglende udvikling påvirker Danmark meget direkte, idet Kosovo og Afghanistan er de to operationer, som Danmarks aktivistiske sikkerheds- og forsvarspolitik fokuserer på i øjeblikket.

2.7.2 Konsekvenser som følge af Lissabon-traktaten

Konsekvenserne af Lissabon-traktaten er i sagens natur mere usikre end konsekvenserne af udviklinger, som allerede har fundet sted i det globale system og inden for ESPD. Lissabon-traktaten indeholder dog en række forandringer på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, som, hvis traktaten ratificeres, må forventes at resultere i konkrete konsekvenser for Danmark.

De udviklinger, Lissabon-traktaten lægger op til, som må forventes at få konsekvenser for Danmark, inkluderer nyskabelserne af en fælles udenrigsrepræsentant og en fælles udenrigstjeneste. Spørgsmålet er, om Danmark med sin begrænsede indflydelse på ESFP-området og med forsvarsforbeholdets øvrige begrænsninger vil kunne opnå den nødvendige synlighed i de interne procedurer i forbindelse med den forestående

udvikling af den fælles udenrigstjeneste. Eksempelvis er det sandsynligt, at der vil være betænkeligheder ved at ansætte danskere i stillinger, der berøres af forsvarsforbeholdet. Da udenrigstjenestens endelige udformning endnu ikke ligger fast, er der dog kun tale om formodninger.

En anden nyskabelse i Lissabon-traktaten, det såkaldte permanente strukturerede samarbejde, er om muligt endnu mere vanskeligt at forudsige konsekvenserne af. Sikker er det dog, at Danmark ikke vil kunne deltage i et sådant samarbejde, idet Danmark næppe vil opfylde de nødvendige kriterier. Det er dog endnu uvist, i hvilket omfang andre lande vil ønske at indgå i et permanent struktureret samarbejde, i hvert fald inden for en overskuelig tidsramme. Samme usikkerhedsmomenter må siges at være til stede i forhold til den nye solidaritetsforpligtelse. Konsekvenserne for Danmark vil afhænge af den praktiske udførelse af de nye tiltag – og disse afhænger som bekendt af omstændighederne og tilstedeværelsen af den politiske vilje til at implementere de strukturelle ændringer. Det må dog nok forventes, at konsekvensen af disse nyskabelser meget vel kan blive en yderligere forstærkning af EU's rolle som sikkerhedsaktør.

2.7.3 Konsekvenser som følge af forbeholdet

Som det blev påpeget i afsnit 2.1, har forsvarsforbeholdet den meget direkte konsekvens, at Folketinget og regeringen påføres en begrænsning i handlefrihed, som andre regeringer i henhold til den mellemstatslige konstruktion af ESFP ikke er underlagt. Hvor andre stater kan tage beslutninger, f.eks. om deltagelse i en militær EU-operation, fra sag til sag, er Danmark derfor afskåret fra at deltage i beslutninger, der henhører under ESFP's militære dimension. Ud over at Danmark dermed mister indflydelse, kan Danmark heller ikke forhindre, at de andre medlemslande udvikler deres samarbejde på dette område, selv hvis dette er i en retning, Danmark anser for at være uønskelig.

Som det blev gennemgået i afsnit 2.6, giver det danske forsvarsforbehold desuden anledning til betydelige indirekte og til dels utilsigtede konsekvenser. For eksempel hersker der bred enighed om, at forsvarsforbeholdet medfører et tab af dansk indflydelse og markedsværdi som samarbejdspartner i EU. Et sådant tab af markedsværdi er især skadeligt for små lande som Danmark, idet der ikke kan kompenseres med andre faktorer, der gør Danmark til en attraktiv samarbejdspartner. Problemet forstærkes ved, at mange centrale samarbejdspartnere i NATO og FN – inklusive USA – i praksis ikke forstår den danske position. Danske repræ-

sentanter er derfor ofte nødsaget til at bruge værdifuld taletid på at forklare forbeholdet i stedet for at bruge tiden på konstruktiv fremlæggelse af synspunkter eller forhandling. Konsekvensen er, at Danmark har sværere ved at etablere netværk og samarbejdsrelationer med andre medlemslande og ved at fremføre danske synspunkter. Denne svaghed er yderligere forstærket ved, at Danmark reelt "mangler" et forsvarsmæssigt EU-formandskab. Eftersom formandskabet har en central funktion både før, under og efter den faktiske formandskabsperiode for dannelsen af politiske relationer og netværk, betyder forsvarsforbeholdet, at Danmark har vanskeligt ved at operere under samme forhold som de andre medlemslande.

Måske er den alvorligste konsekvens af forbeholdet dog også den, der er vanskeligst at gennemskue. Meget tyder på, at Danmark reelt ikke er i stand til konsekvent at føre en sikkerhedspolitik, der svarer til danske målsætninger og prioriteter. Danmark kan i praksis ikke gennemføre samtænkning og kan i praksis ikke opretholde den erklærede støtte til FN, når man ikke kan følge op på aktioner inden for ESFP. Forskellen i den danske tilgang til de samme problemstillinger i forskellige internationale fora, fra en aktivistisk rolle i NATO og FN til "tavshedens stol" i EU, risikerer at skabe usikkerhed og manglende sammenhæng i dansk sikkerhedspolitik. Problemet er, at selvom forsvarsforbeholdet naturligvis er velkendt i Danmark, og til en vis grad i EU, er dette ikke tilfældet i hverken FN, eller for den sags skyld, i USA. Dermed er der skabt usikkerhed omkring Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske position inden for internationale fora, der har afgørende betydning for udførelsen af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Noter

1. Det Danske Udenrigsministerium (2001): *Redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab*, 8. okt. 2001/23. maj 2004.
2. *EF-tidende* C 348 (1992): "Danmark og Den Europæiske Union", 31. dec. 1992. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41992X1231:DA:HTML>). Med Lissabon-traktaten erstattes det roterende formandskab for Det Europæiske Råd og Udenrigsrådet af permanente formænd. Dette betyder, at forudsætningerne for det næste danske rådsformandskab i 2012 vil være anderledes end i 2002.
3. Da der skulle vælges formand for Militærkomiteen i april 2001, blev Danmarks stemme udslagsgivende til fordel for den finske kandidat general Hågglund. Dette fik en gruppe af lande, anført af Italien, hvis kandidat tabte valget med en snæver margin, til at kræve afklaring vedr. omfanget af det danske forbehold. Se Larsen, Henrik (2001): "ESDP siden Nice og det danske forsvarsforbehold", *Militært Tidsskrift*, 130:5.
4. Forandringerne i det internationale system er beskrevet i DUPI-udredningen (2000): "Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold", København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
5. Korski, Daniel (2008): "Afghanistan: Europe's forgotten war", *Policy paper*, European Council on Foreign Relations.
6. Dette indtryk blev klart tilkendegivet ved adskillige interview med EU-embedsmænd.
7. Norheim-Martinsen, Per M. (2007): "European Strategic Culture revisited: The Ends and Means of a Militarized European Union", *Norwegian Institute for Defence Studies* 3, s. 6.
8. Protokol (nr. 22) om Danmarks stilling, del II, artikel 5.
9. Ikke at forveksle med DG RELEX, som er et generaldirektorat under Kommissionen.
10. Tallene er alene vejledende for at give et indtryk af, hvor mange mennesker der er beskæftiget inden for disse organer. Baseret på interview med personale i Rådssekretariatet.
11. Det Europæiske Råds konklusioner, annekst III, Köln, juni 1999. (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm)

12. Det følgende er baseret på Nielsen, Reimer R. (2001): *Den Europæiske forsvarsdimension – baggrund og perspektiver*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
13. Det Europæiske Råds konklusioner, annek 4, 10.-11. dec. 1999.
14. Se f.eks. *Irish Times* (2004): "Value of EU "battlegroup" plan stressed by Annan", 15. okt. 2004.
15. For en mere udførlig beskrivelse af beslutningsprocessen i forbindelse med ESFP-missioner se Björkdahl, Annika & Maria Strömvik (2008): "EU Crisis Management Operations: ESDP bodies and decision-making procedures", *DIIS Report*, 2008:8.
16. For en mere detaljeret fortolkning af dokumentet se Reichard, Martin (2006): *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Ashgate: Ashgate publishers.
17. Reichard, Martin (2006): *The EU-NATO Relationship: A legal and Political Perspective*, Ashgate: Ashgate publishers.
18. Jakobsen, Peter Viggo (2006): "EU Civilian Rapid Reaction Force – trouble ahead!", *DIIS Brief*.
19. Jakobsen, Peter Viggo (2006): "EU Civilian Rapid Reaction Force – trouble ahead!", *DIIS Brief*.
20. Siden offentliggørelsen af den amerikanske nationale sikkerhedsstrategi i 2002 havde der været diskussioner i Europa om sikkerhedsstrategier i almindelighed og om problemet i, at EU ikke kunne siges at have en egentlig "strategisk kultur" og derfor reelt ikke havde kapaciteten til at formulere fælles sikkerhedsinteresser. Det forekommer derfor sandsynligt, at diskussionen om behovet for en europæisk strategi og en begrebsmæssig ramme for de udviklinger, der allerede havde fundet sted i ESFP, var på et fremskredent stadie.
21. En mere fyldestgørende diskussion af disse to politiske spændingsfelter kan findes i Dansk Udenrigspolitisk Institut (2000): *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder der er omfattet af de danske forbehold*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut; Nielsen, Reimer R. (2001): *Den europæiske forsvarsdimension – Baggrund og perspektiver*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
22. *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002. (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>).
23. Folketinget (2005): *EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – fra erklæringsdiplomati til militær krisestyring*, s. 64.
24. Folketinget (2005): *EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – fra erklæringsdiplomati til militær krisestyring*, s. 66.

25. Dog betales eksempelvis sygesikring og opmagasinering af indbo for den danske EUSR Torben Brylle af Danmark.
26. Grevi, Giovanni (2007): "Pioneering foreign policy: the EU Special Representatives", *Challiot Papers* 106.
27. Grevi, Giovanni (2007): "Pioneering foreign policy: the EU Special Representatives", *Challiot Papers* 106, s. 13.
28. En liste over de fælles udgifter, som indgår i Athena, findes i anneks 1, 2, og 3 af rådsbeslutning 2007/384/CFSP.
29. EU's Rådssekretariat (2007): *Factsheet – Financing of ESDP operations*, juni 2007.
30. Interview med Javier Solana i *ESDP Newsletter* 1, dec. 2005.
31. Notat fra Udenrigsministeriet (2005): *Konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold*, SP, 500. K.1-1, 7. nov. (<http://www.folketinget.dk/samling/20051/almdel/EUU/spm/14/svar/endeligt/20051111/218502.PDF>).
32. Makedoniens officielle navn er (indtil en permanent løsning findes) Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). Navnet er stærkt kontroversielt, idet Grækenland mener at have retten til navnet Makedonien, som er navnet på en græsk region. På NATO's topmøde i Bukarest i april 2008 førte navnestriden til, at Makedonien ikke var blandt de lande, som fik tilbudt medlemskab af NATO. Til trods for kontroversen vil landet her blive omtalt som simpelthen Makedonien.
33. Se: *Why the DRC Matters?* (<http://www.un.org/Depts/dpko/mis-sions/monuc/drc.pdf>).
34. Interview med højtstående EU-embedsmand.
35. Se: *Summary of Remarks by Javier Solana at the Darfur Conference*, Bruxelles, 18. juli 2006. (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/90576.pdf).
36. Antallet af dræbte i Darfur er omgivet af stor usikkerhed – det er dog sikkert, at det ligger langt over den sudanesiske regerings udmelding på "mindst 9.000". 200.000 er derfor et løst anslået antal.
37. Se *Official Journal of the European Union* (2005): "Council Joint Action 2005/557/CFSP on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan of 18. July 2005", 20. juli 2005. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_188/l_18820050720en00460051.pdf).

38. APF er et instrument til økonomisk støtte til etablering af en afrikansk sikkerhedsarkitektur, etableret i 2004. APF har foreløbig støttet AMIS med over 200 millioner euro. EU vil yderligere støtte APF med 300 millioner euro mellem 2008 og 2010.
39. Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komites afgørelse Darfur/2/2005 af 29. juli 2005 om udnævnelse af en chef for EU's politienhed/politirådgiver for den særlige repræsentant for Den Europæiske Union for Sudan, (2005/654/FUSP). (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:241:0058:0058:DA:PDF>).
40. For mere om etableringen af den afrikanske sikkerhedsarkitektur samt konflikten i Darfur se Lehmann-Larsen, Stine (2007): "Den nye Afrikanske sikkerhedsarkitektur – Stilstand eller udvikling?", *DIIS Report*, 2007:10.
41. Interview i Rådssekretariatet.
42. Solana, Javier (2003): *A Secure Europe in a Better World*, Thessaloniki: Det Europæiske Råd, 20. jun., s. 9.
43. Annan, Kofi, FN's generalsekretær (2003): tale til Europakonferencen, Athen, 17. april 2003. (<http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=318>). Se også Annan, Kofi (2003): "European Union, a Beacon of Hope", i *Presidents and Prime Ministers*, March-April 2003, ABI/INFORM Global, s. 19.
44. *UN Wire* (1999): "Annan apologizes for UN failure to stop Bosnian massacre", 12. okt. 1999.
45. Biscop, Sven & Edith Drieskens (2006): "The European Security Strategy: Confirming the Choice for Collective and Comprehensive Security", i Jan Wouters mfl. (red.): *The United Nations and the European Union: An ever Stronger Partnership*, Haag: TMC Asser Press.
46. DIIS (2005): *Nye trusler og militær magtanvendelse*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, s. 145.
47. FN (2000): *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Document A/55/305-S/2000/809, 21. aug.
48. FN (2000): *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Document A/55/305-S/2000/809, 21. aug., paragraf 2.
49. NATO (2008): *Bucharest Summit Declaration*, 3. april 2008, paragraf 14.
50. Bush, George, USA's præsident (2008): tale, National Bank of Savings, Bukarest, 2. april 2008.

51. Den følgende analyse er baseret på adskillige interview i NATO og EU samt Yost, David S. (2007): "NATO and International Organizations", *Forum Paper for NATO Defense College*, sep. 2007; Martin Reichard (2006): *The EU-NATO Relationship – a legal and political perspective*, Ashgate. Der er her af pladshensyn tale om en begrænset analyse af et stærkt kompliceret problemfelt.
52. Brevet er reproduceret i Reichard, Martin (2006): *The EU-NATO Relationship – a legal and political perspective*, (Ashgate), s. 400.
53. Scheffer, Jaap de Hoof (2007): "NATO and the EU: Time for a New Chapter", tale i Berlin, 29. jan. 2007.
54. Alle interview har været brugt som baggrund under forståelse af, at ingen interviewpersoner citeres ved navn.
55. Det bør i den forbindelse nævnes, at denne problemstilling ikke forventes at ville gøre sig gældende i forbindelse med fremtidige danske formandskaber, idet det roterende formandskab bortfalder på udenrigs- og forsvarsområdet med Lissabon-traktatens ikrafttræden.
56. Der blev for eksempel i et tilfælde sat spørgsmålstejn ved udelukkende at definere EDA som liggende inden for den militære dimension, idet agenturet også beskæftiger sig med civile anskaffelser. Således er det f.eks. svært at sige om udviklingen af software til kommunikation i EDA-regi er et militært eller civilt anliggende.
57. Bruun, Hans-Henrik mfl. (2003): *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik*, ["Bruun-rapporten"], august.

Kapitel 3

Økonomisk og Monetær Union

“Unionen opretter en økonomisk og monetær union, der har euroen som valuta.”

Konsoliderede traktater om Den Europæiske Union, artikel 3-4

“SOM TAGER I BETRAGTNING, at den danske regering den 3. november 1993 meddelte Rådet, at den ikke agter at deltage i Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase,

ER BLEVET ENIGE OM følgende bestemmelser, der knyttes som til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde:

1. På baggrund af den danske regerings meddelelse til Rådet af 3. november 1993 har Danmark en undtagelse. Virkningen af denne undtagelse er, at alle artikler og bestemmelser i traktaterne og statuttene for ESCB og ECB, hvori der henvises til en dispensation, vil gælde for Danmark.”¹

Konsoliderede traktater om Den Europæiske Union, protokol 16

3.1 Indledning

Med indførelsen af den fælles mønt euroen som elektronisk valuta i 11 EU-lande den 1. januar 1999 og med cirkulationen af euromønter- og sedler fra den 1. januar 2002 blev EU's økonomiske og monetære union til virkelighed. I dag deltager 15 EU-lande i eurosamarbejdet, og de øvrige medlemslande på nær Danmark og Storbritannien er forpligtede til at indføre euroen, når de lever op til de økonomiske kriterier for deltagelse.² Danmarks euroforbehold betyder, at Danmark ikke deltager i ØMU's tredje fase, det vil sige indførelse af euroen som national valuta og deltagelse i Den Europæiske Centralbank (ECB) og euroområdet's fælles pengepolitik. Danmark deltager heller ikke fuldt ud i samarbejdet om den økonomiske politik. Danmarks fastkurspolitik over for euroen betyder

imidlertid, at kronen er bundet til euroen, og at Danmarks Nationalbank skygger ECB's pengepolitiske renter.

Euroen er det eneste af de fire danske forbehold, der har været til folkeafstemning siden vedtagelsen af Edinburgh-afgørelsen i 1993. Afstemningen blev holdt den 28. september 2000, hvor 53,1 procent af vælgerne stemte imod indførelsen af euroen i Danmark, mens 46,9 procent stemte for. Kampagnerne forud for afstemningen understregede, at stillingtagen til indførelse af euro involverer såvel økonomiske overvejelser og spørgsmål om politisk indflydelse som identitetsmæssige hensyn i forhold til kronens symbolske værdi.

Dette kapitel om udviklingen inden for EU's økonomiske og monetære union siden 2000 fokuserer på de økonomiske og politiske konsekvenser forbundet med at stå uden for euroen og føre fastkurspolitik. Kapitlet drager to hovedkonklusioner. Den første er, at der under økonomisk stabile perioder er begrænsede, men uundgåelige økonomiske omkostninger ved at stå uden for eurosamarbejdet, mens omkostningerne under ustabile perioder er svære at vurdere og kan være store. I stabile perioder relaterer konsekvenserne sig især til vekselomkostninger, en lidt højere rente, at det er svært direkte at sammenligne priser med andre EU-lande samt formodentlig lidt mindre handel. I ustabile perioder, f.eks. et asymmetrisk stød til dansk økonomi i form af en større økonomisk lavkonjunktur, kan omkostningerne ved at stå uden for eurosamarbejdet være større. Danmark har ikke i de senere år været udsat for en stor økonomisk krise, hvor kronen har været under pres, men såfremt en sådan krise opstår, vil Danmarks Nationalbank skulle hæve den pengepolitiske rente for at forsvare fastkurspolitikken, ligesom de lange renter³ kan stige, hvilket kan forværre krisens omfang. Det var f.eks. tilfældet i Danmark og en række andre lande med fastkurspolitik under valutakrisen i 1992-1993, hvor den danske krone var bundet til Tysklands D-mark. Danmarks valutakursaftale, ERM II, indebærer, at ECB i tilfælde af pres mod kronen intervenserer for at støtte kronens faste kurs, men interventionsforpligtelsen gælder under visse betingelser, herunder at Danmark har ført en stabilitetsorienteret økonomisk politik i overensstemmelse med fastkurspolitikken, og det er i sidste ende ECB, der afgør, hvorvidt og hvor meget man vil intervenere. Inden for euroområdet vil en sådan risiko for valutaspekulation og rentestigninger ikke eksistere. Danmark har over de sidste godt 25 år fremvist gode økonomiske resultater, der både er et produkt af, men også en understøtning af, den stabilitetsorienterede økonomiske politik.

Den anden hovedkonklusion er, at de største umiddelbare conse-

kvenser af euroforbeholdet relaterer til den økonomiske koordination og beslutningstagning i euroområdet, hvor Danmark i nogle fora er helt udelukket fra deltagelse (eksempelvis Eurogruppen og Styrelsesrådet for ECB – se f.eks. afsnit 3.3.4). Disse fora behandler i stadig stigende udstrækning sagsområder, der i kraft af fastkurspolitikken også vedrører Danmark, herunder rentebeslutninger i Styrelsesrådet og generelle drøftelser af økonomisk politik i Europa samt internationale forhandlingsmandater. Således realitetsbehandler Eurogruppen stadig flere af sagerne i EU's finansministerråd (Økofin) og er det centrale forum for udvikling af hele tænkningen og tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i Europa, herunder udveksling af ideer til strukturreformer. Det er derfor overvejende i Eurogruppen, at det enkelte land har mulighed for at påvirke den økonomiske politik og udvikling i Europa, selvom det fortsat er Økofin, der formelt træffer beslutninger (evt. via afstemninger) i spørgsmål af relevans for alle EU-lande. I andre koordinations- og beslutningsfora er Danmark delvis udelukket (eksempelvis Komitearbejdet i Det Europæiske System af Centralbanker). Hertil kommer, at euroområdets store vægt i verdensøkonomien, herunder den stigende rolle, som euroen har fået som international valuta, har skabt et ønske om, at euroområdet i større udstrækning kan optræde med én stemme i internationale økonomiske fora.

Det skal endvidere understreges, at Danmark har fordele af, at fastkurspolitikken føres mod et stort, stabilt valutaområde som euroområdet. Således har den danske finansielle sektor fordele af et stort likvidt finansielt marked i euro, f.eks. i forbindelse med kreditinstitutternes omfattende SDO-udstedelser og pensionsselskabernes muligheder for at afdække finansielle risici. Der er som følge af fastkurspolitikken ingen eller kun små omkostninger ved valutakursrisikoen.

Desuden betyder Lissabon-traktaten, at Eurogruppen traktatfæstes, og at antallet af områder, hvor Danmark og andre lande uden for euroområdet ikke kan deltage i afstemninger i Økofin-Rådet, vokser (se afsnit 3.3.4). Hvis Lissabon-traktaten implementeres, vil det eksempelvis kun være eurolandene, der kan deltage i afgørelser i sager om uforholdsmæssige store underskud. Kun hvis der er tale om uforholdsmæssig store underskud for medlemslande uden for euroen, vil Danmark deltage i afstemningen. Traktatændringerne kan ses som et led i den løbende styrkelse af Eurogruppens indflydelse.

Kapitlet har to dele. I første del redegøres for de økonomiske aspekter af Danmarks euroforbehold. Betingelserne for Danmarks fastkurspolitik uddybes, og de økonomiske konsekvenser ved at stå uden for euro-

samarbejdet i henholdsvis økonomisk stabile og ustabile perioder diskuteres. Desuden vil finans- og strukturpolitikens rolle for lande i og uden for eurosamarbejdet blive diskuteret. I anden del af kapitlet rettes opmærksomheden mod den politiske side af forbeholdet, nemlig den europæiske økonomiske styringsstruktur med særligt fokus på de fora i både Frankfurt (det monetære område) og Bruxelles (det bredere økonomiske område), hvorfra den økonomiske og monetære politik fastlægges. Betydningen af de fora, hvor Danmark ikke deltager på grund af forbeholdet, vil blive diskuteret, særligt i lyset af Lissabon-traktaten samt andre udviklingstendenser.

3.2 Danmarks økonomiske politik under fastkurspolitikken

Danmarks fastkurspolitik over for euroen betyder, at kronen er bundet til euroen uanset konjunktursituationen, da Danmarks pengepolitiske renter skygger euroområdet's pengepolitiske renter. Danmark indførte fastkurspolitikken i 1982 og siden da har dansk pengepolitik udelukkende været anvendt til at sikre kronens faste kurs. Dermed har Danmark med andre ord givet afkald på at føre selvstændig pengepolitik rettet mod andre mål, f.eks. stabilisering af økonomiske konjunkturer. Der er i Danmark bred politisk opbakning om fastkurspolitikken, og det forekommer derfor usandsynligt, at Danmark ikke fortsætter denne, hvis forbeholdet opretholdes. En sådan beslutning er under alle omstændigheder ikke på den politiske dagsorden i dag. Som det også diskuteres senere i afsnittet, ville en eventuel udtrædelse af fastkurssamarbejdet være forbundet med store økonomiske og politiske overvejelser, i det en ophævelse bl.a. stiller spørgsmål ved troværdigheden af dansk pengepolitik. Da denne udredning forbeholder sig til at vurdere Danmarks forbehold i lyset af den hidtidige udvikling, vurderes det danske euroforbehold ikke ud fra spørgsmålet om, hvorvidt Danmark skal træde ud af fastkurssamarbejdet eller ej, men derimod ud fra spørgsmålet om, hvorvidt Danmark skal bevare fastkurspolitikken eller deltage i eurosamarbejdet.

Som afsnit 3.2.1. beskriver, kan Nationalbanken under økonomisk stabile perioder skygge ECB's pengepolitiske renter, men under ustabile perioder med spekulation mod eller uro omkring kronen kan Nationalbanken vælge at øge renten selvstændigt for at stabilisere kronekursen, som beskrevet i afsnit 3.2.2. Når Nationalbanken strammer pengepolitikken ved at sætte renten op, styrkes kronen, mens den økonomi-

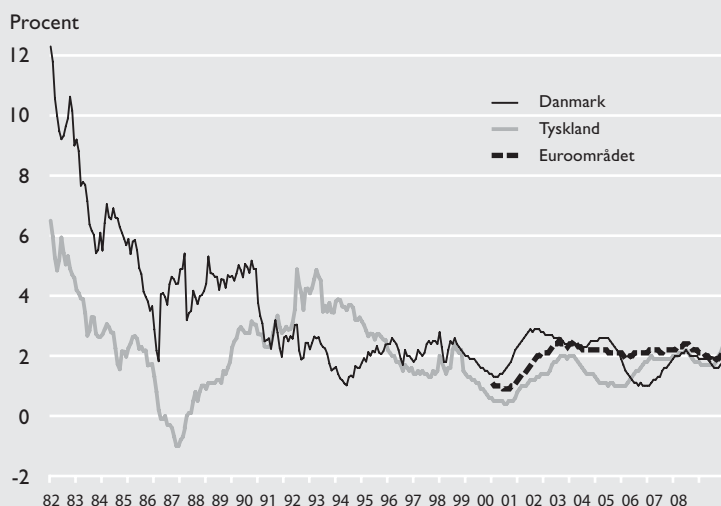
ske aktivitet (private investeringer og forbrug) dæmpes. Når pengepolitikken lempes, sker det modsatte.

Fastkurspolitikken bidrager til stabil lav inflation i Danmark, der omtrent svarer til inflationen i euroområdet, hvor ECB sigter på at fastholde inflationsrater på under og tæt på 2 procent på mellemlangt sigt i euroområdet under ét. Fastkurspolitikken bidrager således også til, at rentespændet (dvs. forskellen mellem de lange renter i Danmark og i euroområdet) i normale perioder vil være moderat.

Forudsætningen for de gevinster, der begrundes fastkurspolitikken over for euroen, særligt den lave inflation, er naturligvis, at ECB rent faktisk lever op til målet om prisstabilitet i euroområdet. Der er bred international enighed om, at ECB siden indførelsen af euroen har efterlevet prisstabilitetsmålet,⁴ hvor f.eks. Organisation for økonomisk samarbejde og udvikling (OECD) betegner det som en klar succes. I princippet kan ethvert område eller land, der aktuelt har prisstabilitet, gå hen og blive et ustabil højinflationsområde, men det forekommer ikke sandsynligt, at det skulle ske i euroområdet. Det ville forde en grundlæggende ændring af ØMU'en og formentlig en ændring af traktaten, der fastlægger kravet om prisstabilitet og ECB's politiske uafhængighed, hvilket igen ville kræve enighed blandt samtlige EU's lande. Den uafhængige europæiske tænketank Bruegel påpeger i sin rapport om euroområdet fra 2008, at der reelt ikke er nogen europæisk leder, der stiller spørgsmål ved behovet for prisstabilitet og ECB's uafhængighed. Det må dog forventes, at der kan komme perioder ud over højkonjunkturer, hvor euroområdets inflation midlertidigt ligger over det mellemfristede 2-procentsmål, såsom den seneste tids stigende inflation i euroområdet og i lande uden for euroområdet. Fastkurspolitikken over for euroen vil i sådanne perioder indebære, at Danmark også vil få stigende inflation, ligesom det var tilfældet i perioder, da Danmark førte fastkurspolitik over for D-marken, jf. graf 3.1.

EU-landene har valgt at tilrettelægge deres pengepolitik på forskellig vis for at opnå prisstabilitet. Eurolandene opnår prisstabilitet i kraft af den fælles pengepolitik. Sverige og Storbritannien, der lige som Danmark står uden for euroen, har derimod valgt at lade deres valutaer flyde over for euroen og fastlægge et inflationsmål, hvor den nationale centralbank i samråd med regeringen definerer et mål om en inflation på f.eks. 2 procent samt et bånd på +/- 1 procent, inden for hvilken inflationen bør befinde sig. De nye EU-lande har som mål at deltage i euroen og skal som et af konvergenskriterierne føre fastkurspolitik over for euroen i ERM II i to år. Slovenien, Cypern og Malta deltager allerede i euroen.

Graf 3.1
Inflation i Danmark, Tyskland og euroområdet



Kilde: Data fra OECD og Eurostat

Note: Figuren viser de månedlige årsinflationsrater for Danmark, Tyskland og euroområdet (fra 1999)

Estland, Letland og Litauen deltager aktuelt i ERM II, ligesom Slovakiet, der er optaget i euroen fra 2009. De andre nye medlemslande opfylder endnu ikke konvergenskriterierne for at deltage i euroen, men målet er på sigt, at også disse lande skal indgå i ERM II med det ene formål at deltage i eurosamarbejdet. Danmark adskiller sig fra alle de andre lande, idet Danmark hverken har valgt eurodeltagelse eller flydende kurser, men derimod fører en konsekvent fastkurspolitik over for euroen og har gjort det i mange år.

Mens pengepolitikken i Danmark er indrettet på at sikre en stabil kronekurs over for euroen, påhviler der finanspolitikken, som det beskrives i afsnit 3.2.3, et behov for at stabilisere konjunkturudviklingen. Stabilisering af konjunkturerne indgår derfor ikke i Nationalbankens overvejelser om pengepolitikken, jf. dets mandat. En tilsvarende arbejdsdeling mellem penge- og finanspolitikken gælder i euroområdet, hvor ECB sørger for at sikre prisstabilitet gennem pengepolitikken, og de enkelte medlemslande korrigerer deres egne konjunkturer via finanspolitikken. EU-lande både inden for og uden for eurosamarbejdet er bundet af stabilitets- og vækstpagtens grundlæggende bestemmelser om

Tabel 3.1
Danmark i forskellige former for fastkurssamarbejder

ERM2	1999 - i dag
ERM	1979 - 1999
Slangesamarbejdet	1972 - 1979
Smithsonionaftalen	1971 - 1973
Bretton Woods	1946 - 1971
Mellemlkrigstidens guldstandard	1927 - 1931
Den klassiske guldstandard	1875 - 1914

Kilde: Mikkelsen, Richard (1993) *Dansk pengehistorie 1960-1990*, København: Danmarks Nationalbank; Olsen, Erling og Hoffmeyer, Erik (1968) *Dansk pengehistorie 1914-1960*, København: Danmarks Nationalbank; Svendsen, Knud Erik og Hansen, Svend Aage (1968) *Dansk pengehistorie 1700-1914*, København: Danmarks Nationalbank.

finanspolitisk disciplin (se boks 3.6 for en introduktion til stabilitets- og vækstpagten).

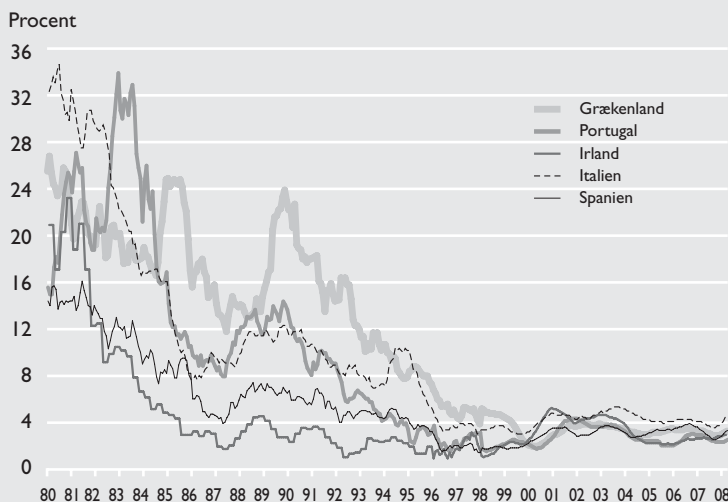
Danmark har i mange år og under skiftende regeringer ført en økonomisk politik, der har gjort det muligt at opnå valutakurs- og prisstabilitet gennem fastkurspolitikken samt at stabilisere konjunkturerne gennem finanspolitikken. Som det ses af tabel 3.1, har Danmark i en lang historisk periode deltaget i fastkurssamarbejder, som har fungeret som en ramme for Nationalbankens penge- og valutapolitik. Den danske kronens centralkurs har været uændret siden 1987.

På trods af økonomisk turbulens (herunder olieprisstigninger samt fødevarerprisstigninger) har ECB, og dermed Nationalbanken, siden starten af ØMU'en i 1999 leveret et inflationsniveau tæt på 2 procent i overensstemmelse med målsætningen. Graf 3.2 viser, at indførelsen af euroen har ført til prisstabilitet og lav inflation i en række eurolande, der inden ØMU-samarbejdet havde høj inflation.

Det er en udbredt opfattelse blandt mange borgere, at priserne steg i eurolandene, da eurosedler og mønter kom i omløb i 2002. Målinger foretaget af Europa-Kommissionen viser,⁵ at opfattelsen af prisstigningerne i eurolandene er betydelig højere end den faktiske gennemsnitlige inflation i euroområdet, jf. graf 3.3. Den faktiske inflation i euroområdet har været forholdsvis lav og stabil siden euroens introduktion, selvom der har været tale om højere prisstigninger i enkelte sektorer og lande.

Graf 3.2

Inflation i Spanien, Portugal, Grækenland, Italien og Irland 1980-2007



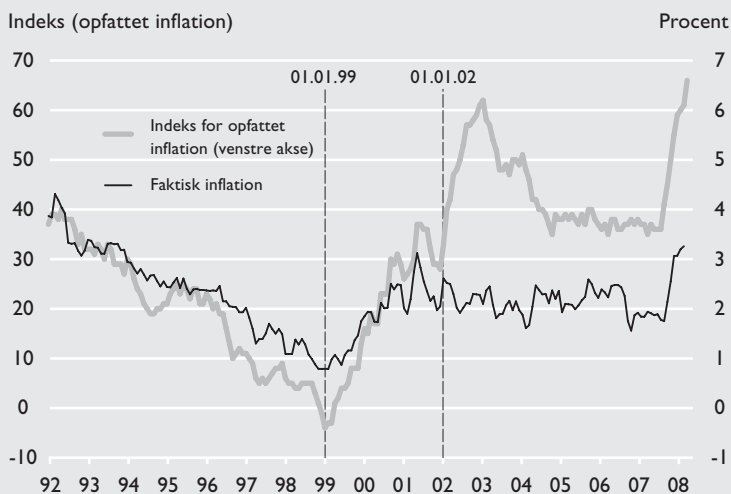
Kilde: Data fra OECD og Eurostat

Mens inflationen i euroområdet og i Danmark har været lav og stabil, har der i sektorer som f.eks. restaurationsbranchen og blandt frisører i euroområdet været tale om prisstigninger. Der er flere grunde til disse prisstigninger, men en af dem kan være "prishop" i forbindelse med ønsker om at have "runde" priser, hvor der konsekvent er rundet op til nærmeste hele beløb ved overgangen til euro. Oplevelsen af stigende priser har inspireret nyere medlemmer af euroområdet, f.eks. Slovenien, der indtrådte i eurosamarbejdet den 1. januar 2007, til at iværksætte en række tiltag for at minimere unormale prisstigninger ved overgangen til euro. Bl.a. opfordrede man borgerne til at anmelde virksomheder og butikker med unormale høje priser til et forbrugerråd med henblik på at offentliggøre og udstede bøder for butikker, der benyttede overgangen til uberettiget at hæve priserne.

I de følgende afsnit diskuteres de økonomiske konsekvenser for Danmark ved at stå uden for eurosamarbejdet i henholdsvis økonomisk stabile perioder og økonomisk ustabile perioder samt finans- og strukturpolitikens rolle i og uden for eurosamarbejdet.

Graf 3.3

Forbrugernes opfattelse af inflation og den faktiske inflation



Kilde: Europa Kommissionen (2007), "EMU@10. Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union", *European economy*, 2, 2008

Note: Figuren viser Eurostats indikator for den opfattede inflation baseret på spørgsmål til udsnit af befolkninger i eurolandene

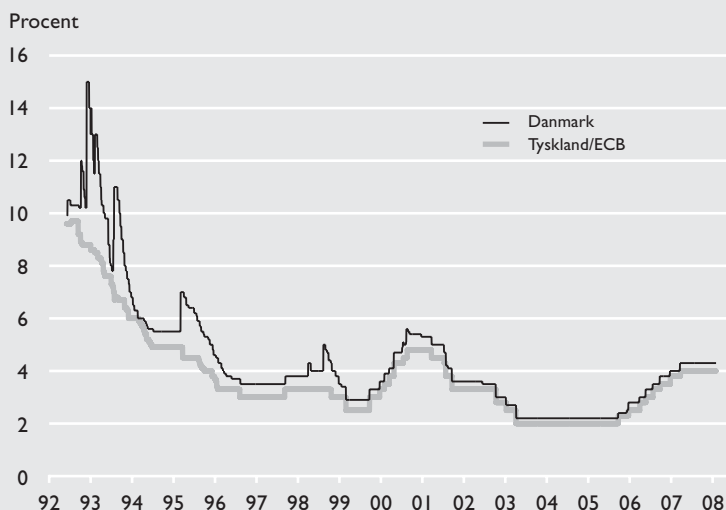
3.2.1 Fastkurspolitikken under økonomisk stabile perioder

Graf 3.4 og 3.5 viser, at Danmark har ført en konsekvent fastkurspolitik over for først D-marken og siden euroen uden en eneste ændring i centralkursen siden 1987, og at fastkurspolitikken kræver, at Nationalbanken skygger ECB's renteændringer under økonomisk stabile perioder, men hæver renten selvstændigt i ustabile perioder, hvor kronen er under pres.

Fastkurspolitikken sikrer normalt stort set samme stabilitet i valutakurser, priser og renter som eurolandene, men det er dog ikke omkostningsfrit at stå uden for euroen. Som det skitseres i det følgende, er der i økonomisk stabile perioder begrænsede men uundgåelige negative økonomiske konsekvenser ved at stå uden for eurosamarbejdet. Disse relaterer sig til vekselomkostninger, en lidt højere rente, at det er sværere direkte at sammenligne priser med andre EU-lande samt formodentlig lidt mindre handel. Der er tilsvarende en række effektivitetsgevinster forbundet med at deltage i euroen, som de nuværende eurolande har, og som Danmark vil kunne opnå ved eventuel deltagelse i eurosamarbejdet:

Graf 3.4

Den pengepolitiske rente i Danmark og i euroområdet



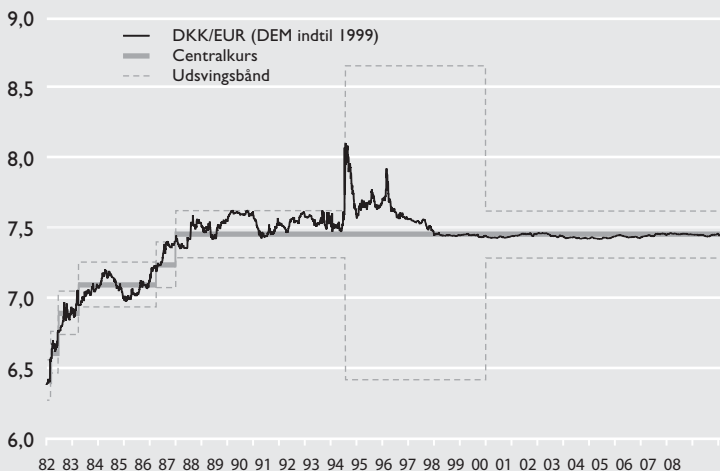
Kilde: Data fra Danmarks Nationalbank og ECB

Note: Figuren viser udlånsrenterne for Danmarks Nationalbanks og den tyske forbundsbank / Den Europæiske Centralbank (ECB)

- Fastkurspolitik over for euroen involverer transaktionsomkostninger for forbrugere og virksomheder, særligt omkostninger ved at veksle mellem kroner og euro. For forbrugere handler dette om omkostninger forbundet med at veksle i banken og brug af hæveautomater ved rejser i eurolandene. Mere specifik drejer det sig om faste gebyrer på f.eks. 30 kroner ved brug af hæveautomater og den højere kurs ("overkurs"), der normalt tages, når danske forbrugere og virksomheder betaler med kreditkort i eurolandene. Typisk tages en overkurs, som er 1 procent højere end den faktiske vekselkurs. Mens centralkursen er 7,46 kroner/euro, er den reelle kurs således 7,53 eller højere. Endvidere har virksomheder omkostninger til kurssikring og behov for dobbelt bogføring og omregning mellem flere valutaer.
- Danmark nyder allerede gavn af et lavt rentespænd på grund af den førte fastkurspolitik og finanspolitik. Rentespændet er lavt, når der er omtrent den samme økonomiske udvikling i både Danmark og euroområdet, mens det til tider kan være meget lavt eller endda en smule negativt, når der er en mere favorabel udvikling i Danmark – som det har

Graf 3.5
Kronens kurs overfor euroen

Kroner pr. euro



Kilde: Data fra Danmarks Nationalbank.

Note: Figuren viser den danske kronens valutakurs samt centralkurs og udsvingsbånd over for euroen. Kronens kurs over for euroen før 1999 beregnet ud fra kronens kurs over for D-marken og D-markens faste kurs over for euroen per 1. januar 1999.

været tilfældet i de senere år. Omvendt kan rentespændet til tider kan blive højt, når der er en svagere økonomisk udvikling i Danmark (se også afsnit 3.2.2). Eurodeltagelse vil betyde, at rentespændet minimeres, da risikopræmien knyttet til valutakursusikkerhed forsvinder.

- En tredje mindre med uundgåelig omkostning ved fastkurspolitikken relaterer til valutakursusikkerhed mellem Danmark og eurolandene. Valutakursusikkerhed kan have en negativ effekt på investeringer og handel. For internationale virksomheder betyder dette, at det kan opfattes som mindre enkelt at foretage investeringer i Danmark.
- Derudover resulterer ikke-deltagelse i euroen i, at det er sværere direkte at sammenligne priser mellem Danmark og flere af de lande, Danmark normalt har stor handel med. Prisgennemsigtighed kan øge konkurrencen og give større samhandel mellem Danmark og resten af euroområdet. Ifølge analyser har euroen øget handlen mellem eurolandene med mellem 5-15 procent, og euroens handelsfremmende effekt forventes at stige yderligere i fremtiden.⁶

Ovenstående økonomiske konsekvenser ved at stå uden for euroen er begrænsede men uundgåelige og negative. Der er omvendt også økonomiske omkostninger ved at skulle deltage i euroen, men disse er engangsomkostninger så som prisændringer fra kroner til euro, håndtering af betalinger i euro og omstilling af it-systemer mv. Der er tidligere foretaget forskellige skøn over omfanget af disse gevinster og omkostninger, der tyder på, at nettogevinsterne ved deltagelse i euroen er større end engangsudgifterne til omstilling (jf. også Det Økonomiske Råds vismandsrapport fra foråret 2000).

Desuden er der en række forskelle mellem at stå uden for og inden for euroområdet, hvad angår betalinger for varer og tjenesteydelser.

Boks 3.1

Det indre marked for betalinger

Hvad angår betalinger for varer og tjenesteydelser, er der en række forskelle mellem at stå uden for euroområdet og at være en del af euroområdet. Det er oplagt for kontanter, hvor euroen nu kan bruges i 15 lande, og flere er på vej. Men også for kontantløse betalinger som betalingskort, webbank-overførsler, direkte debitering ("Betalingservice" i Danmark) mv. er der ved at blive etableret et indre marked, hvor borgere og virksomheder skal kunne foretage grænseoverskridende betalinger i euro lige så sikkert, enkelt og billigt som nationale betalinger. For f.eks. en tysker i Berlin vil det sige, at der ikke skal være forskel på at foretage en betaling i euro til en anden tysker i München eller til en finne i Helsinki. Baggrunden er, at Europa-Parlamentet og Rådet i 2001 vedtog en forordning (2560/2001/EF), der forbød bankerne at tage et højere gebyr for grænseoverskridende betalinger i euro end for tilsvarende indenlandske betalinger. Denne forordning førte sammen med pres fra bl.a. Den Europæiske Centralbank til, at de private banker etablerede projektet Single Euro Payment Area (SEPA). Projektet hed oprindeligt "Single European Payment Area", men er nu indsnævret til kun at omhandle betalinger i euro. Formålet med projektet er at harmonisere, standardisere og etablere den nødvendige infrastruktur, der er forudsætningen for at etablere det indre marked for kontantløse betalinger i euro. SEPA kan ses som et udtryk for, at der i højere og højere grad sættes lighedstegn mellem euro og det indre marked for finansielle tjenesteydelser.

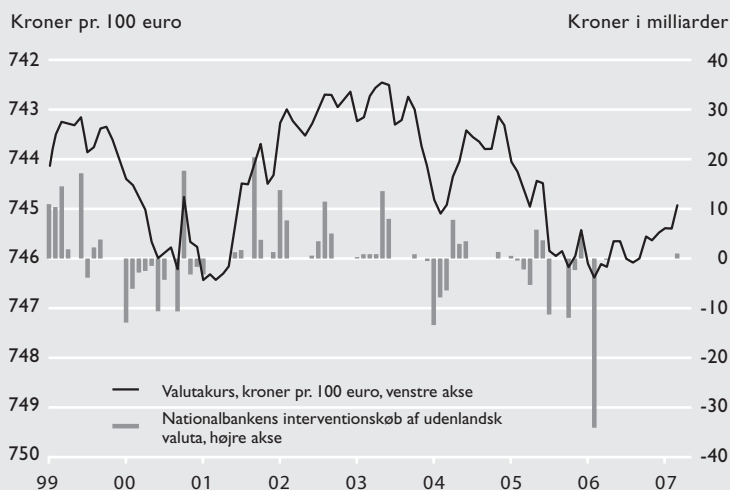
Desuden skal der tages højde for engangsomkostninger ved at skulle deltage i euroen, herunder prisændringer fra kroner til euro, håndtering af betalinger i euro og omstilling af IT systemer. Der tidligere foretaget forskellige skøn af omfanget af disse omkostninger (blandt andet Det Økonomiske Råds vismandsrapporten fra 2000), men det må dog anses, at effektivitetsgevinsterne ved deltagelsen i euroen er entydigt positive, og at alene besparelserne af vekselomkostninger er større end engangsudgifterne til omstilling. Danmark kan i denne forbindelse nyde gavn af de erfaringer, som nuværende eurolande har høstet i forbindelse med deres omstilling.

3.2.1.1 Det europæiske valutasarbejde (ERM II)

ERM II-aftalen er et middel til at sikre den danske fastkurspolitik. Den indebærer, at både Nationalbanken og ECB har pligt til at sikre den danske kronens værdi i forhold til euroen. Det betyder, at begge parter har forpligtet sig til at intervenere på valutamarkedet, i princippet automatisk og ubegrænset, for at holde valutaen inden for en aftalt udsvingsmargin i ERM II. Indtil videre har Danmark ikke befundet sig i en situation, hvor det har været nødvendigt at trække på denne aftale med ECB. ECB har ret til at suspendere interventionsforpligtelsen, hvis den skønner, at en intervention ikke er i overensstemmelse med den overordnede målsætning om prisstabilitet i euroområdet. En betingelse for at få hjælp fra ECB er, at både Nationalbanken og den danske regering har gjort alt, hvad der var muligt for at forhindre, at en situation, hvor kronen kommer under pres, opstår, herunder, at presset ikke skyldes en dansk økonomisk politik, der er i konflikt med fastkurspolitikken. Det er ikke muligt på forhånd at vurdere, hvorvidt og hvor meget ECB vil intervenere til fordel for kronen i en given situation.

Nationalbanken kan sikre fastkurspolitikken på to måder.⁷ For det første kan Nationalbanken påvirke kronekursen ved at ændre på de pengepolitiske renter. Når Nationalbanken hæver renten, vil kronen blive styrket, fordi det bliver mere attraktivt at eje indestående denomineret i kroner. Sænkes renten, sker der det modsatte. Under rolige forhold på valutamarkedet ændrer Nationalbanken normalt sine renter, i takt med at ECB ændrer sin toneangivende pengepolitiske rente. Små eller forbigående bevægelser i ECB's skæringsrente behøver ikke at medføre ændring i Nationalbankens udlånsrente, men vil i stedet føre til mindre udsving i spændet mellem ECB's skæringsrente og Nationalbankens udlånsrente. Er der derimod opadgående eller nedadgående pres på kronen, ændrer Nationalbanken selvstændigt sine renter for at stabilisere

Graf 3.6
Interventioner 1999-2007



Kilde: Abildgren, Kim (2007), "Pengepolitik og monetære forhold i Danmark", præsentation, Danmarks Nationalbank

kronekursen. Der har traditionelt været et spænd mellem de pengepolitiske renter i Danmark og i euroområdet (og før 1999 mellem de pengepolitiske renter i Danmark og Tyskland).

For det andet kan Nationalbanken købe og sælge fremmed valuta på valutamarkedet (interventionskøb) for at bevare en stabil kronekurs.⁸ Når Nationalbanken køber danske kroner ved at sælge fremmed valuta fra Nationalbankens valutareserve, vil kronens værdi i forhold til blandt andet euroen stige. Vælger Nationalbanken derimod at købe fremmed valuta for danske kroner, vil kronens værdi svækkes. I perioden siden valutauroen i 1993 og frem til nu har der udelukkende været tale om interventioner foretaget af Nationalbanken inden for udsvingsgrænserne i ERM II. Blandt andet på grund af liberaliseringen af kapitalbevægelserne⁹ kan interventionsbeløb selv under rolige forhold på valutamarkedet være ganske betydelige. Store interventionskøb er derfor ikke nødvendigvis et udtryk for, at der er en decideret valutakrise, eller at kronen er under pres.

Graf 3.6 viser Nationalbankens interventionskøb, det vil sige køb og salg af fremmed valuta på valutamarkedet for at sikre kronens kurs over for euroen.

Ændringer af de pengepolitiske renter og intervention på valutamar-
kedet kan således supplere hinanden i forbindelse med styringen af kro-
nekursen over for euroen. Når der kun er tale om mindre eller kortvarige
udsving i kronekursen, interverneres der normalt kun på valutamarkedet.
Er der tale om mere langvarige ind- eller udstrømninger af valuta – men
uden egentligt pres mod kronen – kan interventionerne blive suppleret
med mindre renteændringer, f.eks. i størrelsesordenen 0,05 procent. Er
der tale om vedvarende store valutaudstrømninger og et decideret pres
mod kronen, vil Nationalbankens direktion ud over interventioner også
hæve renten mærkbart, for eksempel med 0,25 eller 0,5 procent. Ved
direkte spekulative angreb mod kronen kan renteforhøjelserne blive
betydelig større.

3.2.1.2 Euroens påvirkning af handel og investeringer

Det er svært direkte at "måle", hvor stor en indflydelse Danmarks fast-
kurspolitik over for euroen har haft på danske virksomheders handel og
investeringer i euroområdet samt udenlandske virksomheders handel og
investeringer i Danmark. Der er i mange EU-lande foretaget analyser af,
hvilken betydning det har for handel og investeringer at være inden eller
uden for eurosamarbejdet. Disse generelle studier kan pege på, hvilken
rolle euroforbeholdet og en eventuel ophævelse af forbeholdet har for
Danmark i forhold til handel og investeringer.

Ses der på Danmarks udlandshandel siden 1996, er den steget støt,
og de seneste års krone-euro-kurs, der i kraft af fastkurspolitikken har
været meget stabil, har betydet, at samhandelspriser med nogle af
Danmarks nærmeste europæiske handelspartnere er forudsigelige. I
modsatning til perioden mellem 1945 og 1986, hvor Danmark havde et
permanent underskud på handelsbalancen, har eksport oversteget
import siden 1987, hvilket har betydet, at Danmark har haft et sundt
overskud på handelsbalancen.¹⁰ Euroens indførelse og Danmarks delta-
gelse i ERM II synes at have haft indflydelse på særligt fire områder: han-
del, direkte udenlandsk investering (FDI), de finansielle markeder og
dansk erhverv.

Vurderinger af handelsomkostningerne ved at stå uden for euroen
varierer meget.¹¹ I de første fem år efter euroens indførelse var en stor del
af studiet af sådanne omkostninger præget af mangel på information og
af forskellige måder at måle de forskellige konsekvenser af økonomisk
globalisering på, det indre marked og euroens betydning.¹² Ved tiåret for
euroens indførelse medførte øget information bedre måder at analysere
euroens handelseffekter på. Som det konkluderes i en komiterapport fra

det britiske overhus fra maj 2008, har “indførelsen af euroen haft stor indflydelse på stigninger i samhandel både inden for eurozonen og med andre lande”. Et nærmere blik på diskussionen omkring euroens handelseffekter rejser fire relaterede spørgsmål angående effekter på virksomhedsniveau, produkttyper, vertikal specialisering samt internationalisering af europæiske virksomheder (se boks 3.2).

Boks 3.2

Fire forhold omkring euroens handelseffekter

1. Studier af handelseffekterne på virksomhedsniveau er blandede, da de når frem til forskellige konklusioner, alt efter hvilken økonomisk sektor, virksomhed og produkt der fokuseres på. Disse studier peger på, at indførelsen af euroen har medført både positive og negative handelseffekter for virksomheder i EU.¹⁴ Det drejer sig om antallet af påvirkede produkter og omfanget af de produkter, der bliver påvirkede af de handelseffekter, euroens indførelse har medført.

2. Der er forskel på, hvordan euroen har påvirket handlen af forskellige varer, der eksporteres til eurolandene.¹⁵ Studier af sådanne ændringer peger på, at euroens indførelse har ført til øget fokus på andre **produkttyper**.¹⁶ Nye studier af effekter på virksomhedsniveau peger f.eks. på, at euroens indførelse har øget handlen med semifærdige og færdige produkter (særligt inden for medicinalindustrien og industrier som maskineri og transportudstyr).¹⁷ Studierne peger også på at til trods for, at euroens indførelse muligvis har medført øget prisgennemsigtighed og større konkurrence, er dette indtil videre svært at mærke på omfanget af handelsændringer. Snarere peges der på, at øget prisgennemsigtighed har resulteret i større forskellighed i de produkter, virksomheder eksporterer.¹⁸

3. Euroen har medført en stigning i “**vertikal specialisering**” i de forskellige produktionsfaser. Der peges på, at en større effekt af euroen kan komme i form af kumulative, små reduktioner i omkostningerne inden for processen for produkter, som krydser grænser under produktionen.¹⁹ Heri ligger en forbindelse til dis-

kussionen om direkte udenlandsk investering i disse produktionsprocesser, hvor studier peger på, at vertikal specialisering med euroen kan medføre lokaliseringsmæssig specialisering mellem udbydere og hovedkvarterer i multinationale selskaber.²⁰

4. Ved udgangen af 2007 påpegede det første systematiske studie af effekter på virksomhedsniveau i Europa på, at “en meget lille klub af virksomheder står for langt størstedelen af eksport i hvert enkelt europæisk land”. Selvom data om effekter på virksomhedsniveau ikke inkluderede Danmark, peger data fra syv andre europæiske lande på, at størstedelen af eksport kommer fra et meget lille antal af topeksporthænder. Det er desuden sandsynligt, at det er et tilsvarende lille antal af virksomheder (15-20 procent), der har signifikante valutakurseksposeringer i international handel.²³ Generelt kan man sige, at sådanne **“eksportsuperstjerner”**, ligesom alle eksportvirksomheder udsat for signifikante valutakursrisici, vil være nødsagede til at involvere sig i “afdækning” for at reducere effekterne af ændringer i valutakurser.²⁴

Ud over effekter i forhold til samhandel har euroen også haft indflydelse på de direkte udenlandske investeringer (FDI) både ind og ud af EU's medlemslande. Ligesom det er tilfældet med samhandel, er det svært at adskille effekterne af økonomisk globalisering, det indre marked og euroens indførelses betydning for FDI. Ikke desto mindre er der generel enighed om, at der er et positivt forhold mellem samhandel og FDI. En nylig undersøgelse viser en lille stigning i FDI for lande uden for euroområdet, der foretager investeringer inden for euroområdet. Dette peger på, at euroen tiltrækker indstrømning af kapital fra lande *uden for* eurozonen,²⁵ men af begrænset størrelse. Mens stigningen i fusioner og overtagelser af virksomheder sidst i 1990'erne og først i det nye årtusinde har aftaget, peger undersøgelser på, at sådan aktivitet muligvis også finder sted i form af aktiebytte, som dog er mere vanskeligt at spore.²⁶

Euroen har også haft betydning for de finansielle markeder. Der er general enighed om, at denne effekt har været betydelig.²⁷ Dette drejer sig om markedsusikkerhed, kapitalmarkedsaktivitet og markedsafhængighed. Euroens indførelse lader til generelt at have øget den totale usikkerhed på børsmarkedet i Europa, men reduceret markedsrisiciene for virksomheder både inden for og uden for eurozonen.²⁸ Observatører har

også påpeget, at aktiviteten på kapitalmarkedet er blevet stærkt stimuleret af gældsmarkeder såsom stats- og selskabsobligationsmarkeder, hvilket har medført et højere niveau af integration, mens aktiemarkeder viser et mere moderat niveau af integration.²⁹ Kombinationen af disse elementer fører til en tredje observation, nemlig at dele af de europæiske børsmarkeder oplever stigende gensidig afhængighed.³⁰ En nylig undersøgelse peger på, at ØMU'en har medført en stigning i fusioner og overtagelser, som har været målrettet mod at restrukturere kapital (øget anvendelse af aktiemarkedet til finansiering af virksomheders investeringer) inden for samme aktivitetssektor snarere end at øge dannelsen af store koncerner på tværs af grænser inden for eurozonen.³¹

Der er ingen tvivl om, at den danske økonomi ligesom andre små, åbne europæiske økonomier (f.eks. Finland, Irland, Luxembourg, Sverige og Østrig) har skabt et positivt klima for virksomheder i løbet af det sidste årti. Størrelsen af dansk handel er næsten er tredoblet siden 1980.³² Desuden er FDI både ind og ud af Danmark firdoblet fra 10 procent af BNP i 1991 til over 40 procent af BNP i 2006.³³ Ud af disse store stigninger i samhandel og FDI var ca. 71 procent af samhandel og 67 procent af FDI i 2006 med EU-lande, mens ca. 44 procent af samhandel og 42 procent af FDI var med lande inden for eurozonen.³⁴ Som diskussionen af samhandel, FDI og de finansielle markeder har antydnet, har danske virksomheder været en del af en gradvis transformering af europæisk økonomi, hvor økonomisk globalisering, det indre marked og euroens indførelse alt sammen har spillet en rolle. Denne transformation lader til at involvere en stigning i nye produkter og varianter på markedet samt en stigning i vertikal specialisering. De største ændringer involverer færdigprodukter, som er den type af produkter, der dominerer dansk eksport – i 2006 udgjorde sådanne produkter ca. 42 procent af dansk eksport.³⁰ Det bør understreges, at den danske fastkurspolitik gør det vanskeligt at vurdere de præcise effekter, euroen har haft for dansk erhverv, FDI og finansielle effekter.

3.2.2 Fastkurspolitikken under økonomisk ustabile perioder

I en situation med pres på kronen ændrer Nationalbanken selvstændigt sine renter for at stabilisere kronen og forsvare fastkurspolitikken, som det f.eks. var tilfældet i perioder i årene 1992-1993, 1995 og 1998 samt 2000. I en større økonomisk krise vil omkostningerne ved at stå uden for eurosamarbejdet være svære at vurdere og kan være store. Det skyldes, at

det er svært at vurdere omfanget af investorers valutaspekulationer, hvor meget den lange rente vil stige, og hvor meget Nationalbanken må øge renterne for at forsvare fastkurspolitikken, ligesom det ikke er muligt at vurdere, hvorvidt og hvor meget ECB vil intervenere til fordel for kronen (se også afsnit 3.2.1.1).

Hvis Danmark for eksempel bliver udsat for et asymmetrisk stød i form af en større finansiel krise eller en langvarig lavkonjunktur med lav vækst og høj arbejdsløshed og store underskud på de offentlige finanser og betalingsbalancen, vil kronen kunne komme under pres. Hvis krisen bliver tilstrækkelig alvorlig, vil investorer på de finansielle markeder begynde at sælge deres aktiver i kroner, da de vil forvente, at regeringen og Nationalbanken måske vælger at opgive fastkurspolitikken til fordel for en pengepolitisk rentenedsættelse og en devaluering af kronen, fordi de vil forsøge at sætte gang i eksporten og aktiviteten og dermed dæmpe krisen på kort sigt.³⁶

Et sådant spekulationspres mod kronen kan indebære, at Nationalbanken må sætte de pengepolitiske renter op for at forsvare kronens faste kurs, og at de lange renter vil stige, fordi investorer på finansmarkederne vil kræve en højere risikopræmie. De stigende pengepolitiske og lange renter vil forværre krisen, fordi højere renter vil dæmpe den økonomiske aktivitet, hvilket er u hensigtsmæssigt i en situation, hvor der i forvejen er dårlige tider. Det var for eksempel tilfældet i krisen i Det Europæiske Monetære System (EMS) i 1992-1993 i Danmark og i en række andre lande, der inden euroen førte fastkurspolitik over for D-marken. Selvom en stigning i renten under en lavkonjunktur kan forstærke krisen, vil gevinsten af at fastholde fastkurspolitikken høstes kort tid efter, da investorerne vil reducere den krævede risikopræmie, idet de allerede i deres nuværende prissætning af de finansielle aktiver indregner, at fastkurspolitikken også opretholdes i fremtidige kriser. Desuden vil der i den næste lavkonjunktur være større troværdighed om fastkurspolitikken. Ved at deltage i eurosamarbejdet vil Danmark undgå valutaspekulation og rentestigninger, der skaber eller forstærker kriser, da Danmark vil være en del af (og ikke blot skygge) den fælles valuta- og pengepolitik.

Den danske krone kan komme under pres af forskellige årsager, som kan være mere eller mindre alvorlige. Boks 3.3 viser de gange, hvor kronen siden 1986 har været under pres:

Boks 3.3**Kronen under pres**

- 1986-1987: Der opstår spændinger i valutakursmekanismen EMS. EMS-landene foretager justeringer i fastkurssamarbejdets centralkurser, som indebærer revalueringer af D-marken over for de andre valutaer og den danske krone, men aldrig på dansk initiativ. Store betalingsbalanceunderskud i Danmark bidrager til at lægge pres på kronen, og Nationalbanken hæver renten. Regeringen gennemfører stramninger af den økonomiske politik i 1986 (kartoffelkuren), for at modvirke en overophedning af dansk økonomi. Stramningerne understøtter endvidere fastkurspolitikken.
- 1989: Kronen kommer under pres på grund af spændinger i EMS, og Nationalbanken griber ind via interventioner og rentestigninger.
- 1992-1993: Der opstår valutakrise i Europa. Herudover stemmer Danmark nej til Maastricht-traktaten den 2. juni 1992. Nationalbanken hæver renten for at stabilisere kronen. Under valutauroen i EMS devaluerer en række lande, Storbritannien og Italien træder ud af EMS, og Finland, Sverige og Norge opgiver deres fastkurspolitik. Kronen er under pres et antal gange, og Nationalbanken griber ind via betydelige interventioner og rentestigninger. Krisen kulminerer den 1. august 1993, hvor valutakurssamarbejdet suspenderes, og kronen svækkes inden for det nye udvidede bånd.
- 1995: International valutauro svækker europæiske valutaer over for D-marken. Kronen svækkes og Nationalbanken forhøjer renten betydeligt i marts 1995.
- 1998: Usikkerhed om udfaldet af den danske folkeafstemning om Amsterdam-traktaten og konflikt på arbejdsmarkedet udløser uro om kronen. International finansiel uro giver uro blandt de europæiske valutaer. Nationalbanken griber ind og hæver renten. Regeringen gennemfører en finanspolitisk stramning i

pinsen 1998 (pinsepakken) for at modvirke en overophedning af dansk økonomi. Stramningerne understøtter endvidere fastkurspolitikken.

- 2000: Kronen kommer under kortvarigt pres som følge af det danske nej til euroen den 28. september 2000. Nationalbanken hæver renten for at stabilisere kronen.

Baseret på artikel i Børsen den 14. februar 2008.

3.2.2.1 EMS-krisen i 1992-1993

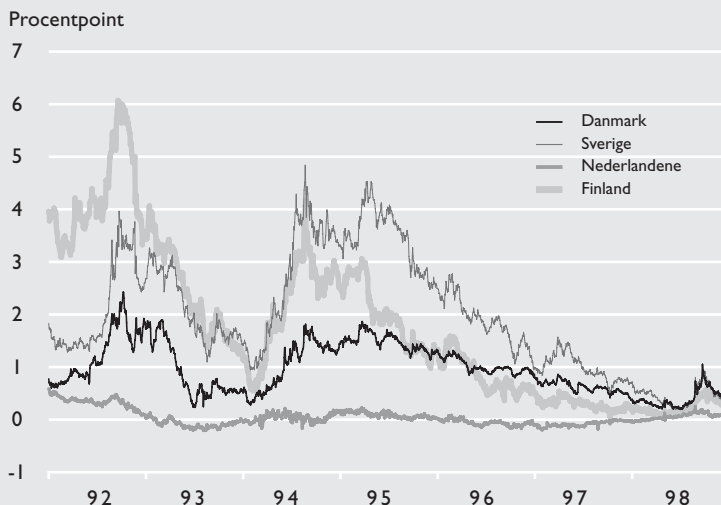
Forskellige landes erfaringer under krisen i fastkurssamarbejdet EMS i 1992-1993 giver en indikation på forskellen mellem euroen, fastkurspolitik og opgivelse af fastkurspolitik under en krise. De europæiske lande med fastkurspolitik oplevede generelt, at den tiltagende økonomiske krise og spekulation på de finansielle markeder resulterede i, at centralbankerne måtte øge deres pengepolitiske renter af hensyn til valutaernes faste kurser, og at de lange renter steg, hvilket forstærkede krisen. Rentestigningerne afhang imidlertid betydeligt af de enkelte landes penge- og valutapolitiske regimer, herunder troværdigheden i fastkurspolitikken, jf. graf 3.7.

Under valutakrisen i efteråret 1992 steg rentespændet mindre i Danmark end i Sverige og Finland som følge af en mere troværdig fastkurspolitik og en generelt sundere økonomisk politik. I lyset af presset og rentestigningerne opgav først Finland og derefter Sverige fastkurspolitikken i efteråret 1992 (flere lande devaluerede, ligesom også Storbritannien og Italien opgav deres fastkurspolitik, inden EMS reelt brød sammen i august 1993). Finland og Sverige fik lige efter opgivelsen af fastkurspolitikken nedbragt renterne lidt fra de høje kriseniveauer, men havde derefter høje og svingende rentespænd – sammenlignet med Danmark, der holdt fast i sin fastkurspolitik – i en årrække, mens de to lande gradvis opbyggede troværdighed omkring deres nye inflationsmål indført primo 1993.

Da de to lande blev medlemmer af EU i 1995, gik de hver deres vej. Finland gik ind i fastkurssystemet for at kunne deltage i euroen, mens Sverige valgte at blive uden for euroen og fortsætte sit inflationsmål. Finland – der under krisen havde haft højere rentespænd end både

Graf 3.7

Udviklingen i det lange rentespænd i Danmark, Sverige, Finland og Nederlandene, 1992-1999



Kilde: Data fra Ecowin

Danmark og Sverige – fik nedbragt sit rentespænd relativt hurtigt. Det finske rentespænd nåede således ned på det danske niveau allerede i 1995, mens det svenske rentespænd først blev bragt ned på det danske niveau i 1998. Finland oplevede endvidere en mindre stigning i rentespændet end Danmark og Sverige under den finansielle uro i slutningen af 1998, hvor Finland var blevet optaget i euroen. Nederlandene var det eneste fastkursland, der stort set ikke oplevede kriseforstærkende stigninger i rentespændet under EMS-krisen, da den nederlandske fastkurspolitik var meget troværdig, og spekulatjonen blev rettet mod de andre og i varierende grad mindre troværdige fastkurslande.

Boks 3.4

Baggrunden for EMS-krisen i 1992-1993

Fra 1988 til september 1992 gennemførte den tyske forbundsbank en række rentestigninger, som følge af den tyske forening. Det gjorde den, fordi den vurderede, at den tyske inflation var for

høj og stigende (4-5 procent i 1992) og for at sikre lav og stabil inflation i Tyskland.

I resten af Europa var man ikke plaget af inflation. Tværtimod. Her toppede konjunkturerne sidst i 1980'erne, og man bevægede sig i begyndelsen af 1990'erne langsomt, men sikkert frem mod recessionslignende forhold. Det dilemma, man stod i, var derfor, om man ønskede at bevare kurstilknytningen til D-marken og dermed måtte følge de tyske rentestigninger, eller om man skulle sænke renten og derved risikere at bryde med fastkurspolitikken.

Politikernes og de nationale centralbankers svar på dette dilemma blev i efteråret 1992 og sommeren 1993 testet af en lang række finansielle investorer, hvilket ledte til meget høje renteniveauer i flere af de berørte lande. Nogle lande valgte at give efter for presset og udtrådte dermed af det europæiske fastkurssamarbejde og lod deres valutaer flyde permanent eller midlertidigt (Storbritannien, Italien og Sverige), mens andre lande valgte at fastholde deres fastkurspolitik (Frankrig, Nederlandene og Danmark). Det høje renteniveau bidrog til en yderligere forværring af de økonomiske konjunkturer, og i 1993 var der tale om en decideret recession i Europa.

Baseret på Europa-Kommissionen (2001)³⁸

Danmark har i princippet mulighed for at opgive den konsekvente fastkurspolitik og foretage en devaluering/revaluering eller en overgang til flydende kurser, for eksempel i tilfælde af en dansk krise og et meget stort pres på kronen. Danmark har dog ikke brugt denne mulighed i over 25 år trods diverse asymmetriske stød og kriser, såsom EMS-krisen i 1992-1993.

Der er som indledningsvis nævnt imidlertid delte meninger om, hvorvidt det kan være en fordel at have og rent faktisk bruge muligheden for at opgive fastkurspolitikken ved at devaluere/revaluere kronen eller lade den flyde. Skiftende regeringer og størstedelen af danske økonomer samt andre debattører synes at støtte Danmarks fastkurspolitik. Argumentet er generelt, at det er en langsigtet fordel at forsvare kronens faste kurs i enhver situation og krise, fordi devalueringer eller overgang til flydende

kurser underminerer Nationalbankens og regeringens troværdighed og medfører højere inflation samt højere lange renter, hvilket opvejer, at en svagere krone kan give en midlertidig forbedring af konkurrenceevnen og eksporten. De langsigtede positive gevinster ved at fastholde fastkurspolitikken opleves derfor som at opveje de eventuelle kortsigtede positive konsekvenser af at devaluere eller lade kronen flyde. Argumentet bygger blandt andet på danske erfaringer med aktiv devalueringspolitik før 1982, den danske fastkurspolitik efter 1982, de europæiske erfaringer under EMS-krisen samt studier, der peger på, at fastkurspolitik sikrer en mindst lige så stabil økonomisk udvikling som flydende kurser.³⁹

Der findes imidlertid andre, som ser fordele ved at bevare og bruge muligheden for at opgive fastkurspolitikken. De ønsker således i en given situation at kunne devaluere/revaluere kronen eller at gå over til en flydende valutakurs, idet der normalt peges på risikoen for, at dansk økonomi rammes af asymmetriske stød og udvikles meget anderledes end resten af eurolandene. Dog synes debatten ikke at frembringe konkrete eksempler på, hvad det er for nogle situationer, hvor det skulle være en fordel at opgive fastkurspolitikken til fordel for devalueringer eller flydende kurser, eller økonomiske grunde til, at det skulle være en fordel. Som nævnt i afsnit 3.2. baseres dette kapitels vurderinger på situationen, som den ser ud i dag, altså at fastkurspolitikken, såfremt Danmark ikke indtræder i euroen, fastholdes i al overskuelig fremtid.

3.2.2.2 Begrænset økonomisk turbulens i Danmark

Siden ØMU'en indførelse i 1999 har den danske økonomi ikke været udsat for større interne eller eksterne kriser af et omfang, der for alvor har kunnet teste holdbarheden af at stå uden for eurosamarbejdet. Der har kun været mindre økonomisk turbulens uden større konsekvenser, som for eksempel i den nuværende subprimekrise. Nationalbanken har reageret ved selv meget små udsving i kronens værdi i forhold til euroen og har senest med virkning fra den 16. maj 2008 foretaget en mindre selvstændig forhøjelse af udlånsrenten på 0,1 procent i lyset af en svækkelse af kronen. Den aktuelle internationale finansielle turbulens har bidraget til at dæmpe den stærke konjunktursituation og kapacitetspresset i dansk økonomi og har kun i mindre grad berørt den finansielle sektor, jf. nedenstående boks med citat af nationalbankdirektør, Niels Bernstein. Eksistensen af ØMU'en har sandsynligvis bidraget til at mindske følgevirkningerne af finansuroen i Europa, som følge af euroens fjernelse af valutauro i euroområdet og stabiliseringen af de finansielle markeder via ECB's likviditetstilførsel.

Boks 3.5

Den danske økonomi stabiliseres af subprimekrisen og af euroområdet

Uddrag fra nationalbankdirektør Niels Bernsteins tale ved Realkreditrådets årsmøde, 24. april 2008

“Hvor paradoksalt det end lyder, kommer afmatningen i den internationale økonomi, som den tegner sig nu, ganske bekvemt for Danmark. Konjunktoren har været stærk i en årrække, hjulpet på vej af en lav rente og en ekspansiv finanspolitik. Beskæftigelsen er rekordhøj, og arbejdsløsheden den laveste i en generation. Overskuddet på betalingsbalancen er faldet markant, men der er heldigvis ikke opbygget finansielle ubalancer under opsvinget. Husholdningerne er under ét velkonsoliderede og har meget at stå imod med, selvom boligmarkedet har været svagt i halvandet år.

Den væsentligste ubalance er, at dansk økonomi i nogen tid har befundet sig tæt på sin kapacitetsgrænse. Manglen på arbejdskraft har øget kravet om lønstigninger, og gabet mellem væksten i danske og udenlandske lønninger er vokset i de senere år. Forbrugerpriserne nåede i marts op på 3,1 procent årlig stigning; som i udlandet hovedsagelig drevet af stigende energi- og fødevarerpriser. Forbrugernes forventninger til, at priserne vil stige, er voksende. Manglen på arbejdskraft sætter grænser for væksten i dansk økonomi. I Nationalbankens seneste prognose fra marts er det centrale skøn, at dansk økonomi bremser op i de kommende år. Men at vi først i 2010 når op på en arbejdsløshed, der er forenelig med en bæredygtig lønudvikling på længere sigt.

Tidligere var finansiell uro normalt ledsaget af valutauro i Europa. Det har der indtil nu kun været mindre spor af. Det er nærliggende at give det mindre antal europæiske valutaer, som følger af euroen en stor del af æren herfor. Det er en fordel for Danmark, at euroen eksisterer, og nu er valuta i 15 lande. Det har sammen med Den Europæiske Centralbanks likviditetstilførsel som reaktion på finansuroen mindsket risikoen for større realøkonomiske skadevirkninger. Det finansielle system i Danmark er ikke uberørt

af finansuroen. Men heldigvis mindre end i flere andre lande. Det skyldes, at danske investorer kun i mindre grad har investeret i – og dermed tabt på – subprimerelaterede aktiver. Vi har vores egne gode realkreditprodukter.”

Eurolandenes økonomi ville sandsynligvis have set noget anderledes ud, hvis eurosamarbejdet ikke var blevet en realitet.

3.2.3 Finans- og strukturpolitikken

Danmark skal både uden for og inden for euroen stabilisere konjunkturerne via finanspolitikken og sikre en fleksibel økonomi via strukturpolitikken. Uden for euroen har den danske finanspolitik eneansvar for stabilisering af dansk økonomi, idet pengepolitikken udelukkende er rettet mod at sikre kronens faste kurs over for euroen og dermed lav og stabil inflation og ikke bruges til stabilisering. Det svarer til situationen for det enkelte euroland. De forskellige landes økonomiske konjunkturer kan være forskellige med forskellig udvikling i vækst og beskæftigelse og inflation. Det er en central del af eurosamarbejdet, at pengepolitikken er fælles, men at den øvrige økonomiske politik påligger de enkelte medlemslande. Den fælles pengepolitik vil generelt stabilisere fælles konjunkturbevægelser, men de fælles pengepolitiske renter vil ikke altid passe lige godt til konjunktursituationen i alle lande, og det er i givet fald landenes eget ansvar at bruge deres økonomiske politik (finanspolitikken) til at stabilisere afvigende udvikling i vækst og beskæftigelse. Det gælder også Danmark, uanset om Danmark fører fastkurspolitik eller er med i euroen.

Hvis euroområdet for eksempel har en gunstig konjunkturudvikling, og Danmark er i en lavkonjunktur, vil Danmark skulle stabilisere aktivitet og beskæftigelse via finanspolitikken. Det gælder således uden for euroen, hvor pengepolitikken er dedikeret til fastkurspolitik, og inden for euroen hvor finanspolitikken på samme måde bruges til stabilisering.

EU's medlemslande er både uden for og inden for euroen omfattet af Traktatens 3-procentsgrænse for offentlige underskud og de grundlæggende regler i stabilitets- og vækstpakten, herunder at den offentlige bruttogæld ikke må overstige 60 procent af BNP, og at budgetunderskuddet ikke må overstige 3 procent af BNP, medmindre der er tale om særlige omstændigheder såsom negativ vækst. Alle EU-lande er endvide-

re forpligtede til at opbygge et økonomisk råderum, der netop skal give et godt udgangspunkt for at kunne foretage en finanspolitisk ekspansion uden at overskride 3-procentsgrænsen for offentlige underskud. Efter reformen af stabilitets- og vækstpagten i 2005 er kravet for eurolandene samt landene i ERM II, at den mellemfristede budgetbalance skal være mellem minus 1 procent af BNP og balance (tæt på nul) eller i overskud.⁴⁰

Der er stor lighed mellem stabilitets- og vækstpagtens forståelse af, hvad der karakteriserer en sund og stabilitetsorienteret økonomisk politik, jf. nedenstående boks, og Danmarks førte økonomiske politik. Danmarks økonomiske politik har som sit udgangspunkt et krav om, at finanspolitikken skal være holdbar (det vil sige, at den udgifts-, skatte- og strukturpolitik, der planlægges frem mod 2015, skal kunne fastholdes på langt sigt, uden at der opstår behov for en finanspolitisk stramning for at stabilisere nettogælden på længere sigt), og i overensstemmelse hermed et krav om, at den strukturelle offentlige saldo skal udvise overskud eller mindst balance. Dette balancekrav har også til formål at sikre et godt udgangspunkt for at kunne stabilisere aktivitet og beskæftigelse i en svag dansk konjunktursituation.

Boks 3.6

Stabilitets- og vækstpagten

Stabilitets- og vækstpagten er en aftale mellem EU's medlemslande om at styrke indsatsen for at undgå offentlige underskud og om at præcisere den procedure, der ifølge Traktaten skal følges, såfremt det vurderes, at et land har oparbejdet uforholdsmæssig store underskud, det vil sige et budgetunderskud på over 3 procent af BNP. Ifølge pagten har alle EU's medlemslande pligt til at sikre strukturel budgetsaldo med en sikkerhedsmargin, så det faktiske underskud ikke overstiger 3 procentsgrænsen i en lavkonjunktur. Hertil kommer, at der er særlige ambitiøse krav for eurolande og lande i ERM II-samarbejdet, idet den strukturelle saldo må udvise et underskud på højst 1 procent af BNP for lande med lav gæld og bør udvise balance eller overskud for lande med høj gæld. De lande, der endnu ikke opfylder disse mål, bør sikre forbedringer på 0,5 procent af BNP årligt.

Som et led i kontrollen af, at stabilitets- og vækstpagten overholdes, skal medlemslandene årligt forsyne Kommissionen og Rådet med en række økonomiske nøgleoplysninger, de såkaldte stabilitetsprogrammer for eurolande og konvergensprogrammer for ikke-eurolande. På baggrund af disse økonomiske oplysninger overvåger Kommissionen, om et land får et uforholdsmæssig stort underskud. Vurderer Kommissionen, at der er eller kan opstå et uforholdsmæssig stort underskud, skal Kommissionen gøre Rådet opmærksom herpå. Det er herefter op til Rådet at fastslå, om der foreligger et uforholdsmæssig stort underskud. Hvis Rådet træffer afgørelse om, at der foreligger et uforholdsmæssig stort underskud, skal Rådet rette henstillinger til landet om at rette op på situationen inden en givet frist. Hvis landet ikke følger Rådets henstillinger, kan Rådet vedtage et påbud i forhold til landet, hvorefter det skal foretage de nødvendige økonomiske dispositioner for at rette op på budgettet. Følges påbuddet ikke, har Rådet forskellige sanktionsmuligheder, herunder at beslutte, at landet skal deponere et beløb i Den Europæiske Centralbank. Beløbet bliver til en bøde, hvis budgetunderskuddet stadig er for stort efter to år. Påbuds- og sanktionsdelen af stabilitets- og vækstpagten gælder dog kun i forhold til lande, som deltager i euroen, ligesom det kun er eurolandene, der deltager i Rådets afstemninger om sanktionering.

Med Lissabon-traktaten kan Kommissionen selvstændigt rette en advarsel til et medlemsland, hvis den mener, at dets økonomiske politik ikke er i overensstemmelse med de overordnede økonomiske retningslinjer, der er vedtaget i Rådet. Det er stadig Rådet, der vedtager henstillinger, men her slår Lissabon-traktaten fast, at kun eurolande kan være med til at vedtage henstillinger eller andre foranstaltninger for eurolandene, samt vedtage de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, der vedrører euroområdet. Modsat kan eurolandene deltage i vedtagelser af foranstaltninger over for lande uden for euroområdet.

Kilde: Folketingets EU-Oplysning ⁴²

Både EU-lande inden for og uden for euroen vil kunne foretage en finanspolitisk lempelse og fremme aktivitet og beskæftigelse i tilfælde af en lavkonjunktur, i det omfang de har opbygget et råderum i de offentlige finanser. Ligheden mellem lande i og uden for euroen er, at underskud over 3 procent af bruttonationalprodukt (BNP) vil føre til politiske henstillinger både uden for og inden for euroen, mens der er forskel på de økonomiske omkostninger ved at køre med store underskud. Uden for euroen vil tilstrækkelig store underskud føre til stigninger i den lange rente, hvilket vil øge rentebetalingerne på gælden og dermed underskudene. I eurolandene kan store underskud, der fortsætter i en længere årrække, føre til økonomiske sanktioner. Beslutning om sanktioner sker ikke automatisk, men er en beslutning, som eurolandene træffer. På trods af at flere EU-lande har haft underskud på over 3 procent af deres BNP, nogle lande i flere år, er der endnu ikke noget euroland, der har fået økonomiske sanktioner. Dette har ført til en debat om, hvorvidt stabilitets- og vækstpagten er troværdig.

Som det ses af tabel 3.2, har flere lande både inden og uden for eurosamarbejdet overtrådt stabilitets- og vækstpagtens grænse for underskuddet på 3 procent af BNP. Selvom Tyskland førte underskud på over 3 procent af BNP fra 2002 til 2005, blev de ikke pålagt en økonomisk sanktion, men fik først en henstilling og dernæst et påbud. Portugal og Grækenland har også haft store underskud flere år i træk, herunder underskud på 6-7 procent af BNP i enkelte år, uden at idømmes sanktioner. Eksemplerne peger på, at der skal meget til, for at et land får en sanktion på trods af brud på pagten i flere år.

Omkostningerne ved store underskud må ventes let at kunne være større uden for euroen end inden for euroen. Inden for eurområdet kan den enkelte sanktion, hvis den tages i brug, ikke overstige 0,5 procent af BNP. Uden for euroen vurderes "straffen" fra det finansielle marked i form af en stigning i den lange rente nemt at kunne indebære større omkostninger i form af øgede rentebetalinger på den offentlige gæld og derved større underskud på de offentlige finanser. Derudover vil rentestigninger lægge en dæmper på virkningerne af en ekspansiv finanspolitik. Risikoen for rentestigninger uden for euroen taler for, at finanspolitiske lempelser kan være mindre omkostningsfulde og mere virkningsfulde, når man er med i euroen, end når man fører fastkurspolitik. Det betyder omvendt, at den finanspolitiske disciplin kan være lidt stærkere med fastkurspolitik end i euroen.

Belgien, Irland, Luxembourg, Østrig og Finland er eksempler på eurolande, der siden ØMU'ens indførelse i 1999 har gennemført større eller

Tabel 3.2

EU-medlemslande, der har overtrådt stabilitets og vækstpaktens 3-procentsgrænse for offentlige budgetunderskud

Medlemsland	Rådshenstillinger	Tiltag
Lande inden for euroen		
Tyskland	Januar 2003 - juni 2007	Henstilling Påbud
Grækenland	Juli 2004 - juni 2007	Henstilling Påbud
Frankrig	Juni 2003 - januar 2007	Henstilling
Italien	Juli 2005 - juni 2008	Henstilling
Nederlandene	Juni 2004 - juni 2005	Henstilling
Portugal	November 2002 - maj 2004 September 2005 - juni 2008	Første henstilling Anden henstilling
Lande inden for euroen (men ikke da de overtrådte reglerne)		
Cypern	Juli 2004 - juli 2006	Henstilling
Malta	Juli 2004 - juni 2007	Henstilling
Lande uden for euroen		
Tjekkiet	Juli 2004 - juni 2008	To henstillinger
Ungarn	Juli 2004 -	Tre henstillinger
Polen	Juli 2004 -	To henstillinger
Slovakiet	Juli 2004 - juni 2008	Henstilling
Storbritannien	Januar 2006 - oktober 2007	Henstilling

Kilde: Europa-Kommissionen

mindre finanspolitiske lempelser, uden at budgetunderskuddene har overskredet 3 procent af BNP. Baggrunden for, at mange af landene anført i tabellen fik uforholdsmæssig store budgetunderskud, var, at de ikke havde opbygget et tilstrækkeligt økonomisk råderum, før de foretog en finanspolitisk ekspansion. I de senere år er det – til dels som følge af konjunkturudviklingen – lykkedes for de fleste lande i EU at forbedre deres offentlige finanser og nedbringe deres gæld og således forbedre deres råderum. I øjeblikket er der ingen eurolande og kun to lande uden

for euroområdet, som er involveret i proceduren for uforholdsmæssig store underskud; det drejer sig om Polen og Ungarn. Der er trods de seneste års forbedringer fortsat flere lande, som endnu kun har et lille eller slet intet råderum til at foretage en finanspolitisk ekspansion.

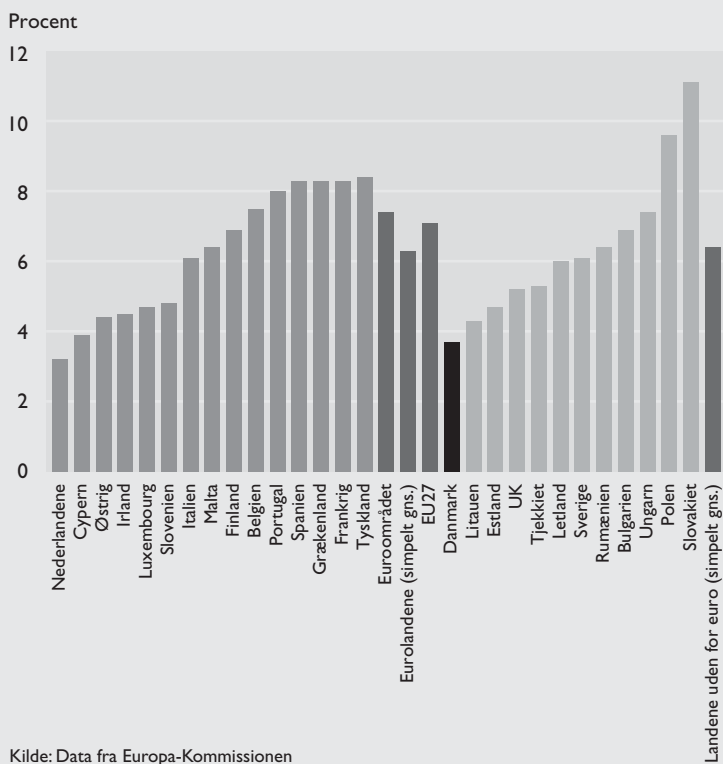
Danmark har i dag en gunstig økonomisk udgangssituation for at kunne foretage en finanspolitisk ekspansion i en lavkonjunktur. Danmark har i en årrække haft overskud på de offentlige finanser og har fået nedbragt sin gæld betydeligt til i dag at have en bruttogæld på 20-25 procent af BNP. Derfor vil Danmark højst sandsynligt godt i dag kunne foretage en lignende finanspolitisk ekspansion som den, der blev foretaget i 1993-1994 i forbindelse med "ny kurs", uden at Danmark vil få et budgetunderskud på over 3 procent af BNP. Udgangspunktet for ny kurs i 1993-1994 var, at Danmark i årene forinden havde budgetunderskud på mellem 1-3 procent af BNP og derfor ikke havde opbygget det nødvendige økonomiske råderum for at kunne udføre en finanspolitisk ekspansion. Det aktuelle råderum for en ekspansion er stort. Udgangspunktet for en ekspansion må fremover ventes at være mindre gunstigt end i de seneste år, men mere gunstigt end i forbindelse med ny kurs, da den finanspolitiske strategi indebærer krav om en saldo i balance eller overskud. Ud over ny kurs i 1993-1994, har Danmark ved flere lejligheder brugt finanspolitikken til at stabilisere økonomien og har samtidig støttet fastkurspolitikken, for eksempel stramningerne i 1982-1983, da fastkurspolitikken blev lanceret, i 1986 med den såkaldte kartoffelkur, og i 1998 med pinsepakken.

Danmarks eventuelle deltagelse i euroen har grundlæggende ikke konsekvenser for brugen af de finanspolitiske instrumenter. I kraft af den konsekvente fastkurspolitik har Danmark allerede fraskrevet sig sin selvstændige pengepolitik, da de danske renter skygger euroområdets renter, og Danmark har således været vant til at stabilisere økonomien med finanspolitikken i over 25 år. Både inden og uden for eurosamarbejdet vil Danmark kunne tilrettelægge sin egen finanspolitik.

3.2.3.1 Både lande i og uden for euroområdet har leveret gode økonomiske resultater

En række lande både inden for euroen og uden for euroen har leveret relativt gode økonomiske resultater i de senere år, og omvendt har nogle lande både inden for euroen og uden for euroen leveret mindre gode resultater, jf. eksempler i figur 3.1, 3.2 og 3.3, der for de enkelte EU-lande viser ledigheden i 2007, den gennemsnitlige offentlige budgetsaldo i perioden 1999-2007 samt de gennemsnitlige vækstrater i BNP pr. indbygger i perioden 1999-2007.

Figur 3.1
Ledigheden i EU i 2007 (i procent af arbejdsstyrken)



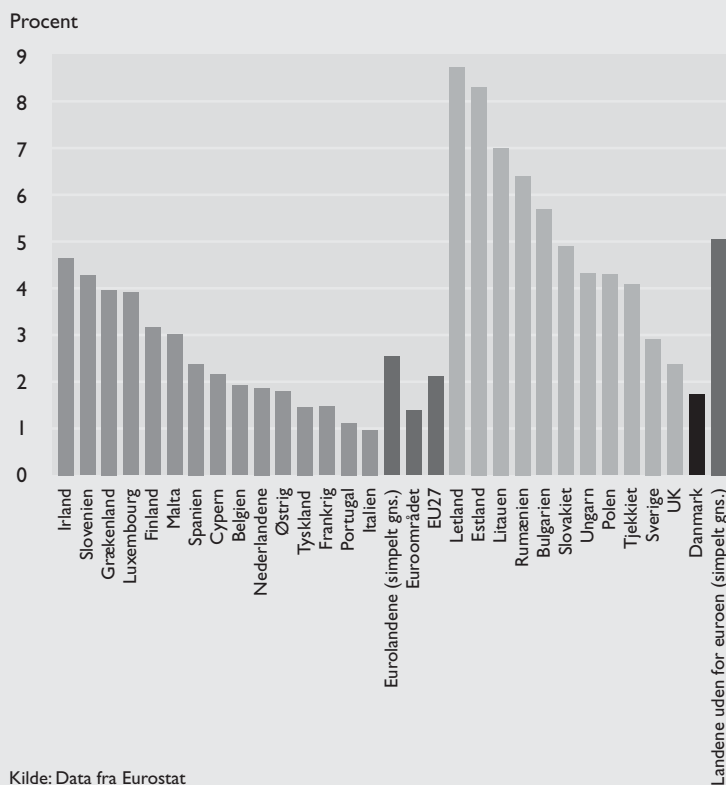
Figur 3.2
Offentlig saldo (gennemsnit i perioden 1992-2007)

Procent af BNP



Kilde: Data fra Europa-Kommissionen

Figur 3.3
Gennemsnitlige vækstrater i BNP pr. indbygger, 1999-2007



Kilde: Data fra Eurostat

Note: De relativt høje vækstrater for de nye EU-lande uden for euroen afspejler, at disse lande først er overgået til markedsøkonomi i løbet af 1990'erne og derfor naturligt har højere vækstrater (såkaldte "catching-up økonomier").

Figureerne peger på, at gode økonomiske præstationer ikke afhænger af, om man deltager i eurosamarbejdet eller ej, men af den førte finans- og strukturpolitik. Det er ikke ensbetydende med, at penge- og valutakurspolitikken ikke er vigtig for den samlede økonomiske udvikling: Den er vigtig, men der er meget bred politisk og økonomfaglig enighed om, at penge- og valutakurspolitikken bedst kan bidrage til den økonomiske udvikling ved at være rettet mod sikring af prisstabilitet, dvs. lav inflation.⁴⁵ Det synes imidlertid ikke at være afgørende, om man sikrer lav inflation via deltagelse i euroen, eller om man har eget inflationsmål som f.eks. Storbritannien, eller om man – med Danmark som eneste eksempel i EU – fører en meget langvarig og konsekvent fastkurspolitik og derigennem sikrer lav inflation.

Siden indførelsen af euroen er der skabt en række positive økonomiske resultater, mens der fortsat er en række økonomiske udfordringer i eurolandene, ligesom det er tilfældet for lande uden for euroen. Euroen har for de deltagende lande bidraget til en lav, stabil inflation, og lave rentespænd, ligesom euroen har fjernet risikoen for valutakriser inden for euroområdet. Det er samtidig vigtige udfordringer at sikre højere vækst og produktivitet samt højere beskæftigelse og bedre offentlige finanser, selvom arbejdsmarkederne er forbedret i de seneste ca. ti år, og de offentlige finanser også er forbedret i de senere år.

Behov for fremskridt på disse områder er imidlertid fælles for en lang række lande, både inden for euroen og uden for euroen, og fremskridt kræver tilpasninger via landenes finans- og strukturpolitikker. Det enkelte lands muligheder for at skabe fremskridt via disse politikker afhænger således som sådan ikke af, om landet deltager i euroen eller ej, da de nødvendige politikker under alle omstændigheder er et nationalt ansvar, og da de grundlæggende fælles EU-rammer for disse politikker – reglerne for finanspolitik i stabilitets- og vækstpakten og samarbejdet om strukturpolitik i Lissabon-strategien – er de samme for lande inden for og uden for euroen.

Nogle økonomer har betegnet euroområdet som en svag økonomi, fordi en række eurolande ikke har været reformvillige. Eventuelle effekter for Danmark berøres i boks 3.7. Det skal påpeges, at der ikke er tale om euroen som stærk eller svag valuta men om effekterne af euroområdet som stærk eller svag økonomi.

Boks 3.7**Er euroområdet en "svag" økonomi?**

Ved etableringen af euroområdet i 1999 var 11 af de daværende 15 EU-lande med. To lande valgte at stå udenfor (Danmark og Storbritannien), mens Sverige og Grækenland ikke opfyldte kriteriet om to års medlemskab af ERM II. Siden har Grækenland, Slovenien, Cypern og Malta indført euroen. Flere økonomier i euroområdet er blevet anset for "svage", især Italien, men også Frankrig og til dels Tyskland. Argumentet er, at der i disse lande ikke eksisterer den reformvilje, der skal til for at gennemføre de nødvendige økonomiske tilpasninger. Da Danmark fører fastkurspolitik, er de eventuelle effekter af sådanne "svage" økonomier de samme for Danmark som for resten af euroområdet. I denne henseende er der altså ingen forskel på, om Danmark er et euroland eller ej.

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan man vurderer om en økonomi er "stærk" eller "svag"? Såfremt euroområdet som helhed blev anset for en "svag" økonomi og den danske for en "stærk" økonomi, ville dette afspejle sig i reaktioner på de finansielle markeder. Investorer ville ganske enkelt foretrække danske finansielle aktiver frem for euroområdets, hvilket ville føre til lavere renter og en bedre aktiekursudvikling end euroområdets. I tilfælde af uro på de globale finansielle markeder, som i øjeblikket, ville investorer søge ud af euroområdet og ind i Danmark, med andre ord sælge euroværdipapirer og købe danske kroneværdipapirer, såfremt der var denne forskel. Betragtes den mindre krise på det danske obligationsmarked i februar-marts måned, hvor især udenlandske investorer solgte danske realkreditobligationer, har dette imidlertid ikke været tilfældet. Investorerne på de finansielle markeder foretrækker tilsyneladende værdipapirer i euro, hvor der er et stort, likvidt marked, frem for værdipapirer i danske kroner. Man kan sige, at en eventuel effekt af, at euroområdet er en "svag" økonomi, bliver mere end opvejet af effekten af, at der er et langt større og dermed mere likvidt finansielt marked i euro end i danske kroner.

Det synes at være et åbent spørgsmål, hvorvidt sandsynligheden for og incitamenterne til strukturreformer ændres af eurodeltagelse. Politisk kan det tættere samarbejde i Eurogruppen, der i stigende grad også drøfter strukturreformer, tale for, at eurodeltagelse har en positiv effekt på udvekslingen af ideer og pres for strukturreformer. Den økonomiske litteratur synes samlet set dog at pege på, at der er argumenter og studier, der peger både i den ene og den anden retning, og OECD vurderer f.eks., at der ikke er stærk dokumentation for konklusioner om effekten af eurodeltagelse på gennemførelsen af reformer, og finder, at en eventuel effekt er marginal sammenlignet med de generelle politiske barrierer for reformer, som gælder i alle lande.

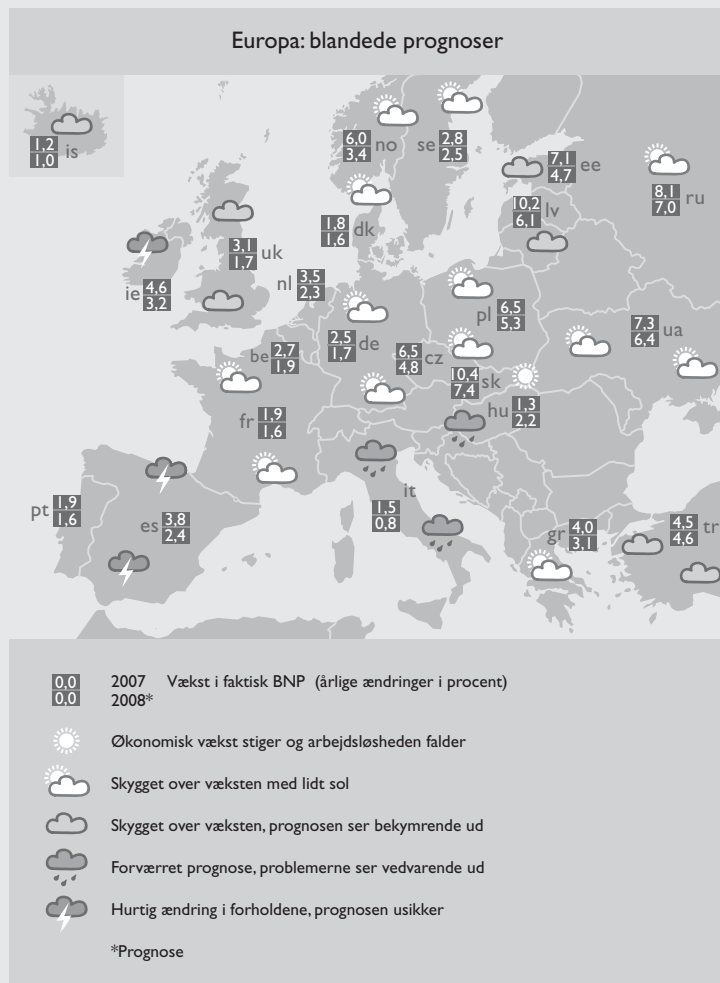
Danmark er et af de lande i EU, der har leveret gode økonomiske resultater de seneste år, sammen med en række lande i euroen – herunder Finland, Irland, Luxembourg, Nederlandene og Østrig – såvel som nogle lande uden for euroen, særligt Sverige og Storbritannien, ligesom f.eks. Slovenien, der har haft en udmærket udvikling både før og efter optagelsen i euroen i 2007.

Danmark har over de seneste 25 år løbende styrket sin økonomi i kraft af en stabilitetsorienteret økonomisk politik og strukturreformer og fremstår især i de senere år som en af EU's mest velfungerende økonomier, herunder med overskud på de offentlige finanser og lav gæld, høj beskæftigelse og lav ledighed samt overskud på betalingsbalancen. Danmark har i flere år opfyldt konvergenskriterierne for stabil valutakurs, inflation, rente samt offentlig budgetsaldo og bruttogæld, som er kriterier, der skal opfyldes for at kunne komme med i euroområdet. Omvendt har Danmark i de senere år blandt andet haft relativt lave vækstrater, der f.eks. ligger under det simple gennemsnit af eurolandenes vækstrater siden 1999 (se også boks 3.8).

Danmarks gode økonomi skyldes i høj grad netop finanspolitikken og strukturreformerne, herunder reformerne og fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Den gode økonomi kan derimod ikke skyldes euroforbeholdet, eftersom Danmark i kraft af fastkurspolitikken har ført præcis samme pengepolitik som eurolandene, mens euroforbeholdet omvendt heller ikke kan have haft nogen væsentlig negativ effekt, da der ikke har været ustabile perioder med pres på kronen, og da omkostningerne ved at stå uden for euroen i stabile perioder er begrænsede.

Der har således ikke indtil videre vist sig at være en klar sammenhæng mellem økonomiske resultater og tilknytning til euroområdet. Hvis man ellers forfølger en stabilitetsorienteret økonomisk politik, lader det til, at omfanget af og tempoet i de strukturelle reformer, der er gennemført i

Boks 3.8 Europas forskellige vækstrater



Kilde: Atkins, Ralph (2008): "Europe growth rates diverge", *Financial Times*, 8. april 2008.

EU's medlemslande, er afgørende for økonomisk succes – inden for såvel som uden for euroområdet. I denne sammenhæng har ECB's præsident, Jean-Claude Trichet, fremhævet Danmark som et eksempel på et land, der har opnået gode resultater som de facto-medlem af euroområdet tilvejebragt gennem strukturreformer på produkt- og arbejdsmarkederne.⁴⁸

3.3 ØMU'en har også vigtige politiske dimensioner

Det er helt forventeligt, at ØMU'en som diskussions- og forskningsobjekt hovedsageligt behandles med udgangspunkt i nogle centrale økonomiske problemstillinger. Den teori, der ligger til grund for ØMU'en, er baseret på et økonomisk begrebsapparat udviklet af økonomer som for eksempel nobelprismodtageren Robert Mundell. De personer, der konkret har været med til at formulere de grundlæggende styringsmekanismer og -principper i ØMU'en, såsom medlemmerne af det såkaldte Delorsudvalg, hvoraf økonomiprofessor Niels Thygesen og daværende nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer var medlemmer, er økonomer; og de personer, der til dagligt varetager forvaltningen af ØMU-systemet, om det så er i ECB, i Europa-Kommissionens generaldirektorat for økonomiske og monetære anliggender eller i de nationale økonomiske forvaltninger, er i stor udstrækning uddannede økonomer. Desuden skal det ikke glemmes, at en stor del af den offentlige meningsdannelse omkring europæisk økonomisk integration i det hele taget finder sted i de internationale økonomiske og finansielle medier.

Alligevel er det i stigende grad blevet sådan, at man i Danmark såvel som i udlandet ofte understreger, at ØMU'en er mere end økonomi. ØMU'en har også vigtige politiske dimensioner, hvilket fremgår af de forskellige udtalelser, som er gengivet herunder.

Boks 3.9

Statsministeren om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en

“Euroen er mere et politisk end et økonomisk spørgsmål. Enhver kan se, at dansk økonomi klarer sig fint. Vi er ikke med i euroen, og dansk økonomi går rigtig godt, så man kan se, at vi kan klare os uden for euroen. Kronen er bundet direkte til euroen, så faktisk

er vi en del af euroen og fører samme politik. Problemet er, at vi ikke sidder med, hvor beslutningerne bliver taget.”

Anders Fogh Rasmussen i Børsen den 28. januar 2008

Boks 3.10

Nationalbankdirektøren om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en

“Hvis vi ser tilbage på, om Danmark ville have klaret sig bedre med eller uden euro, så er det min overbevisning, at vi har vist, at vi kan klare os fornuftigt uden for euroen. Som situationen ser ud i dag, kan vi klare os både uden for og inden for euroen. Det er min personlige opfattelse, at det, der engang var en økonomisk diskussion, i dag er gået hen og blevet en politisk diskussion”.

Niels Bernstein i Børsen den 14. marts 2008

Boks 3.11

Den Europæiske Centralbank om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en

“ØMU'en er meget mere end en monetær union – det er en politisk union [...] Det faktum, at Danmark, Storbritannien og Sverige først vil indtræde i eurosamarbejdet, når deres befolkninger ønsker at være med, viser, at det drejer sig om politik”.

Lorenzo Bini Smaghi, medlem af ECB's Direktion, 17.-18. marts 2008

Boks 3.12

Formanden for Eurogruppen om forholdet mellem økonomi og politik

“Euroen, et politisk projekt”

“Man skal vide i Storbritannien og Danmark, at det har en poli-

tisk dimension at være medlem af euroen [...] Lederne ved selvfølgelig godt, at det drejer sig om en cement mellem de europæiske lande, som er så solid, at den ikke kan undermineres af enkeltlandes mærkesager. Det er derfor, de ikke kan lide den”.

Interview med Jean-Claude Juncker den 8. maj 2008 i Le Jeudi citeret af Berlingske Tidende den 21. maj 2008

Boks 3.13

Professoren om forholdet mellem økonomi og politik i ØMU'en

“[...] ØMU'en giver nogle praktiske effektivitetsgevinster i form af sparede veksle- og kurssikringsomkostninger, men [...] disse økonomiske fordele er små; der er trods alt ikke stor forskel på at have faste valutakurser og så at have fælles valuta. Derudover er der nogle politisk-økonomiske fordele ved, at man ikke behøver at frygte spekulative angreb på valutakursen. Men til gengæld mister man også muligheden for at føre valutakurspolitik. Disse effekter er usikre, men formodentlig små. Der kan også være en række politisk-økonomisk effekter på længere sigt af at stå uden for ØMU'en, f.eks. kan man miste indflydelse på den generelle politik i EU, fordi man ikke betragtes som fuldgældigt medlem af EU-klubben, og det kan have økonomiske effekter på langt sigt. Men ingen ekspert kan sige noget om, hvorvidt sådanne effekter eksisterer, eller hvor store de er”.

Kærgård, Niels (2002), “ØMU'en: Økonomi, politik og smagsdommere”, i Peter Nedergaard, Erik Boel og Lars Barfoed (red.), Den europæiske nødvendighed, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 194)

Som man kan se, har ØMU'en adskillige politiske dimensioner, hvoraf mange løbende har været bragt op i den hjemlige debat om Danmarks forhold til euroområdet. Det har således været hævdet, at ØMU'en i realiteten er et **politisk kompromis** mellem store europæiske lande som Frankrig og Tyskland, der blev muliggjort af Tysklands forening. Den politiske dimension, der her er tale om, vedrører altså de politiske for-

handlinger, der foregår mellem stats- og regeringschefer, i dette tilfælde Helmut Kohl og François Mitterrand. Andre mener, at ØMU'en kan ses som et indtil videre sidste skridt i en lang kæde af integrationsfremmende tiltag, hvor det ene skridt har bragt det andet med sig. Set i dette lys var det indre marked et springbræt for ØMU'en. I forlængelse heraf vil man forvente, at ØMU'en også vil være et vigtigt springbræt for en videre politisk integration på ømtålelige områder vedrørende skattepolitik, og social- og arbejdsmarkedspolitik. Andre vil argumentere for, at ØMU'en som sådan ikke nødvendigvis har sådanne effekter, og at yderligere integration ikke vil eller kan finde sted, uden at den politiske vilje i medlemslandene er til stede.

ØMU'ens politiske dimension bringes også ind i billedet når **demokratiets vilkår** er emnet for den offentlige debat. ØMU'en kritiseres således for at eksemplificere et demokratisk underskud, idet centralbankchefer selvstændigt og uden påvirkningsmuligheder for valgte politikere kan træffe afgørelser af stor betydning for de europæiske befolkningers hverdag og økonomi. Nogle mener, som en følge heraf, at ECB i Frankfurt bør have en politisk modvægt i eksempelvis Europa-Parlamentet eller inden for rammerne af Ministerrådet. Andre mener derimod, at ECB er mere gennemsigtig og bedre kommunikerende, end mange nationale centralbanker har været det gennem tiderne.

ØMU'ens politiske indhold har også noget at gøre med euroens **politiske funktioner**. Euroen kan i dette perspektiv ses som værende meget mere end et betalingsmiddel. Euroen kan ses som en manifestering af europæisk identitet og suverænitet. I dette lys er euroen ét af de elementer, der er med til at konstituere EU som én af verdens supermagter. Andre vil argumentere for, at selvom euroen i stigende grad anvendes som international reservevaluta, er der lang vej igen til at gøre den amerikanske dollar, som er den absolut førende internationale valuta, rangen stridig. En ekstra politisk dimension ved ØMU'en vedrører de europæiske befolkningers identitetsmæssige tilhørsforhold til de nationale møntenheder. Også dette forhold er centralt i de nationale debatter om europæisk økonomisk samarbejde. Den danske kronens symbolværdi i den forbindelse skal ikke undervurderes, herunder den værdi, som en national møntenhed kan have som en manifestation af **politisk suverænitet**. Dette er baggrunden for, at euromønterne har en national side, hvis motiv fastlægges selvstændigt i de enkelte deltagende lande.

En yderligere politisk dimension ved ØMU'en vedrører den daglige forvaltning af euroen, herunder alle de **politiske beslutninger**, der konstant skal træffes vedrørende spørgsmål om uforholdsmæssig store

underskud, valg af formand for Eurogruppen, og den almindelige tilrettelæggelse af procedurer, normer og institutioner i og uden for euroområdet. Alle disse spørgsmål har et betydeligt politisk indhold og er med til at formalisere og udvide den politiske koordination i euroområdet, jf. nedenfor.

Endelig kan man vurdere ØMU-projektet i forhold til en række grundlæggende **politiske ideer**. Nogle vil vælge at associere ØMU'en med kapitalens og erhvervslivets interesser, andre vil se ØMU'en som en forbrugerservice, der gør prisdannelsen mere gennemsigtig, eller som arbejdstagernes beskyttelse mod en ustyret global kapitalisme. Atter andre vil vælge at se ØMU'en som et fredsprojekt, der én gang for alle gør en gentagelse af verdenskrigene utænkelig. Kort sagt, der er et utal af politiske dimensioner i ØMU-projektet.

En vurdering af, hvilke konsekvenser det har haft, at Danmark i en årrække har haft et forbehold fra forpligtelsen til at træde ind i den tredje fase af ØMU'en, kan ikke dække alle disse politiske aspekter lige meget. Nogle aspekter er mere relevante end andre. I det følgende vil de aspekter, som forekommer mest relevante i den nuværende situation, derfor blive udvalgt. Særlig opmærksomhed vil blive rettet mod den **politiske indflydelse**, som Danmark har eller ikke har i forbindelse med europæisk økonomisk samarbejde.

3.3.1 Rammerne for den politiske indflydelse: EU's økonomiske styringssystem

EU's økonomiske styringssystem er en meget kompleks struktur. Den makroøkonomiske koordination strækker sig fra overstatslig regulering på områder, der har med penge-, valuta-, konkurrence- og handelspolitik at gøre, over tæt koordination og fælles beslutningstagning i det store område, der har med det indre marked at gøre, til mere eller mindre blød koordination og benchmarking på områder, der vedrører produkt- og kapitalmarkeder, budgetpolitik, lønområdet og beskæftigelsesområdet (EU's strategi for vækst og beskæftigelse). Jo blødere koordinationen af de økonomiske politikker er, jo flere aktører er der involveret i processen, og jo svagere sanktionsmekanismer forefindes.⁴⁹ Antallet af procedurer og relevante fora, hvori der finder formelle eller uformelle politiske forhandlinger sted, stiger år for år. Mængden af ressourcer, der anvendes på, og opmærksomhed, der tilskrives, disse koordinationsanstrengelser vokser tilsvarende. Dette er en udvikling, der især har fundet sted siden starten af 1990'erne.

Danske embedsmænd er involveret i de fleste af disse makroøkonomiske koordinationsprocesser. Udgangspunktet er altså, at den danske centraladministration er særdeles involveret i og påvirket af europæiske beslutningsprocesser. Det forholder sig ikke sådan, at danske embedsmænd som et resultat af euroforbeholdet er ekskluderet fra al makroøkonomisk koordination i EU. Langtfra. Pointen i det følgende er snarere, at danske embedsmænd og ministre er udelukket fra fuld deltagelse i ganske få, men dog alligevel ganske vigtige beslutningsfora.

Forsimplende kan man skelne mellem de strukturer og procedurer, der har med ØMU'ens økonomiske dimension at gøre, og de tilsvarende, der har med ØMU'ens monetære dimension at gøre. Overordnet kan man sige, at den monetære politik er fastlagt på et overstatsligt niveau af ECB, hvorimod finans- og strukturpolitikken som udgangspunkt er et decentralt anliggende for eurolandene under hensyntagen til et fælles regelsæt for finanspolitikken vedkommende (stabilitets- og vækstpagten) og et sæt fælles standarder for strukturpolitikken vedkommende (Lissabon-strategien).

3.3.1.1 Den økonomiske søjle

Samlet indgår en lang række aktører i det fælles makroøkonomiske styringssystem. **Det Europæiske Råd** af stats- og regeringschefer koordinerer EU's politiske prioriteter og fastsætter retningslinjer på et overordnet niveau. Medlemslandene rapporterer om vedtagne eller planlagte reformer og policyresultater, de udveksler information, og implementerer anbefalinger og beslutninger, der er truffet i **Ministerrådet for økonomi- og finansministre** (Økofin-Rådet). Den uformelle **Eurogruppe**, som består af finans- eller økonomiministrene fra de medlemslande, der har indført euroen, diskuterer spørgsmål, der formelt set kun har relevans for euroområdet, typisk dagen før møderne i Økofin-Rådet. **Den Europæiske Centralbank** varetager alle opgaver, der har med den monetære politik at gøre, mens **Europa-Kommissionen**, særligt Generaldirektoratet for Økonomiske og Monetære Anliggender, har til opgave at rapportere, monitorere, forberede og fremme forslag til anbefalinger og bindende beslutninger, ligesom det også har ansvaret for rettidig og korrekt gennemførelse af beslutningerne. **Det Økonomiske og Finansielle Udvalg** (EFC), der er sammensat af embedsmænd fra de økonomiske ministerier samt de nationale centralbanker, har til opgave at forberede arbejdet i Økofin-Rådet. Det samme gør **Udvalget for Økonomisk Politik** (EPC), mens **arbejdsmarkedets parter** deltager med hørende og rådgivende funk-

tioner på områder, der har direkte relevans for dem, herunder beskæftigelsesspørgsmål, lønudviklinger og strukturreformer.

3.3.1.2 Den monetære søjle

Særligt hvad angår den monetære søjle i Den Økonomiske og Monetære Union, er det relevant at fokusere på Det Europæiske Centralbanksystems forskellige institutionelle elementer, som operationelt set er uafhængige fra de øvrige EU-institutioner såvel som fra medlemslandene. Det drejer sig for det første om **direktionen** for ECB, der består af en præsident, en vicepræsident samt fire andre direktionsmedlemmer, der er udnævnt i fællesskab af stats- og regeringslederne for otte år ad gangen. Dens opgave er at implementere eurolandenes pengepolitik, herunder give instrukser til centralbankerne i de lande, der har indført euroen. Direktionen har også ansvaret for at forberede møderne i Styrelsesrådet. **Styrelsesrådet** udgør medlemmerne af direktionen samt centralbankdirektørerne i de lande, der har indført euroen. Det er her, pengepolitikken formuleres, rentesatser fastsættes, og interventioner udføres. Det er også her, der gives præcise retningslinjer for, hvordan pengepolitikken konkret skal gennemføres af de centralbanker, der er med i eurosystemet. Endelig består **Det Generelle Råd** af præsidenten og vicepræsidenten for ECB samt centralbankdirektørerne for alle lande, der er medlem af Den Europæiske Union, uanset om de har indført euroen eller ej. Dette er et forum, der blandt andet danner grundlaget for indsamling af statistik for hele EU-området, og som koordinerer pengepolitikken for de lande, der ikke har indført euroen, herunder diskussion af valutakurssamarbejdet inden for rammerne af ERM II, som Danmark som nævnt er en del af.

3.3.1.3. Områder, hvor Danmark som følge af euroforbeholdet er udelukket

I det følgende vil særlig opmærksomhed blive rettet mod det, som kan kaldes **eksklusionszoner**⁵⁰ på det økonomiske såvel som på det monetære område af europæisk samarbejde, dvs. fora, som danske embedsmænd og politikere formelt set er udelukket fra deltagelse i.

I den offentlige debat har det som nævnt især været spørgsmålet om danske embedsmænds og politikeres indflydelse eller mangel på samme i euroområdet, der har været i fokus, når den politiske dimension af ØMU'en er kommet på tale. Interview med en række embedsmænd i de økonomiske ministerier, i Nationalbanken, samt i forskellige medlemslandes permanente repræsentationer i Bruxelles har peget på, at denne indflydelse har flere forskellige dimensioner. En dimension vedrører det

forhold, at man kan udøve indflydelse ved at påvirke **dagsordenen** for de politiske forhandlinger i euroområdet. Deltagelse i de politiske forhandlinger er hverken en nødvendig eller en tilstrækkelig forudsætning for at udøve indflydelse i denne brede forstand. Man kan altså godt forestille sig, at et land kan være fuldt integreret i euroområdet uden af den grund i synderlig udstrækning at påvirke, hvilke grundlæggende temaer og problemstillinger der udgør omdrejningspunktet for forhandlingerne. Samtidig kan man også godt forestille sig, at et land uden for euroområdet direkte eller indirekte er med til at placere visse problematikker højt på den europæiske dagsorden. Det er i dette lys værd at notere sig, at Danmark i den øjeblikkelige situation som succesmodel i Europa er i en position, hvor dette aspekt af indflydelse bliver særligt vigtigt. Danske mærkesager som "resultaternes Europa", "miljøforegangslandet", og "et indre marked for viden", danske strukturer som flexicuritysystemet på arbejdsmarkedet, samt danske resultater, der forbindes med en særlig dansk innovationsmodel, vækker opmærksomhed og interesse og er derved med til at præge dagsordenen i en bred forstand.

Et andet aspekt af indflydelse har at gøre med evnen til at tilvejebringe den nødvendige tekniske og strategiske **information**, der gør, at man kan indtage et relevant standpunkt og i det hele taget planlægge og gennemføre en relevant politik som medlem af et stort europæisk beslutningssystem. EU forbindes ofte med et "overskud af information" og "informationskanaler", hvor udfordringen for det meste handler om at sortere i informationsmængden snarere end at tilvejebringe informationen. Alligevel er der nogen typer af information, der er afgrænset til nogle få lukkede fora, og som ikke lader sig tilvejebringe uden deltagelse i disse. Det kan handle om mødeopsummeringer, afstemningsresultater, kommenterede dagsordener, eller kontroversiel baggrundsinformation.

En ting er dog at tilvejebringe denne type formel information, en helt anden ting kan være at få adgang til information om, hvad der i virkeligheden bliver diskuteret i forbindelse med de afholdte møder. Stemninger og underforståede overenskomster udgør en type information, som er næsten umulig at tilvejebringe og forholde sig til uden selv at have været til stede. Denne type eksklusiv information kan også vedrøre rene interpersonelle forhold. Via regelmæssig interaktion med andre deltagere i disse mødefora skabes gensidig tillid, hvilket kan være afgørende for at kunne nå et fælles standpunkt på et senere tidspunkt eller for overhovedet at blive betragtet som en relevant samtalepartner. Det er også her, at spørgsmålet om prestige kommer ind i billedet i det hele taget. Dette har et personspecifikt aspekt såvel som et bredere samfundsmæssigt aspekt.

På det personlige niveau kan den enkelte politiker og embedsmand føle, at vedkommende er placeret i en kunstig og måske endda ligefrem en ubehagelig situation ved ikke at være med i de samme beslutningsfora som de øvrige. Det kan være denne dynamik, der udspiller sig, når Lars Løkke Rasmussen, Danmarks finansminister, i forbindelse med sit første møde i Økofin-Rådet om Eurogruppen udtaler, at "i sådan et fint selskab kommer vi ikke". Han har i andre sammenhænge gjort opmærksom på, at det er tankevækkende, at små lande som Cypern og Malta er med omkring bordet, når Danmark ikke er med.

For det danske samfund kommer prestige ind i billedet al den stund, at det lader til, at euroforbeholdet er dét forbehold blandt de fire, der er mest opmærksomhed om og kendskab til i det øvrige Europa, og som i den grad forbindes med Danmarks engagement i Europa i det hele taget. Det var således sigende, at Financial Times valgte at fokusere på netop euroforbeholdet på deres forside den 23. november 2007 ("Euro vote. Denmark to hold referendum") i forlængelse af, at statsminister Anders Fogh Rasmussen dagen før havde annonceret, at han påtænkte at bringe alle fire EU-forbehold ud til en folkeafstemning inden for den igangværende valgperiode. Euroforbeholdet bliver således et forbehold, der for omverdenen kommer til at symbolisere Danmarks overordnede Europapolitik. Det skal naturligvis i den forbindelse også nævnes, at Danmarks prestige i internationale kredse også afhænger af så mange andre forhold, og at det ikke er opfattelsen, at de mange interviewpersoner i blandt andet Bruxelles generelt placerer Danmark lavt på den prestigemæssige rangstige.

Som et tredje aspekt af den politiske indflydelse bør naturligvis nævnes den formelle ret til **at sidde med omkring bordet** og præge diskussionerne. Særligt er Eurogruppen det centrale forum for udvikling og påvirkning af hele tænkningen og tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i Europa, herunder udveksling af ideer til strukturreformer. Det nævnes ofte i interview med personer tæt på Eurogruppen, at Danmark potentielt kunne spille en central rolle i gruppen på grund af Danmarks gode økonomi. Det er overvejende i Eurogruppen, at det enkelte land har mulighed for at påvirke den økonomiske politik og udvikling i Europa, selvom det fortsat er Økofin, der formelt træffer beslutninger (evt. via afstemninger) i spørgsmål af relevans for alle EU-lande. I andre mere formelle mødefora arbejder man også typisk på grundlag af et konsensusprincip. Det vil sige, at man, på trods af at den formelle mulighed for afstemning eksisterer, tilstræber at fortsætte forhandlingerne, indtil en konsensus er nået. I visse sammenhænge, for eksempel hvis en uøselig

konflikt er opstået, kan man være tvunget til at ty til afstemninger. I atter andre sammenhænge, f.eks. i visse ESCB-komiteer, drejer diskussionen sig om ganske tekniske spørgsmål, hvor det er rutine at gennemføre afstemninger.

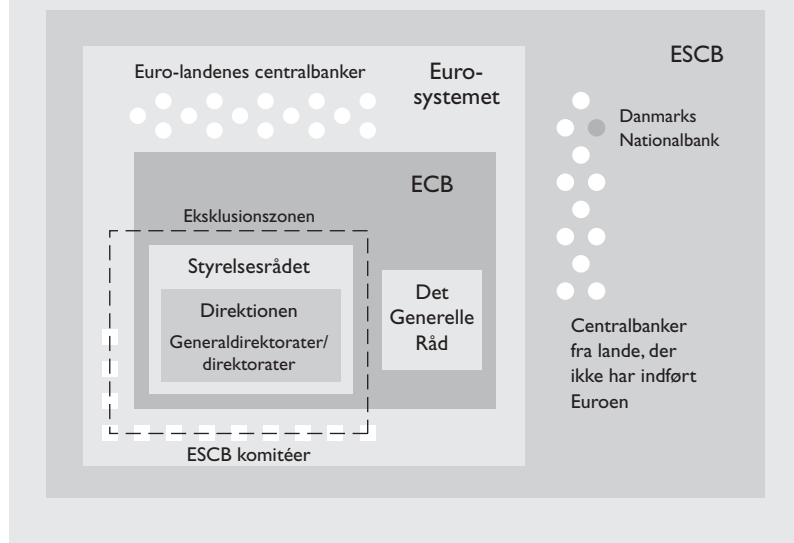
Vurderingen af Danmarks indflydelse på det europæiske økonomiske samarbejde i det hele taget er meget varierende. Nogle føler sig næsten hensat til Wienerkongressen i 1814-1815, hvor de danske repræsentanters rolle beskrives således:

“De danske repræsentanter i Wien var kong Frederik, udenrigsminister Niels Rosenkrantz og gesandten i Wien Christian Bernstorff med støtte af broderen Joachim Bernstorff. Alle fire måtte de hver på deres vis erfare Danmarks ydmygende placering i europæisk politik i den faktiske behandling, de blev udsat for. Danmarks adkomst til at være repræsenteret på kongressen var uafklaret og i hvert fald usikker. Man var naturligvis som alle mindre magter udelukket fra stormagternes forhandlinger, og Danmark fik heller ikke sæde i nogen af de komiteer, der blev nedsat til at behandle særlige spørgsmål. En væsentlig del af udenrigsminister Rosenkrantz’ arbejdsdag gik med at spørge om nyt hos andre landes diplomater og ministre [...] Danmarks faktiske muligheder for at øve indflydelse lå i de personlige kontakter med de mere betydningsfulde aktører, som man håbede at kunne påvirke til fordel for danske interesser.”⁵²

Andre fastholder, at det i stigende udstrækning er vigtigt at være med, hvor tingene sker, samtidig med at det fastholdes, at danske embedsmænd indtil videre har opnået gode resultater i Europa. På et spørgsmål stillet af Svend Auker i forbindelse med et møde i Europaudvalget den 29. juni 2007 om, hvorvidt Danmark i realiteten er marginaliseret uden for Eurogruppen, svarer den daværende finansminister Thor Pedersen således, at “når flere og flere lande kommer med i eurozonen, får flere lande mulighed for på Eurogruppemøderne at udveksle synspunkter om aktuelle problemer, altså diskutere andet end det snævert valutariske. Samarbejdet i Eurogruppen er uformelt, og der træffes ikke bindende beslutninger, men det er klart, at det bliver mere og mere inter-essant, efterhånden som flere lande kommer med i eurozonen. Det er også regeringens opfattelse, at vi taber ved ikke at være med. Finansministeren tilføjede dog, at “vi får gode informationer om, hvad Eurogruppen er blevet enige om, når Økofinministrene holder deres møder, og der er også et fint samarbejde mellem embedsmændene”.⁵³

Figur 3.4

Den grundlæggende styringsstruktur på det monetære område



I det følgende vil de to eksklusionszoner, som vedrører henholdsvis den monetære og den økonomiske del af ØMU-projektet, blive diskuteret hver for sig.

3.3.2 Det Europæiske System af Centralbanker

Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) består af ECB og alle EU-medlemslandenes respektive centralbanker, inklusive dem, der ikke har indført euroen, herunder naturligvis Danmarks Nationalbank (se figur 3.4).

Som en direkte konsekvens af, at Danmark ikke har indført euroen, er Nationalbanken udelukket fra møder, der afholdes i Styrelsesrådet, og delvis udelukket fra det forberedende arbejde, der finder sted i en lang række af komiteer i ESCB. Alle EU's medlemslande deltager i arbejdet, der finder sted i Det Generelle Råd. Figuren nedenfor er et forsøg på at vise, hvilke elementer der indgår i Det Europæiske Centralbanksystem. Man kan se, at de lande, der ikke har indført euroen, har adgang til visse dele af det såkaldte Eurosystem, herunder naturligvis adgang til at samarbejde bilateralt med alle centralbanker i Europa. Den stiplede linje angiver grænsen for den formelle adgang til et antal mødefora, og

omkranser derfor den såkaldte eksklusionszone (se bilag 3.1 for en detaljeret gennemgang af de enkelte råd).

Ud over at beskæftige sig med forberedelserne til at indføre euroen har Det Generelle Råd også til opgave at monitorere, hvorvidt EU's centralbanker i det hele taget opfylder deres forpligtelser i forhold til EU's traktater, herunder iagttage, at disse igangsætter reformer, der skal øge deres uafhængighed i forhold til de politiske myndigheder, såfremt der ikke leves op til Traktatens bestemmelser på dette område. Det Generelle Råd kommer også med input til de forskellige høringsopgaver, som ECB har; det bidrager til opbygningen af en samlet statistik for EU; og det bliver hørt i forbindelse med, at der træffes en række tekniske og administrative beslutninger i Styrelsesrådet. Præsidenten for ECB er forpligtet til at holde Det Generelle Råd fuldt orienteret om beslutninger, der vedtages i Styrelsesrådet og ikke mindst baggrunden for disse beslutninger.

3.3.2.1 Komitestrukturen i Det Europæiske System af Centralbanker

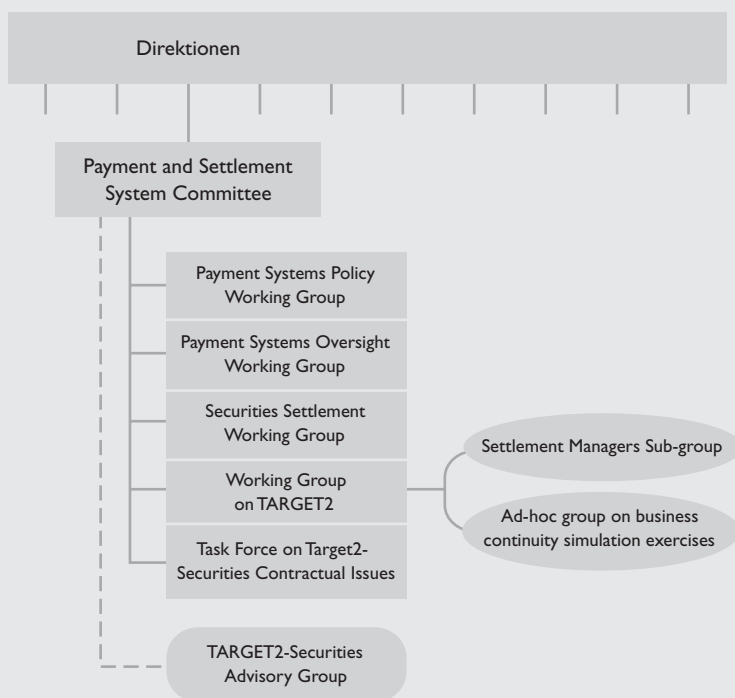
Med henblik på at støtte arbejdet i de besluttende organer er der i ESCB-regi oprettet en række specialiserede komiteer, arbejdsgrupper og såkaldte task forces. Der er her, den konkrete ekspertise inden for en lang række områder forefindes. Man kan med god ret sige, at det er disse komiteer, der konkret udgør den mest direkte forbindelse mellem centralbankerne i Europa og ECB, og ikke mindst mellem centralbankerne indbyrdes. Normalt er det en ledende ansat i ECB's sekretariat, der fungerer som mødeleder i de enkelte komiteer. Medlemmerne af komiteerne kommer hovedsageligt fra EU's medlemslande.

Strukturen omkring bare én af disse komiteer – Betalingsformidlingskomiteen, eller Payment and Settlement Systems Committee, som den kaldes – er illustreret i figur 3.5. Som man kan se, er der tale om et ganske vidtforgrenet komitesystem.

Komitemøderne er opdelt i to: en "extended composition" (hvor alle medlemslande har adgang) og en "standard composition" (hvor kun eurolandene har adgang). Hvor mange møder der er af den ene eller den anden slags, varierer fra komite til komite. Nogle gange kan Danmarks Nationalbank i lighed med andre lande uden for euroområdet blive inviteret med til at deltage i enkelte relevante dagsordenspunkter i møder i "standard composition". I disse tilfælde venter den danske repræsentant typisk uden for mødelokalet, indtil det pågældende dagsordenspunkt kommer op. Når punktet er færdigbehandlet, forlader den danske repræsentant atter lokalet, og de øvrige lande går videre i dagsordenen.

Figur 3.6 illustrerer, hvor meget Danmarks Nationalbank i det hele

Figur 3.5
Opbygningen af Betalingsformidlingsudvalget i ESCB



Note: De engelske betegnelser bruges også i Danmark

taget deltager i ESCB's komitearbejde. Det kan ses, at Nationalbanken deltager i arbejdet i de forskellige komiteer i ganske varierende udstrækning. En komite som f.eks. Banktilsynskomiteen er godt dækket ind, hvorimod Den Pengepolitiske Komite er mindre dækket. Det vurderes, at af de 11 møder, der afholdes i Den Pengepolitiske Komite i løbet af 2008, deltager Nationalbanken i cirka halvdelen. I møderne, hvor Nationalbanken ikke deltager, har der ud over en række speciemner været diskussion af ECB's forecast og af Den Pengepolitiske Komites prognose for euroområdet, dels udarbejdelse af en "structural issues"-rapport om arbejdsudbud i euroområdet og de økonomisk-politiske konsekvenser heraf. I de møder, som Nationalbanken har deltaget i i løbet af foråret 2008, har emnerne blandt andet vedrørt en rapport om den såkaldte Broad Monetary Policy Co-ordination Exercise (BMPCE) og en Public Finance Report. BMPCE har ikke

Figur 3.6
Et skøn over Nationalbankens deltagelse i komitéarbejdet i
ESCB-regi, 2004 og 2008

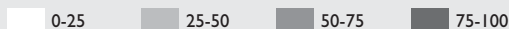
Maj 2004

Styrelsesrådet	0-25
Budgetkomitéen	0-25
Den pengepolitiske komité	0-25
Regnskabskomitéen	0-25
Markedsoperationskomitéen	0-25
Revisionskomitéen	25-50
Komitéen for ekstern kommunikation	25-50
Den juridiske komité	25-50
Komitéen for internationale anliggender	25-50
Betalingsformidlingskomitéen	25-50
Seddelkomitéen	50-75
Statistikkomitéen	50-75
IT-komitéen	50-75
Banktilsynskomitéen	50-75
Det Generelle Råd	75-100

Marts 2008

Styrelsesrådet	0-25
Budgetkomitéen	0-25
Seddelkomitéen	25-50
Den pengepolitiske komité	25-50
Den juridiske komité	25-50
Regnskabskomitéen	25-50
Revisionskomitéen	50-75
Komitéen for ekstern kommunikation	50-75
Komitéen for Internationale Anliggender	50-75
Betalingsformidlingskomitéen	50-75
Markedsoperationskomitéen	50-75
Den statistiske komité	50-75
IT-komitéen	50-75
Banktilsynskomitéen	50-75
Personalechefkredsen	50-75
Det Generelle Råd	75-100

Deltagelse i procent



Kilde: Danmarks Nationalbank

noget med eurolandenes pengepolitik at gøre, men lægger til dels op til undersøgelse af særligt interessante lande uden for euroen, senest de baltiske lande. Om efteråret starter en ny runde BMPCE, og Danmark er desuden med til at lave den såkaldte Autumn Fiscal Policy Note til mødet i Det Generelle Råd i december. Her har eurolandene en ny forecastrunde i "restricted composition". Møderne i "extended composition", altså de møder, hvor Danmark deltager, vil typisk starte til frokost en af dagene og slutte cirka kl. 18, mens møderne i "restricted composition", hvorfra Danmark er udelukket, begynder om morgenen og fortsætter næste dag.

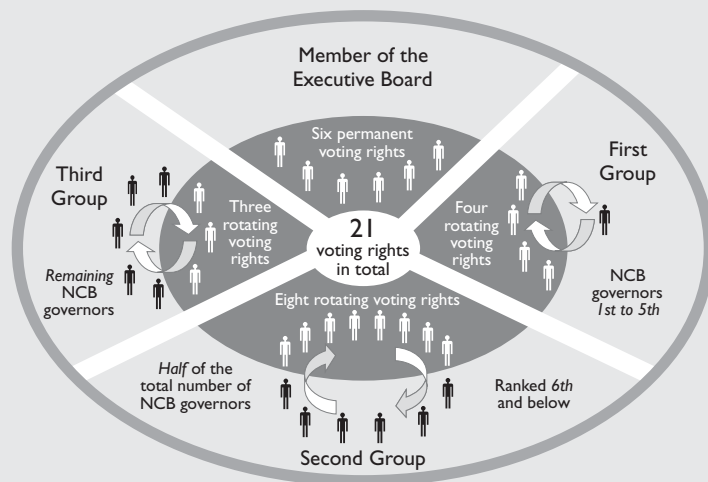
Det er også værd at notere sig, at Nationalbankens deltagelse i ESCB-komiteerne er steget i ganske betydelig grad over de sidste fire år. Hvor Nationalbanken i 2004 kun deltog i ganske få møder i eksempelvis Markedsoperationskomiteen, er situationen i dag den, at de fleste møder er dækket ind med en dansk repræsentant. Markedsoperationskomiteen assisterer i formuleringen og udførelsen af ECB's åbne markedsoperationer og er desuden med til at administrere ECB's samlede valutareserve samt organisere måden, hvorpå ERMII fungerer. Dette underbygger billedet af, at ESCB's komitestruktur i stadig stigende udstrækning fungerer som det vigtigste forum for interaktion mellem centralbankerne i Europa og mellem de enkelte centralbanker og ECB.

Der er ikke noget i disse tal, der indikerer vigtigheden af de temaer, der er på dagsordenen. Stor tilstedeværelse behøver altså ikke at indikere, at det pågældende forum er vigtigt, heller ikke at der har været diskuteret sager af stor vigtighed for Danmark. F.eks. deltager Danmark 100 procent i Den Statistiske Komite, hvilket er nyttigt, men dog uden at være helt centralt for udformningen af den danske pengepolitiske strategi. Desuden diskuteres der ikke meget pengepolitik i de møder i Den Pengepolitiske Komite, som Danmarks Nationalbank deltager i.

3.3.2.2 Konsekvenser af Lissabon-traktaten på centralbankområdet

I Lissabon-traktaten er der lagt op til en delvis ændring af det monetære område. Dette er en direkte konsekvens af, at euroområdet gradvis inkluderer flere EU-medlemslande. Med 15 lande i eurosystemet har alle centralbankdirektørerne som nævnt én stemme hver i Styrelsesrådet. I forbindelse med den næste udvidelse af euroområdet med Slovakiet den 1. januar 2009 kan dette forhold blive ændret, idet et system af roterende stemmerettigheder kan blive iværksat. Hvis man forestiller sig, at det nuværende stemmesystem blev opretholdt, og at alle EU's medlemslande blev indrulleret i euroområdet, ville Styrelsesrådet, som i øjeblikket består af 21 personer (15 eurolande og de seks direktionsmedlemmer),

Figur 3.7
Rotationssystemet for ECBs styrelsesråd ved scenarie med 27 medlemmer af euroområdet



Kilde: ECB (2006), *The European Central Bank*, 2. udgave, Frankfurt: ECB.

komme op på en størrelse af 33 personer (27 eurolande og seks direktionsmedlemmer). Dette har man vurderet vil være for stort et forum til, at man kan handle resolut og effektivt. Studier af kollektiv beslutningstagning viser, at der er en øvre grænse for, hvor store udvalg kan være, hvis målet er at træffe både effektive og rigtige beslutninger.⁵⁴ Forud for EU's udvidelse i 2004 vedtog stats- og regeringslederne Nice-traktaten, der indeholdte en ændring, som muliggjorde, at de operationelle procedurer for Styrelsesrådet kunne ændres for netop at tage hensyn til, at det er nødvendigt, at Styrelsesrådet kan arbejde effektivt – særligt i krisesituationer. Kort efter Nice-traktatens ratifikation fremkom ECB derfor med en række forslag til, hvordan Styrelsesrådet kunne fungere efter en udvidelse. Konkret blev det foreslået, at direktionens medlemmer skulle have permanent sæde i Styrelsesrådet, mens der skulle oprettes et system af landegrupper, inden for hvilke eurolandene skulle skiftes til at afgive deres stemmer i Styrelsesrådet. Når antallet af eurolande overstiger 15, træder det nye system i princippet i kraft,⁵⁵ hvorefter to landegrupper dannes alt efter disse landes økonomiske tyngde i Europa og størrelsen af deres respektive finansielle sektorer. Ved 22 medlemmer af euroområdet dannes der tre landegrupper.⁵⁶

Det blev præciseret, at inden for hver enkelt af de tre grupper skulle de pågældende centralbankdirektører have stemmeretten i lige lang tid. I tilfælde af at alle EU's 27 medlemmer bliver en del af euroområdet, vil det betyde, at medlemmerne af den første gruppe med de fem største lande, vil have en stemmeret i 80 procent af tiden, i anden gruppe har medlemmerne stemmeretten i 57 procent af tiden, mens medlemmerne i den tredje gruppe vil kunne forberede sig på kun at have stemmeretten i 38 procent af tiden, jf. figur 3.7. Forslaget er blevet enstemmigt vedtaget på Det Europæiske Råds møde i foråret 2003. For Danmark betyder dette, at medlemskab af euroområdet altså ikke nødvendigvis er ensbetydende med at have stemmeret i enhver sammenhæng. Kommer Danmark med i gruppe tre, kan man risikere, at man ikke har stemmeret i 62 procent af tiden. Kommer Danmark derimod med i gruppe to, har nationalbankdirektøren ikke stemmeretten i 43 procent af tiden. Hvad det betyder i praksis, at et kollegialt organ som Styrelsesrådet kommer til at introducere et sådant roterende stemmep princip, er svært at vurdere og vil sandsynligvis afhænge meget af de temaer, som er på dagsordenen.⁵⁷

3.3.2.3 Udviklingstendenser inden for finansielt tilsyn og betalingsformidling

En anden udviklingstendens, der har betydning for Danmark, vedrører de samarbejdsområder, som med sikkerhed kan vurderes at udgøre vækstområder i de kommende år. I eurosystemet er den fælles pengepolitik som nævnt centraliseret. Hvad angår forhold som finansiell integration og overvågning er disse i stor udstrækning stadig overladt til de nationale centralbanker og tilsynsmyndigheder. Hvad angår finansiell integration, er dette imidlertid ofte et område, der henvises til, når eurorådets succes skal evalueres. Der henholdes til, at skabelsen af euroområdet har igangsat en lang række tiltag, der medvirker til, at blandt andet den grænseoverskridende betalingsformidling er lettere betydeligt, og at nationale banker i stigende udstrækning arbejder på tværs af grænser. Af denne grund, og fordi 1990'erne har været plaget af en række finansielle kriser, er der desuden opstået et ønske om, at EU og ECB engagerer sig mere i den finansielle overvågning med henblik på at sikre den finansielle stabilitet i Europa såvel som på det globale finansmarked.

Overordnet kan man sige, at Danmark i princippet ikke er udelukket fra at deltage i opbygningen af systemer og programmer på disse områder. Som tidligere beskrevet deltager Nationalbanken ganske meget i de ESCB-komiteer, der har med banktilsyn og betalingsformidling at gøre.

Hertil kommer, at den komplicerede styringsstruktur, der med rivende hast er ved at blive opbygget på blandt andet området for banktilsyn rækker ud over Europas grænser, og i nogen udstrækning finder sted ved, at de private banker selv overtager arbejdet med formuleringen af standarder og styringsprincipper på området.

I princippet har ECB ikke de store opgaver, hvad angår finansiel overvågning. Traktatens bestemmelser åbner dog muligheden for, at ECB på et tidspunkt kan engagere sig mere i dette område. Men den slår også fast, at hvis ECB skal have med finansiel overvågning at gøre, skal dette vedtages enstemmigt i Rådet (artikel 127, tidl. artikel 105 (2) i TEF).

Decentralisering af tilsynsopgaverne lader altså til at være slået fast, hvilket sandsynligvis har sin rod i, at de nationale tilsynsfunktioner traditionelt set har været og fortsat er organiseret på et utal af forskellige måder. Dette betyder imidlertid ikke, at der ikke sker noget på området. Tværtimod. Selvom ECB kun har rådgivende funktioner, er dette en opgave, som ECB prioriterer højt. Der produceres således et utal af høringssvar, der har med finansielt tilsyn og regulering at gøre. Banktilsynskomiteen samler en lang række repræsentanter fra de nationale centralbanker såvel som de nationale tilsynsmyndigheder, herunder det danske Finanstilsyn. Det forsøges altså via Banktilsynskomiteen at skabe fælles holdninger i forhold til de mange fælles problemstillinger. Det forsøges desuden at skabe en fælles vidensbase og analysekapacitet, som alle kan trække på, og det er i Banktilsynskomiteen, at den bilaterale kontakt mellem forskellige landes tilsynsmyndigheder skabes og udvikles. Endelig kan man sige, at det er arbejdet i Banktilsynskomiteen, som udgør baggrunden for ECB's positionering i andre internationale fora, hvori man arbejder med banktilsynsspørgsmål, såsom blandt andet Baselkomiteen (som er en centralbankkomite, der med henblik på at fremme finansiel stabilitet udvikler standarder for finansielle institutioners arbejde), "Det Europæiske Bankudvalg (EBC)" (en EU-Kommissionskomite, der f.eks. beskæftiger sig med implementeringen af Baselstandarder i Europa) og "Det Europæiske Banktilsynsudvalg (CEBS)" (en komite, der består af nationale tilsynsmyndigheder og centralbanker, og som vejleder Europa-Kommissionens arbejde med at implementere Baselstandarder). Herudover findes der tilsynskomiteer, der har med værdipapirmarkedet (CESR) såvel som forsikringer (CEI-OPS) at gøre.⁵⁸

ECB engagerer sig med andre ord i stigende grad på dette område, blandt andet via den tilsynskomite, som Nationalbanken deltager i. I fremtiden forventes det, at dette arbejde styrkes endnu mere, og at

Nationalbanken inddrages løbende i dette arbejde. Den svenske Riksbankdirektør, Stefan Ingves, har blandt andet på det seneste (den 21. august 2007) foreslået, at der på europæisk niveau tages initiativ til, at der dannes en decideret “europæisk banktilsynsorganisation”, som tænkes at være et organ, der i modsætning til ESCB’s Banktilsynskomite har specifikke tilsynsopgaver, der kan supplere de nationale tilsynsmyndigheders arbejde.

Betalingsformidling er et andet område, som er i rivende vækst i europæisk sammenhæng. Også her deltager Nationalbanken som nævnt i den relevante ESCB Betalingsformidlingskomite – dog knapt så intensivt, som tilfældet er med Banktilsynskomiteen. På dette område er der med tiden blevet oprettet en lang række betalings- og afviklingssystemer, som Danmark kan anvende, såsom Target2, Target2-Securities, CCBM2, og SEPA (se boks 3.14). Nationalbanken har valgt at deltage i Eurosystemets nye interbankbetalingssystem Target2, da der er betydelig euroafvikling i Danmark. Der er derfor et ønske fra de danske pengeinstitutter om Nationalbankens fortsatte deltagelse i afviklingen af eurobetalinger, da dette er forudsætningen for, at danske pengeinstitutter kan afvikle eurobetalinger. Såfremt Nationalbanken havde valgt ikke at deltage, skulle de danske pengeinstitutter enten deltage gennem eventuelle datterbanker/filialer i euroområdet eller via en korrespondentbank i euroområdet. Selvom Danmark formelt set ikke er udelukket fra denne del af det økonomiske samarbejde i europæisk regi, er det alligevel opfattelsen i Nationalbanken, at det fulde udbytte af disse nye systemer og strukturer for de finansielle virksomheder og forbrugerne først opnås ved indførelsen af euroen.

Boks 3.14

Et vækstområde – europæiske betalings- og afviklingssystemer

Target (Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer system) er et fælles europæisk eurobetalingssystem, der forbinder alle EU’s nationale centralbanker og Den Europæiske Centralbank. Fra 1999 blev alle nationale betalingssystemer koblet sammen via Target. Skulle en dansk bank sende en betaling i euro til en bank i et af de øvrige EU-medlemslande, foregik dette via Nationalbanken. Nationalbanken sendte betalingen

videre til centralbanken i det land, hvor den pågældende modtagerbank hørte hjemme. Den modtagende centralbank ville så efterfølgende sørge for at overføre betalingen til den pågældende modtagerbank. Dette decentrale betalingssystem er nu blevet erstattet af ét centralt system, **Target2**, der i praksis administreres af de italienske, franske og tyske centralbanker i fællesskab. I modsætning til Riksbanken i Sverige og Bank of England har Nationalbanken besluttet sig for at være med i dette nye fælles betalingssystem siden maj 2008.

Target2-Securities (T2S) er Eurosystemets oplæg til et fælles system til afvikling af værdipapirhandler primært i euro, men der bliver også adgang til at afvikle værdipapirhandler i andre EU-valutaer. Selvom afvikling af værdipapirhandler ikke er en opgave, særlig mange centralbanker varetager, er baggrunden for projektet, at Eurosystemet finder, at etableringen af et indre marked for værdipapirhandel i EU kræver en fælles afviklingsplatform. ECB's styrelsesråd forventes i juli 2008 at træffe beslutning om, hvorvidt systemet skal udvikles.

CCBM (Correspondent Central Banking Model) er en såkaldt korrespondentcentralbankmodel, der vedrører grænseoverskridende sikkerhedsstillelse. Ved grænseoverskridende sikkerhedsstillelse menes, at en bank i euroområdet kan få kredit i sin egen centralbank, selvom bankens værdipapirer er placeret i en anden centralbank i euroområdet. Denne facilitet er i princippet også tilgængelig for danske banker, selvom Danmark ikke deltager i eurosamarbejdet. Men i realiteten benyttes CCBM kun i særdeles begrænset omfang i Danmark, bl.a. som følge af at den såkaldte out-collateral-ordning ophørte den 1. juli 2003. I lighed med konceptudviklingen vedrørende Target udvikles også en fælles platform for sikkerhedsstillelse betegnet **CCBM2** (Collateral Central Bank Management). Denne fælles platform er endnu ikke implementeret.

Endelig er det relevant at nævne **SEPA** (Single Euro Payment System). I 2002 oprettede den europæiske banksektor et Europæisk Betalingsråd, hvor 65 europæiske private banker gik

sammen om at gøre det muligt for kunderne at foretage kontant-frie betalinger i euro til en hvilken som helst modtager, der befinder sig hvor som helst i euroområdet, fra én enkelt bankkonto og ved hjælp af et enkelt sæt betalingsinstrumenter. Der var altså tale om et opgør med den normale skelnen mellem nationale og grænseoverskridende betalinger inden for euroområdet. I oktober 2006 meddelte Økofin-Rådet sin støtte til projektet, som har været i brug siden starten af 2008. Bankernes organisation i Danmark, Finansrådet, bidrog aktivt til dette arbejde, og de danske banker planlægger at tilbyde deres kunder denne service i forbindelse med deres eurobetalinger.

Disse systemer skal i det hele taget ses som forsøg på at effektivisere og optimere det indre finansielle marked i EU. Fuldt udbytte af disse systemer opnås dog først ved deltagelse i eurosamarbejdet.

3.3.3 Opsummering

Den danske penge- og valutapolitik er fuldstændig integreret med og afhængig af det arbejde, der foregår i ECB. Da Danmarks Nationalbank fører en konsekvent fastkurspolitik, er kronens værdi tæt bundet til euroens værdi, og de rentebeslutninger, der træffes i ECB's styrelsesråd, bliver derfor fulgt af Danmark.

Danmarks Nationalbank har adgang til Det Generelle Råd, hvor dens mangeårige erfaringer med at føre konsekvent fastkurspolitik kommer andre lande i ERM II til gode. Denne rolle er naturligvis kun vigtig, så længe der er andre medlemmer af ERM II end Danmark. Danmarks Nationalbank deltager i stigende udstrækning i komitearbejdet i ESCB-regi, men danske repræsentanter deltager ikke i eventuelle stemmeafgivelser, og man deltager ikke i alle møder. Alligevel udgør komitesystemet omkring ESCB den vigtigste ramme for samarbejde med såvel ECB som med de øvrige EU-centralbanker enkeltvis.

Hvis Danmark bliver medlem af euroområdet, kan Nationalbankens repræsentant i Styrelsesrådet ikke deltage i alle afstemningerne. Når euroområdet udvides næste gang, sandsynligvis den 1. januar 2009, hvor Slovakiet indtræder, kan stemmesystemet i Styrelsesrådet i princippet blive tilpasset med henblik på at sikre, at beslutninger kan træffes så

effektivt som muligt. Da Styrelsesrådet er et kollegialt organ, hvor de tilstedeværende centralbankdirektører samles i deres personlige egenskab snarere end som repræsentanter for det land, de kommer fra, kan den danske repræsentant i Styrelsesrådet kun fremlægge specifikke danske synspunkter, hvis disse kan vurderes at have relevans for euroområdet som helhed.

I den nære fremtid kan det forventes at banktilsynsopgaver og europæisk betalingsformidling bliver stadig vigtigere elementer i den europæiske finansielle integration. Det Europæiske System af Centralbanker bliver i den forbindelse et stadig vigtigere omdrejningspunkt for udviklingen af programmer og styringssystemer på dette område. Danmark er frit stillet til at tage nogle af de udviklede systemer i anvendelse, men da der er betydelige etableringsomkostninger forbundet med igangsættelsen af især betalingsformidlingssystemerne foreligger den store effektivitetsgevinst først med deltagelse i eurosamarbejdet.

3.3.4 Det mellemstatslige styringssystem – Eurogruppen

Allerede i den oprindelige Maastricht-traktat blev der lagt op til, at lande uden for euroområdet ville blive forhindret i at deltage i afstemningen i Økofin-Rådet på en række områder, man mente udelukkende havde interesse for eurolandene. Danmark har således ikke hidtil kunnet deltage i afstemninger i Økofin-Rådet på områder, der for eksempel har at gøre med nogle dele af proceduren for uforholdsmæssig store underskud, møntenheder, euroområdets valutapolitik, udnævnelse af medlemmer af ECB's direktion, og vedtagelse af vekselkurser i forbindelse med overgangen til fase tre af ØMU'en.

Med Lissabon-traktaten vil listen af områder, som EU-lande uden for euroområdet ikke kan stemme i Økofin-Rådet om, blive redefineret og forlænget (artikel 139). Hvis traktaten ratificeres, vil den danske finansminister således ikke længere kunne deltage i afstemninger om:

- de **overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker**, der vedrører euroområdet
- spørgsmål vedrørende bindende midler til at afhjælpe **uforholdsmæssig store underskud**
- **Mål og opgaver** for ESCB
- **udstedelse af euro**
- Den **Europæiske Centralbanks retsakter**
- foranstaltninger vedrørende **anvendelsen af euroen**

- monetære aftaler og andre foranstaltninger vedrørende **valutakurspolitikken**
- udnævnelse af **medlemmerne af Den Europæiske Centralbanks direktion**
- afgørelser, der fastlægger **fælles holdninger** vedrørende spørgsmål af særlig interesse for Den Økonomiske og Monetære Union inden for rammerne af de kompetente internationale finansielle institutioner og konferencer
- foranstaltninger for at sikre en samlet **repræsentation** inden for rammerne af internationale finansielle institutioner og konferencer
- henstillinger rettet til medlemslande, der har euroen som valuta, som led i den **multilaterale overvågning**, herunder vedrørende stabilitetsprogrammer og advarsler
- foranstaltninger vedrørende **uforholdsmæssig store underskud** for medlemslande, der har euroen som valuta.

Boks 3.15 skitserer de ændringer, Lissabon-traktaten lægger op til i forhold til den økonomiske styring i EU.

Boks 3.15

Lissabon-traktaten og relevante bestemmelser for økonomisk styring i EU

Lissabon-traktaten søger at styrke effektiviteten af euroområdet økonomiske styringsstruktur. I det hele taget bliver euroområdet i stigende udstrækning defineret som en selvstændig økonomisk aktør.

Europa-Kommissionen får større handlefrihed i forhold til proceduren om uforholdsmæssig store budgetunderskud (artikel 126). Rådsbeslutninger om eksistensen af uforholdsmæssig store budgetunderskud skal med Lissabon-traktaten tages på grundlag af et "forslag" fra Europa-Kommissionen snarere end på grundlag af en "henstilling", som tilfældet er i øjeblikket. Derudover kan Europa-Kommissionen fremover rette en "advarsel" (artikel 121, stk. 4) til et medlemsland hvis det vurderes, at dette medlemslands økonomiske politik ikke er i overensstemmelse med de overordnede økonomiske retningslinjer, eller hvis denne politik vurderes at være til

skade for ØMU'ens funktionsmåde, eller en "udtalelse" (artikel 126, stk. 5), hvis den mener, at det pågældende medlemsland er på vej til at få et uforholdsmæssig stort budgetunderskud. Indtil videre har det været sådan, at kun Rådet har kunnet rette sådanne henvendelser til et medlemsland.

Hvad angår EU-Parlamentet, skal det generelt bemærkes, at den gamle samarbejdsprocedure nu er udgået og erstattet med medbestemmelsesproceduren eller konsultationsproceduren. Dette gør sig også gældende på det økonomiske område.

Hvad angår Rådet, angiver Lissabon-traktaten for det første, at det fremover bliver sådan, at medlemslande, som overvejes underlagt proceduren for uforholdsmæssig store budgetunderskud, ikke længere selv kan deltage i afstemningen (artikel 121, stk. 4). For det andet bliver det muligt for eurolande at gå videre i samarbejdet om koordination og overvågning af budgetdisciplinen og med hensyn til formuleringen af økonomiske retningslinjer (artikel 136). Eurolandene kan også tage initiativ til at tilvejebringe redskaber, der muliggør, at de selvstændigt kan forberede mandater til forhandlinger i internationale finansielle organisationer og møder (artikel 138). For det tredje er der angivet en række konkrete tilfælde, hvor kun eurolandene kan deltage i afstemningen (artikel 139).

Endelig er der for Eurogruppens vedkommende blevet tilføjet en protokol til Lissabon-traktaten, som anerkender, at der mellem eurolandene er behov for styrket koordination af de økonomiske politikker og styrket dialog. Eurogruppen anerkendes i denne forbindelse som værende dét centrale, uformelle forum, hvori den slags finder sted, og dens medlemmer kan udnævne en formand for 2,5 år ad gangen (i modsætning til to år, som tilfældet er i øjeblikket).

Herudover er der i Lissabon-traktaten blevet tilføjet en protokol om den såkaldte Eurogruppe, der nu formelt slår fast, at Eurogruppen mødes uformelt med henblik på at drøfte spørgsmål vedrørende den fælles valuta:

Protokol nr. 14 om Eurogruppen

DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER,

SOM ØNSKER at fremme betingelserne for en stærkere økonomisk vækst i Den Europæiske Union
og med henblik herpå at udvikle en stadig tættere samordning af de økonomiske politikker i euroområdet,

SOM ER OPMÆRKSOMME PÅ nødvendigheden af at fastlægge særlige bestemmelser med henblik på en styrket dialog mellem de medlemsstater, der har euroen som valuta, indtil euroen bliver valutaen i alle Unionens medlemsstater,

ER BLEVET ENIGE OM følgende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde:

Artikel 1

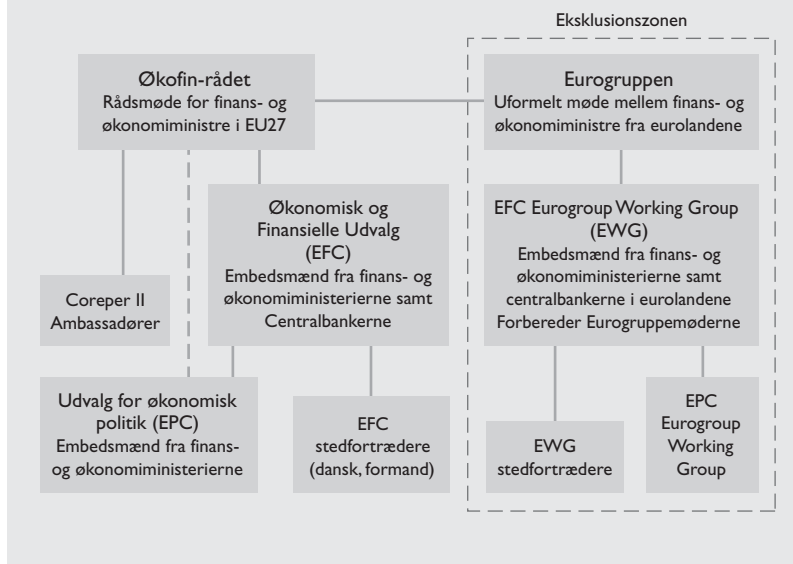
Ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, mødes uformelt. Disse møder finder sted efter behov for at drøfte spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de deler, for så vidt angår den fælles valuta. Kommissionen deltager i møderne. Den Europæiske Centralbank opfordres til at deltage i disse møder, som forberedes af repræsentanterne for finansministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, og for Kommissionen.

Artikel 2

Ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, vælger med et flertal af disse medlemsstater en formand for to et halvt år.

Figur 3.8

Det mellemstatslige styringssystem på det økonomiske område



3.3.4.1. Arbejdsdelingen mellem Økofin og Eurogruppen

I det følgende er det Eurogruppen, der er i fokus. Formelt er det fortsat i Økofin-Rådet, at alle beslutninger på det økonomiske område træffes i det mellemstatslige styringssystem. Med tiden har der imidlertid udviklet sig et skyggesystem af mødefora, hvor kun eurolandene deltager. I figur 3.18 kan det ses, at den væsentligste instans i dette parallelle og altså uformelle system af møder er Eurogruppen. Men også andre mødefora indgår i dette system, som tilsammen udgør den eksklusionszone, hvorfra Danmark, som ikke har indført euroen, er udelukket fra deltagelse. Eksklusionszonen omkranses af en stiplede linje.

Det var på Det Europæiske Råds møde i Luxembourg den 12.-13. december 1997, at der blev givet adgang til, at eurolandenes finans- og økonomiministre kunne mødes uformelt med henblik på at diskutere spørgsmål, der kun var relevante for dem selv. Til beroligelse for de lande, der ikke ønskede at indføre euroen, herunder Danmark og Storbritannien, blev det i den forbindelse slået kraftigt fast, at Økofin-Rådet var det centrale organ for samordningen af medlemslandenes økonomiske politikker, og at det kun er i Økofin-Rådet, at der kan træffes afgørelser. Den uformelle sammenkomst blev heller ikke givet et navn ved denne lejlighed, selvom man i kulisserne talte om at kalde den for Euro-Rådet.

Boks 3.16**Uddrag af formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Luxembourg den 12.-13. december 1997**

I medfør af traktaten er **Økofin-Rådet det centrale organ for samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker** og har beføjelse til at handle inden for de relevante områder. Specielt er Økofin-Rådet det eneste organ, der har beføjelse til at udforme og vedtage de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, der er det vigtigste instrument til økonomisk samordning.

Økofin-Rådet som det afgørende organ i centrum for den økonomiske samordnings- og beslutningsproces virkeliggør Fællesskabets enhed og sammenhængskraft.

Ministrene fra de stater, der deltager i euroområdet, kan mødes uformelt for at drøfte spørgsmål vedrørende det fælles specifikke ansvar, som de har for den fælles valuta. Kommissionen og, hvor det er relevant, Den Europæiske Centralbank indbydes til at deltage i møderne.

Hver gang der er tale om spørgsmål af fælles interesse, drøftes disse af alle medlemsstaternes ministre.

I alle tilfælde, hvor der skal træffes en afgørelse, skal denne træffes af Økofin-Rådet efter traktatens procedurer.

Sammenlignes denne Luxembourg-konklusion med den protokol, der er indført i Lissabon-traktaten, kan man få et lille indtryk af den udvikling, der er sket siden 1997. For det første præciserer protokollen ikke arbejdsdelingen mellem Eurogruppen og Økofingruppen på samme måde som Luxembourg-konklusionen. Tre steder i Luxembourg-konklusionen er det nævnt, at det er Økofin-Rådet, der træffer alle afgørelser. I protokollen til Lissabon-traktaten står Økofin-Rådet slet ikke nævnt. For det andet slår protokollen fast, at Europa-Kommissionen er fuldt medlem af Eurogruppen, og at Europa-Kommissionen også har et stort ansvar for at

forberede møderne i Eurogruppen. Da ECB er uafhængigt, kan protokollen ikke på samme måde bestemme, at den skal deltage i Eurogruppemøderne, men man ser gerne, at dette sker. Der er altså indikationer i protokollen, der tilsiger, at der har fundet nogle institutionelle udviklinger sted siden 1997. Nedenfor vil det blive illustreret, at disse udviklinger tager form af en stigende formalisering af Eurogruppen, og at Eurogruppen gradvis er blevet pålagt og selvstændigt har pådraget sig flere funktioner. Disse to udviklingstendenser har medført, at Eurogruppen i dag spiller en helt anden rolle i det interstatslige styringssystem, end mange forudså forud for ikrafttrædelsen af den tredje fase af ØMU'en.

Der er blevet nævnt flere grunde til, at der forud for igangsættelsen af ØMU'ens tredje fase havde udviklet sig et generelt ønske om, at eurolandene kunne mødes for sig selv. Én grund har at gøre med ØMU'ens asymmetriske struktur, hvor den monetære søjle har fået overstatslige træk, mens den økonomiske søjle har flest mellemstatslige træk. Nogle har kaldt den europæiske økonomiske styringsstruktur for ECB-centreret, fordi den bygger på en tysk stabilitetsfilosofi, hvor centralbanken er selvstændig og har som hovedopgave at tilvejebringe et stabilt lavt prisniveau i euroområdet. Heroverfor står en anden filosofi, der ser med bekymring på, at dele af den økonomiske politik er uddelegeret til et selvstændigt embedsmandssystem i Frankfurt. Særligt Frankrig stod fast på et synspunkt om, at der er behov for at skabe en "gouvernement économique", der på en eller anden måde kunne fungere som modvægt til ECB.⁵⁹ Hvis man ser Eurogruppen i dette lys, vil man altså kunne forudsige, at gruppens kompetencer med tiden ville blive betydelige.

Et andet argument, som er blevet brugt med stor styrke til at forklare, hvorfor eurolandene i stigende udstrækning har ytret ønske om at mødes i separate fora, er, at det europæiske økonomiske styringssystem bliver stadig mere kompliceret og ineffektivt, jo flere lande der kommer med i EU. Af proceduremæssige årsager er det altså nødvendigt at begrænse deltagerskaren i de forskellige mødefora til kun at indbefatte de lande, som har en direkte interesse i at deltage. Da Økofinrådsmøderne kan inkludere op til 150 personer på en gennemsnitlig mødedag, er det blevet en udbredt opfattelse, at det ikke længere er muligt at indgå i indgående og meningsfyldte diskussioner. Hvis man sammenholder dette problem med det forhold, at der er et særligt behov for at udvikle en stemning præget af tillid og effektivitet, når et stort problemkompleks som ØMU'en skal igangsættes, vil nogle argumentere for, at skabelsen af et parallelt, uformelt og konfidentielt mødeforum med en afgrænset og determineret deltagerskare var uundgåelig.

Endelig kan man nævne en tredje årsag til, at der umiddelbart før igangsættelsen af ØMU'ens tredje fase var blevet skabt fremdrift for et mødeforum som Eurogruppe, nemlig at det ved vedtagelsen af Maastricht-traktaten ikke var forudset, at der ville udvikle sig et differentieret Europa på det økonomiske område.⁶⁰ Man havde ikke fantasi til at forestille sig, at ESCB's Generelle Råd skulle være mere end et midlertidigt forum – en slags ventesal – for de lande, der endnu ikke havde opfyldt konvergenskriterierne. At der var nogle medlemslande, der med tiden skulle blive betragtet som semipermanente eurooutsidere, var ikke en del af planlægningen. Dertil kommer, at allokeringen af kompetencer mellem Råd, Kommission og ECB ikke er fuldt udviklet i Maastricht-traktaten, og at ingen kunne vide, hvem der egentlig talte på vegne af eurolandene i international sammenhæng. Eurogruppen kan altså tænkes som et bidrag til at udfylde disse juridiske lakuner.

I begyndelsen kaldte man den planlagte uformelle sammenkomst for Euro-X-gruppen, fordi ingen med sikkerhed kunne sige, hvor mange lande der ville kunne opfylde konvergenskriterierne med henblik på at indgå i den tredje fase af ØMU'en. Da 11 lande endte med at stå på listen over eurolande, kaldte man sammenkomsten for Euro-11-gruppen, og da den græske finansminister begyndte at deltage i gruppens arbejde fra sommeren 2000 og fremefter, blev den slet og ret kaldet Eurogruppen for at undgå flere navneændringer.

Da Eurogruppen jo var ment som et uformelt forum, blev den aldrig givet noget egentligt mandat eller nogen funktionsbeskrivelse. Det var først flere år efter, i forbindelse med det belgiske formandskab i foråret 2001, at der blev udarbejdet et papir (en såkaldt generel orienteringsnote fra den 10. januar 2001), der opsummerede de rutiner og indbyrdes forståelser, der i de foregående år havde udviklet sig løbende. Det første møde i gruppen blev afholdt i juni 1998 under det britiske formandskab. Den daværende britiske finansminister, Gordon Brown, indledte mødet på Château de Senningen i Luxembourg, hvorefter han straks overlod mødeledelsen til den østrigske Rudolph Edlinger, som skulle varetage formandskabet af gruppen i det efterfølgende halvår. På mødet blev man enige om, at man fremover ville invitere Europa-Kommissionen og ECB til at deltage, at Europa-Kommissionen i første omgang skulle have til opgave at tilvejebringe relevant statistik for euroområdet, at formanden for Den Monetære Komite (dét, der med igangsættelse af ØMU'ens tredje fase blev kaldet Det Økonomiske og Finansielle Udvalg) skulle inviteres til at deltage permanent, og at Den Monetære Komite skulle finde en måde, hvorpå den kunne fungere som sekretariat for Euro-11-gruppen.

For at løse en række praktiske problemer, blev det besluttet, at møderne som hovedregel skulle afholdes i Rådsbygningen i Bruxelles.

Der skulle dog ikke gå mere end et halvt års tid, efter at Euro-11-gruppen havde holdt sit første møde, førend den første formelle opgave blev placeret i gruppen. Helt konkret blev det på Det Europæiske Råds møde i Wien den 11.-12. december 1998 besluttet, at euroområdet skulle have sin egen repræsentant i internationale forhandlinger som dem, der fandt sted i G7-sammenhæng. Det blev senere besluttet, at det også var i Euro-11-gruppen, at forberedelserne til disse internationale forhandlinger skulle finde sted.

Boks 3.17

Uddrag af formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Wien den 11.-12. december 1998.

Europa skal tale med én stemme

Indførelsen af euroen vil være en vigtig begivenhed for det internationale monetære system. Det er absolut nødvendigt, at Fællesskabet fuldt ud spiller den rolle, der tilkommer det i det internationale samarbejde vedrørende monetær og økonomisk politik i fora som G7 og Den Internationale Valutafond. Det Europæiske Råd tilslutter sig Rådets rapport om Fællesskabets repræsentation udadtil, hvori det bestemmes, at formanden for Rådet (økonomi og finans), eller hvis formanden er fra et medlemsland uden for euroområdet, formanden for Euro-11, bistået af Kommissionen, skal deltage i G7's møder.

Året efter blev der i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Helsinki den 10.-11. december 1999 som et tillæg til formandskabets konklusioner vedhæftet et Økofindokument vedrørende den økonomiske samordning i EU, hvori man opfordrer Euro-11-gruppen til selv at gå i gang med at intensivere samordningen inden for eurolandene.⁶¹ På Det Europæiske Råds møde i Nice den 7.-10. december 2000 glædede man sig således over, at Eurogruppen havde vist sig at være et centralt forum for koordination eurolandene imellem, og at Eurogruppen var begyndt at udvide sin interessesfære til også at indeholde spørgsmål, der havde med makroøkonomiske strukturer at gøre.

3.3.4.2 Den stigende formalisering af Eurogruppen

Siden 2000 er det gået slag i slag med hensyn til at formalisere arbejdet i den uformelle Eurogruppe. Et vigtigt element i denne formalisering vedrører udnævnelsen af en mere permanent formand for Eurogruppen, som kan skabe en sammenhæng mellem gruppens møder på tværs af formandskaberne, og som kan repræsentere Eurogruppen udadtil over for den europæiske offentlighed såvel som på den internationale arena. De første tiltag til at få etableret en sådan ordning blev fremsat under det franske formandskab i foråret 2000. Der blev refereret til en hr. Euro, som skulle tale på euroområdet vegne. Det var dog først på et uformelt topmøde i Scheveningen den 10. september 2004, at den første formand for Eurogruppen blev udnævnt. Luxembourgs premierminister Jean-Claude Juncker fik således mandat til fra den 1. januar 2005 til og med den 31. december 2006 at varetage Eurogruppens interesse og konsolidere og udvide Eurogruppens funktioner. Da den første mandatperiode udløb, blev han genudnævnt til endnu en toårsperiode, som udløber den 31. december 2008.

Præsidenten for Eurogruppen skal forberede halvårsprogrammer for gruppens arbejde samt dagsordenerne for de enkelte sammenkomster, herunder tilvejebringe alle de nødvendige baggrundsdokumenter. Han skal også fungere som mødeleder, og efter mødet er det blevet praksis, at præsidenten rundsender sine personlige opfattelser af mødets resultater i form af et "letter of the president". Han skal briefe Økofin-Rådet om diskussionerne i Eurogruppen, orientere den bredere offentlighed på pressemøder og på taler rundt omkring i diverse sammenhænge, og han skal repræsentere Eurogruppen i en lang række forskellige internationale fora. Logistisk kan præsidenten trække på Rådets sekretariat, og substantielt er det Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og Udvalget for Økonomisk Politik i deres særlige sammensætning af embedsmænd fra økonomi- og finansministerierne fra de lande, der har indført euroen, der forbereder forhandlingerne i Eurogruppen. Baggrundsmateriale fremstilles i stor udstrækning i Europa-Kommissionen samt i de enkelte eurolandes centralforvaltninger.

Et andet vigtigt element i Eurogruppens stigende formalisering vedrører gruppens sammensætning. I dag er der en klar opfattelse af, hvem der kan, og hvem der ikke kan være til stede under Eurogruppens sammenkomster. Sidst er disse regler blevet nedfældet i et Eurogruppedokument fra den 28. februar 2007, i forlængelse af at Eurogruppepræsidenten fik forlænget sit mandat. I en bredere sammenhæng er Eurogruppen det mindste mødeforum, hvor de økonomiske ministre

Tabel 3.3
Formel deltagerliste for Eurogruppen

Præsident for Eurogruppen + personlig assistent	2
Finansministrene for Eurolandene	15
Nationale medlemmer af EFC (EWG)	15
Kommissionspræsidenten+ kabinetmedlem + Kommissær for Økonomiske og Monetære Anliggender + kabinetmedlem*	4(2)
Præsident for ECB + medlem af ECBs Direktion eller ECB embedsmand	2
Formanden for EFC + medlem af EFC sekretariat	2
Rådets Generalsekretær + Direktør for DG Ecofin + embedsmand for Rådssekretariatet**	3(2)
Formand for EPC (EPC Eurogroup Working Group)***	1
	44(41)

* Formanden for Europa-Kommissionen og hans kabinetsmedlem deltager yderst sjældent (2 til 3 gange over de sidste 3 år)

** Rådets Generalsekretær, Solana, har i praksis aldrig deltaget

*** EPC's formand deltager udelukkende når EPC relevante emner er på dagsordenen.

kan samles personligt. Det betyder dog ikke, at der er tale om et decideret intimt forum for meningsudveksling. Normalt vil der være lidt over 40 personer til stede på et møde.

Det har også bidraget til Eurogruppens formalisering og anseelse, at man er begyndt at afholde møderne dagen før Økofinmøderne og ikke kun i timerne forud for disse, hvilket var praksis i perioden 1998-2000. Fra juli 2000 introducerede det franske formandskab, at Eurogruppen skulle have mulighed for at afholde længere møder med mere detaljerede dagsordener. Dette ville samtidig bidrage til at holde specifikt eurorelaterede spørgsmål klart adskilt fra spørgsmål, der diskuteres på det bredere Økofinmøde og dermed være med til at øge synligheden af Eurogruppens arbejde.⁶² Konkret betød denne ændring, at meget af pressens opmærksomhed blev rettet væk fra Økofinmøderne og over mod Eurogruppens arbejde. Sideløbende med denne ændring i Eurogruppens tidsmæssige placering i forhold til Økofinmøderne er det en almindelig opfattelse, at de økonomiske ministres interesse for Økofinmøderne har været dalende. Det kan noteres, at det i stigende udstrækning forholder sig sådan, at de økonomiske ministre rejser tilbage til deres hovedstæder umiddelbart efter Eurogruppemøderne og som en konsekvens heraf

overlader deltagelsen i Økofinmøderne til deres viceministre.

En tredje udviklingstendens, der har været med til at formalisere Eurogruppens arbejde relaterer til grundlæggelsen af endnu flere fora, hvori eurolandene kan mødes uden medvirken af lande uden for euroområdet. Konkret kan nævnes dannelsen af den såkaldte EWG-gruppe⁶³ (Eurogroup Working Group under EFC). Allerede i 2001 foreslog den daværende kommissær for økonomiske og monetære anliggender, Pedro Solbes, at Eurogruppen burde etablere en arbejdsgruppe inden for rammerne af EFC med henblik på at forberede Eurogruppens arbejde ordentligt. Status på dette tidspunkt var, at også lande, der ikke havde indført euroen, såsom Danmark, Sverige og Storbritannien, via deres deltagelse i EFC-gruppen kunne holde sig orienteret om, hvad der foregik i Eurogruppen. Med dette forslag ville de blive definitivt udelukket fra dette forberedende arbejde. Den britiske presse reagerede hårdt på forslaget, som materialiseredes i løbet af 2003, før EU blev udvidet med endnu ti lande.

Boks 3.18

Konsekvent opdeling mellem “insidere” og “outsidere”

En voksende stemning for uafhængighed blandt de 12 lande i euroområdet, tyder på, at Storbritannien, Sverige og Danmark er ved at blive yderligere ekskluderet fra de møder, hvor euroen diskuteres. De tre medlemslande, der stadig benytter deres egne valutaer, har modvilligt gået med til, at de fra september ikke længere skal tage del i forberedelserne til de månedlige møder i “Eurogruppen”. Eurogruppen, hvor de 12 eurofinansministre mødes uformelt, er det forum, hvor de vigtigste forhandlinger og aftaler omkring den fælles valuta bliver til. Selvom Storbritannien, Sverige og Danmark ikke kan deltage i Eurogruppen, har landene indtil nu sendt højtstående embedsmænd til at hjælpe med at forberede møderne, hvilket har været en kilde til vigtig information. De tre landes udstødelse er et tegn på en voksende efterspørgsel fra de 12 eurolande efter mere autonomi i et udvidet EU, hvor mere end halvdelen af de 25 medlemmer vil beholde deres nationale valutaer i den nære fremtid. Presset for en formalisering af Eurogruppens møder, der afholdes om aftenen af Økofin-Rådet for EU's 15 finansministre, er stigende.

Ed Crooks og George Parker, Financial Times, 29. april 2003

Ud over den faktiske formalisering af Eurogruppen, som er diskuteret ovenfor, har en anden udviklingstendens i lige så høj grad bidraget til, at Eurogruppen i dag spiller en rolle, som det var svært at forudse ved Eurogruppens start, nemlig den, at der også løbende har fundet en udvidelse af Eurogruppens dagsorden sted – “mission creep”, som det kaldes.⁶⁴ I de første år bestod Eurogruppens arbejde i at udveksle synspunkter om Europa-Kommissionens økonomiske analyser af euroområdet, at følge den budgetmæssige udvikling blandt eurolandene, at engagere sig i en såkaldt monetær dialog med ECB, at følge euroens vekselkurs på valutamarkedet, og at diskutere euroens internationale rolle som fremtidig reservevaluta. Hvad særligt angår den budgetmæssige udvikling, substansdrøfter Eurogruppen sager i relation til proceduren for uforholdsmæssig store budgetunderskud. Særligt når det gælder sager vedrørende uforholdsmæssig store budgetunderskud i eurolande, er erfaringen, at de egentlige drøftelser og diskussioner foregår i Eurogruppen, og at diskussionen således i nogen grad er udtømt, når sagen når til Økofin-Rådet. Samme udvikling har gjort sig gældende i drøftelserne af medlemslandenes årlige stabilitets- og konvergensprogrammer. Her har tendensen været, at især eurolandenes egne stabilitetsprogrammer drøftes internt i Eurogruppen, og at diskussionen af programmerne – og dermed også diskussionen af de udfordringer, landene måtte stå over for – således er overstået, når sagen når til Økofin-Rådet. Eurolandene gennemfører desuden regelmæssige drøftelser af hinandens mellemfristede budgetstrategier, ligesom hvert enkelt lands årlige budgetplaner drøftes med henblik på finanspolitisk koordination.

Som tidligere nævnt opstod der hurtigt forventninger blandt EU's regerings- og statsledere om, at Eurogruppen skulle påtage sig yderligere opgaver såsom at diskutere strukturreformer i euroområdet, herunder reformer på arbejdsmarkedet, produktmarkederne, de finansielle markeder, og markedet for serviceydelser. For en illustration af, hvad der så siden er kommet på dagsordenen, kan anvendes det seneste halvårsprogram vedrørende foråret 2008, jf. bilag 3.2.

3.3.4.3 Eurogruppens dagsorden

Eurogruppens dagsorden åbner op for brede principielle diskussioner såvel som for analyse af meget konkrete forhold (se bilag 3.3 for et eksempel på en dagsorden). Præsidenten beder i øvrigt deltagerne om at slutte op omkring visse tekster og udlægninger. Det kan også ses, at Eurogruppens formand til tider inviterer eksterne personer ind til mødet med henblik på at diskutere et særligt forhold med vedkommende.

Eurogruppens dagsordener og mødedokumenter er normalt ikke tilgængelige for offentligheden, og de bliver ikke rutinemæssigt sendt til lande uden for euroområdet. Hvis man vil tilvejebringe mødedokumenter som disse, er proceduren den, at man uformelt tager kontakt med en embedsmænd i euroområdet, som man på den ene eller anden måde har et fortrolighedsforhold til. For at få et overfladisk indblik i dagsordenstemaerne over de sidste tre-fire år kan man ty til det luxembourgske finansministeriums hjemmeside, hvor Eurogruppepræsidenten, Jean-Claude Juncker, uploader resumeer af de pressebriefinger, der gives umiddelbart efter Eurogruppemøderne. Danmark får således udelukkende dokumenter af denne karakter via uformelle kanaler.

En vigtig del af Eurogruppens mødeaktivitet går ud på at udvikle en **fælles forståelsesramme** og et **adfærdskodeks** i forskellige sammenhænge. Berlin-aftalen fra den 20. april 2007 er illustrativ i den forbindelse. Siden stabilitets- og vækstpagten blev ændret i 2005 (se nedenfor), har der i Eurogruppen været ført diskussioner om, hvordan pagtens såkaldte forebyggende arm kan styrkes yderligere. Den forebyggende del af pagten skal grundlæggende sørge for, at EU's medlemslande igangsætter reformer af den førte politik, lang tid før der opstår en situation, hvor proceduren for uforholdsmæssig store underskud igangsættes. Som en mellemfristet målsætning skal medlemslande forsøge at tilvejebringe eller bibeholde balance eller overskud på deres offentlige budgetter. Eurolandene nåede således frem til en aftale i 2007, ifølge hvilken de alle som minimum skulle have konsolideret deres offentlige finanser allersenest 2010. Aftalen tog form af en såkaldt "terms of reference", som indikerer, hvilke minimumregler der er blevet skabt konsensus om i Eurogruppen.

Boks 3.19

Nicolas Sarkozy og Eurogruppen

Allerede i forbindelse med den franske præsidentvalgkamp slog Nicolas Sarkozy fast, at han ikke følte sig bundet af den uformelle Berlin-aftale, der var indgået i 2007 af eurolandenes finans- og økonomiministre. Han havde andre planer, hvis han blev valgt som præsident for Frankrig, og Berlin-aftalen indgik ikke i disse. Efter præsidentvalget, som han som bekendt vandt, anmodede han så, hvilket er ganske usædvanligt i Eurogruppesammenhæng,

om at få lov til at møde op i Eurogruppen for at forklare, hvorfor han ikke havde tænkt sig at efterleve Berlin-aftalen. Han ville desuden forklare, at han naturligvis stadigvæk ville acceptere de juridiske forpligtelser, der udspringer af EU's *acquis communautaire*, men at han ikke ville kunne love at opfylde den mellemfristede målsætning om at konsolidere de offentlige finanser før 2012 – altså med to års forsinkelse i forhold til Berlin-aftalen, der som nævnt kan ses som en udmøntning af stabilitets- og vækstpagtens forebyggende arm. Formelt ville den franske præsident altså ikke gøre noget galt ved at holde fast i 2012-deadline, men det ville være i strid med den uformelle aftale, der var blevet indgået i Eurogruppen.

På et møde den 9. juli 2007, hvor Sarkozy mødte Eurogruppen, var der ikke udbredt glæde over at modtage denne besked fra den franske præsident. Præsidenten blev orienteret om, at Berlin-aftalen var en aftale, som alle eurolande havde en moralsk og kollegial forpligtelse til at respektere. I løbet af de efterfølgende måneder kunne man i de internationale og franske medier iagttage, hvordan kampen om normer udspillede sig mellem Eurogruppen, ført an af Jean-Claude Juncker, og den franske præsident. Hændelsen kan grundlæggende tolkes på to måder. På den ene side illustrerer den, at det faktisk kan lade sig gøre at ignorere de aftaler, der indgås i Eurogruppen. Det er uformelle aftaler, der ikke umiddelbart er forbundet med sanktioner, så længe præsidenten holder sig til at respektere *acquis communautaire*. På den anden side kan hændelsen tolkes som et eksempel på, at selv ikke den franske præsident bare kan ignorere Eurogruppens aftaler uden at forsøge at møde op og forklare, hvorfor og i hvilken udstrækning han ignorerer den indgåede aftale. Præsidenten blev udsat for et betydeligt pres i såvel Eurogruppen som i de nationale medier.⁶⁵ Hvis episoden tolkes på denne måde, hvilket er den måde, man foretrækker at tolke den blandt de interviewpersoner, der er involveret i Eurogruppens arbejde, kan det konstateres, at Eurogruppen har fået opbygget en vis form for moralsk autoritet.

3.3.4.4 Diskussioner i Eurogruppen

Ud over at bidrage til udvikling af en fælles forståelsesramme blandt eurolandene, findes der også eksempler på, at Eurogruppen er blevet direkte **involveret i konkrete beslutninger**. Allerede på et tidligt tidspunkt i Eurogruppens korte levetid opstod der en situation, hvor en tæt forbindelse mellem ECB og Eurogruppen blev opbygget. I løbet af 1999 opsøgte departementschefen i det franske finansministerium, Jean Lemierre, Tommaso Padoa-Schioppa og Christian Noyer, som var henholdsvis medlem af og vicepræsident for ECB's direktorat. Formålet var at komme til en forståelse af, hvad der skulle ske, hvis der opstod en situation i fremtiden, hvor ECB følte det nødvendigt at intervenere på valutamarkedet for at stabilisere euroen. Samtalerne ledte i realiteten til en aftale, der blev indgået under det finske formandskab i efteråret 1999 på et uformelt møde i Turku. Konkret blev det slået fast, at ECB, helt i overensstemmelse med traktatens ord, enerådende vil kunne bestemme timingen og omfanget af en eventuel fremtidig intervention på valutamarkedet. Finansministrene understregede kraftigt, at de ikke havde til hensigt at påvirke ECB på nogen som helst tænkelig måde. Det blev samtidig aftalt, at ECB ville tage kontakt til Eurogruppen med henblik på at forklare, hvordan og hvorfor ECB eventuelt ville foretage en sådan intervention, hvis det skulle blive relevant. Endelig blev det slået fast, at ECB, når interventioner var blevet vedtaget og igangsat, skulle orientere de berørte ministre. Grundlæggende kan man sige, at der med denne aftale blev initieret en konstruktiv og operationel kontakt mellem Eurogruppen og ECB.

Allerede i begyndelsen af 2000 blev det nødvendigt at tage aftalen i anvendelse. I januar måned var euroen faldet til 0,98 dollar, hvilket resulterede i, at Eurogruppen offentliggjorde en såkaldt "joint statement". I denne stod der, at Eurogruppen og ECB delte det synspunkt, at vækstudsigterne i euroområdet var stabile, og at euroens værdi i forhold til den amerikanske dollar af den årsag ville stige igen. Det skete imidlertid ikke. Euroen fortsatte med at falde i værdi i forhold til dollaren.

Da turen var kommet til, at franskmændene skulle varetage formandsposten for EU i efteråret 2000, inviterede den franske finansminister Laurent Fabius Eurogruppen, sammen med ECB's vicepræsident, Christian Noyer, og EU-kommissær for økonomiske og monetære anliggender, Pedro Solbes med henblik på at diskutere valutasituationen. En enighed blev herved etableret om, at ECB sammen med en række lande i G7 burde intervenere for at stabilisere euroen. Der blev ikke lavet for-

melle aftaler, men enigheden gjorde det ud for, at ECB havde fuld opbakning til at intervenere på valutamarkedet.

Den 21. september 2000 godkendte ECB's styrelsesråd interventionen. I forlængelse af aftalen, der var blevet indgået året før, orienterede ECB nu EFC-formanden, som så igen orienterede den fungerende EU-formand om interventionen. Den fælles intervention havde nu ikke den store effekt. Den 25. oktober 2000 nåede euroen sit hidtil laveste punkt, da den kunne købes for 0,827 dollar. ECB reagerede ved at intervenere unilateralt den 3., 6. og 9. november 2000. Igen blev Eurogruppen orienteret om disse interventioner.⁶⁶ Eksemplet viser, at et uformelt organ som Eurogruppen godt kan spille en rolle i forhold til de udøvende myndigheder, i dette tilfælde ECB's styrelsesråd. Aftaler kan indgås, og procedurer kan fastlægges, hvilket også udnyttes fuldt ud.

Endnu et eksempel, der illustrerer, hvilket potentiale der er i Eurogruppen, har med stabilitets- og vækstpagten at gøre.⁶⁷ Som tidligere nævnt kan Eurogruppen være med til at udvikle normer for, hvordan stabilitets- og vækstpagten skal anvendes, f.eks. i form af at formulere "terms of references". Eurogruppens kompetence rækker dog videre end dette, idet den kan være med til at ændre pagten, hvis der opstår et behov herfor. En sådan situation opstod i 2004, da Europa-Kommissionen fremlagde et forslag til reform af pagten. Baggrunden var et forløb omkring Tysklands og Frankrigs overskridelser af grænsen for, hvor store budgetunderskud der kan tillades inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten. Kommission havde i 2003 anbefalet Økofin-Rådet at sende Tyskland og Frankrig et pålæg om at bringe deres budgetsituation i orden (skridtet umiddelbart før en sanktion). Men dette forslag kunne ikke samle et flertal blandt eurolandenes økonomi- og finansministre på deres møde den 25. november 2003. Rådet vedtog i stedet konklusioner, som på nogle punkter mindede om Europa-Kommissionens indstillinger, men på andre punkter satte proceduren ud af kraft. Dermed forsvandt muligheden for at sanktionere mod Frankrig og Tyskland.⁶⁸ Generelt blev dette tolket som stabilitets- og vækstpagtens endeligt.⁶⁹ EF-Domstolen fastslog den 13. juli 2004, at Økofin-Rådets beslutning om at suspendere proceduren, ikke var gyldig. Lissabon-traktaten indeholder nu en ændring, ifølge hvilken Europa-Kommissionen på eget initiativ kan rette en advarsel mod et medlemsland, hvis økonomiske politik vurderes til at være i uoverensstemmelse med de overordnede retningslinjer, der er vedtaget i Rådet (artikel 121). Ifølge Europa-Kommissionens eget udsagn er det en mulighed, den har tænkt at tage i anvendelse ved enhver lejlighed, der

byder sig.⁷⁰ Det skal dog stadig besluttes i Økofin-Rådet, om der kan tages yderligere skridt mod det pågældende land.

Sidst på året 2004 og i begyndelsen 2005 blev meget tid i Eurogruppen brugt på at diskutere Kommissionens forslag til reform af stabilitets- og vækstpagten. De egentlige forhandlinger om tilpasningen af reglerne i pagten foregik over en række møder i Eurogruppen fra januar til marts 2005, jf. bilag 3.4. Landene uden for euroen, herunder Danmark, var ikke involveret i disse forhandlinger og blev således først inddraget i drøftelserne, efter at Eurogruppen enten var nået til konsensus eller havde lagt sporene for de videre drøftelser om elementerne i sagen. Det endelige resultat blev efterfølgende nærmest rutinemæssigt accepteret på Økofin-Rådets møde den 20. marts 2005 og derefter videresendt til Det Europæiske Råds møde den 22.-23. marts 2005. Episoden illustrerer, at Eurogruppen kan gennemføre så detaljerede forberedelser af en sag, at der nærmest ikke er mere at diskutere i Økofin-Rådet, hvor den formelle vedtagelse finder sted. Dette gav anledning til, at man flere steder i den internationale presse begyndte at tale om, at der nu havde udviklet sig et Europa i to hastigheder.

Boks 3.20

Først Eurogruppen, dernæst Økofin-Rådet: et Europa på første og anden klasse?

Ideen om et Europa i flere hastigheder blev politisk virkelighed i Bruxelles i går. EU's finansministre delte sig i to lejre, under forhandlinger om en reform af stabilitets- og vækstpagten. Stabilitetspagten er den økonomiske hjørnesteen for hele EU; dens regler styrer forvaltningen af hvert lands økonomi, og eventuelle ændringer skal vedtages af alle 25 medlemslande. Men Jean-Claude Juncker, premierminister for Luxembourg, der har EU-formandskabet, har styret revisionen af pagten, som om det var et internt anliggende for de 12 medlemslande, der i 2005 havde indført euroen. Den ydmygende fremgangsmåde blev i løbet af de sidste to dage tydelig for de lande, der ikke er medlemmer af den fælles valuta, og vakte vrede blandt nogle af de 13 finansministre, der er tilbage i periferien af debatten.

Hr. Junckers foretrukne forum for drøftelse af pagten er

Eurogruppen, der består af finansministrene fra de 12 eurolande. Eurogruppen mødes én gang om måneden til en uformel middag efter det formelle Økofin-Råd med alle 25 finansministre. Ved denne lejlighed brugte Eurogruppen ni timer på at diskutere en reform af stabilitetspagten fra mandag aften kl. 17 til kl. 2 i går morges. Da det samlede Økofin-Råd debatterede pagten i går, var det hele imidlertid overstået inden for en time. En oplyst debat var der næppe tale om: Jean-Claude Juncker sikrede sig, at ingen af de 13 lande, der i 2005 var uden for euroen, vidste, hvad der var blevet drøftet natten før, endsige hvilke små fremskridt der var blevet nået. Der var ingen formel "briefing" på de afgørende ni timers forhandlinger i Eurogruppen, før efter at de andre ministre havde afsluttet deres korte debat om stabilitetspagten i går middag. Hr. Juncker forhindrede medlemslande uden for euroen i at finde ud af, hvad der var blevet drøftet på Eurogruppemødet ved at aflyse den traditionelle pressekonference, der normalt afholdes efter det lukkede møde.

Storbritannien og de andre medlemslande uden for Eurogruppen sender normalt en embedsmand til pressemødet for at finde ud af, hvad der har stået på i Eurogruppen og for at forvarsle deres finansministre til mødet i Økofin. Hr. Junckers talsmand forklarede i går, at det var normalt, at de 13 outsiders (i 2005) drøftede udkastet om reformen af pagten uden at kende detaljerne i, hvad ministrene i Eurogruppen diskuteret.⁷¹

George Parker i Financial Times den 9. marts 2005

Selvom personer, der er involveret i Eurogruppens arbejde, i interview giver udtryk for, at man er opmærksom på, at der er en reel risiko for, at Eurogruppen kan fremme en differentiering af EU, hvis den i stigende grad præsenterer Økofin-Rådet for beslutningsforslag, som i realiteten allerede er vedtaget, er der i de senere år flere eksempler på, at dette sker. Danske interviewpersoner nævner således en episode på et Økofinmøde i Manchester i september 2006. På dette møde var udelandene blevet præsenteret for et beslutningsforslag, der handlede om, hvordan hele Europa skulle reagere på de stigende priser på olie. De danske repræsentanter blev ved denne lejlighed angiveligt givet omkring 20 sekunder til

at beslutte sig for, om man ville støtte den fælles aftale, eller om man ville stå af. Det hele var på forhånd blevet afklaret i et forudgående Eurogruppemøde. I dette tilfælde var danskerne tilfældigvis enige i aftalens indhold, som endte med at udgøre den såkaldte Manchester-aftale, men der bredte sig en bitterhed over metoden, der blev brugt til at få vedtaget denne aftale. Man havde fornemmelsen af, at Økofin-Rådet i dette tilfælde havde udviklet sig til et gummistempel i forhold til sager, der var blevet afklaret i Eurogruppen.

En episode, hvor et EU-medlemsland uden for euroområdet direkte følte sig forbigået i Økofin-Rådet, fordi der allerede var etableret en enighed i Eurogruppen, har med udnævnelse af topposter til internationale organisationer at gøre. Den Europæiske Udviklingsbank (EBRD) i London skal til sommer have ny præsident. Den nuværende præsident, Jean Lemierre, har siddet i to perioder og har meddelt, at han ikke ønsker at forlænge med en tredje periode. Dette igangsatte et intenst politisk spil om besættelsen af denne post samt en anden post som præsident for Den Europæiske Investeringsbank (EIB). Kilder har til Financial Times udtalt (den 19. marts 2008), at der tidligt blev indgået en aftale mellem Italien og Tyskland om at dele disse to poster mellem sig. Frankrig var ude af spillet, fordi de netop havde fået placeret franskmænden Dominique Strauss-Kahn som chef for Den Internationale Valutafond (IMF). På trods af at det var blevet kendt, at Tyskland og Italien havde indgået en uformel aftale om at dele de to poster mellem sig, var der i slutningen af februar ikke mindre end fem officielle kandidater til EBRD-stillingen: Thomas Mirow, en veteran i tysk regionalpolitik med begrænset erfaring med Central- og Østeuropa; Gyorgy Suranyi, en forhenværende ungarsk centralbankchef; Zdenek Tuma, den tjekkiske centralbankchef; Yannis Papantoniou, en forhenværende græsk finansminister med Balkanekspertise, og Jan Krzysztof Bielecki, en polsk bankmand og forhenværende premierminister. Indstillingen til jobbet blev derefter et ekstra diskussionspunkt på et Eurogruppemøde den 3. marts 2008. I overensstemmelse med den tysk-italienske aftale blev det besluttet at støtte den tyske kandidat Thomas Mirow til stillingen. Efterfølgende blev Økofin-Rådet stillet over for dette *fait accompli*, som da også blev vedtaget uden diskussion. Efter Økofinmødet kunne den ungarske finansminister, Janos Veres, ikke skjule sin skuffelse og udtalte, at "The candidates from Eastern Europe had no chance. I resent that the decision was made in a narrower circle – in the consultation of Eurogroup".

Samlet antyder disse eksempler, at forholdet mellem Økofin-Rådet og Eurogruppen er ved at forskubbe sig. Det er formelt stadig i Økofin-

Rådet, at beslutninger træffes. Men realitetsforhandlinger foregår i stadig stigende udstrækning i Eurogruppen. Denne forskydning forstærkes af Lissabon-traktaten, der som nævnt tidligere vil traktatfæste Eurogruppen og forlænge listen af emner, hvor stemmeretten for landene uden for euroområdet er suspenderet.

Et eksempel, der illustrerer, hvilke opgaver Eurogruppen i den nære fremtid sandsynligvis vil blive ganske meget involveret i, vedrører den internationale repræsentation af euroområdet. Dette er et emne, der særligt tages op af Europa-Kommissionen i sin seneste evaluering af de første ti års erfaringer med euroen.⁷² Som nævnt tidligere besluttede Det Europæiske Råd allerede i december 1998, at Eurogruppen skulle repræsentere euroområdet i international sammenhæng og oven i købet også forberede denne type forhandlinger. Relevante fora i denne sammenhæng er G7, G20, IMF og OECD. I stadig stigende grad supplerer og dublerer Eurogruppepræsidenten i disse sammenhænge EU-formandskabet, ECB og Europa-Kommissionen. Eurogruppepræsidenten deltager i IMF's artikel IV-procedurer vedrørende multilateral overvågning af euroområdet, i OECD's Economic Review and Development Committee, når euroområdet eksamineres, og i G7-møder. Under normale omstændigheder vil Eurogruppepræsidenten, Jean-Claude Juncker, blive inviteret til at deltage fuldt og helt i G7-møderne, mens Kommissionens repræsentant kun deltager i nogle af sessionerne.⁷³

Der har over de sidste par år opbygget sig et stadig større pres for, at Eurogruppepræsidenten får sin egen rolle på dette område.⁷⁴ Der var allerede i 1998 et forslag, der antydede, at Eurogruppen kunne erstatte Frankrig, Tyskland og Italien i G7-sammenhæng. Dette blev dog blankt afvist af de pågældende lande. I maj 2005 fremlagde en arbejdsgruppe i Europa-Kommissionen et papir til finansministrene, der hævdede, at "the EU euro-area does not play a role in the international economic, financial and monetary sphere commensurate to its economic weight". Heller ikke på dette tidspunkt blev der taget beslutning om at give Eurogruppen en mere fremtrædende plads på den internationale scene. I april 2006 var det EU-kommissæren for økonomiske og monetære anliggender, Joaquin Almunia, der tilkendegav bekymring for, at euroområdet ikke er tilstrækkeligt repræsenteret ved møder i G7 og IMF, særligt i forbindelse med diskussioner om euroens kurs i forhold til andre valutaer. Jean-Claude Juncker selv understreger igen og igen, at det er nødvendigt at repræsentere EU på den internationale scene på en homogen og konsekvent facon.⁷⁵ Han har blandt andet luftet ideen om at udpege en europæisk eksekutivdirektør i IMF-sammenhæng.

Imens disse ting foregår, repræsenterer Jean-Claude Juncker de facto euroområdet i international sammenhæng. Dette sker i tæt koordinering med Europa-Kommissionen og ECB. Et eksempel på dette er en rejse til Kina i november 2007, som Joaquín Almunia, Jean-Claude Trichet og Jean-Claude Juncker gennemførte i fællesskab. De mødtes blandt andet med den kinesiske centralbankdirektør Zhou Xiaochuan, premierminister Wen Jiabao og præsident Hu Jintao med henblik på at diskutere, hvad der kan gøres ved den handelsubalance, der er opstået mellem EU og Kina. Der kom ikke så meget ud af mødet på kort sigt, men det blev i medierne fortolket som en "test-case" på, om euroområdet var i stand til at optræde med én stemme udadtil. Det illustrerer også, at Eurogruppepræsidenten ikke er til at komme udenom, når EU agerer på den internationale scene.

3.3.4 Opsummering

Eurogruppen er blevet det væsentligste forum for økonomisk samordning i euroområdet. Arbejdet i Eurogruppen formaliseres og rutineres i stigende grad, og Eurogruppens dagsorden og interessesfære udvides gradvis. Der er mange forskellige faktorer, der har bidraget til denne udvikling. Én af disse er udnævnelsen af en Eurogruppepræsident, der har kunnet skabe sammenhæng mellem møderne og temaerne; som desuden har kunnet effektivisere procedurerne for gruppens arbejde; og som har bevirket, at gruppen er blevet gjort mere synlig i Europa og i verden. Det er også en medvirkende faktor til Eurogruppens centrale placering, at de lande, som ikke er en del af euroområdet, er blevet definitivt udelukket fra Eurogruppens forberedende arbejde. Hertil kommer, at møderne i Økofin-Rådet er blevet tilsvarende mere ufokuserede og ceremonielle. Det forhold, at en lang række væsentlige debatter foregår i andre fora, samt at antallet af deltagere efter udvidelsen af EU siden 2004 er steget betydeligt, har betydet, at Økofin-Rådet har mistet sin centrale rolle i den overordnede koordination af den europæiske økonomi. Det er opfattelsen blandt interviewpersoner, at Eurogruppens centrale placering vil blive yderligere konsolideret i fremtiden, og at stadig vigtigere funktioner varetages i denne kontekst. Det nævnes f.eks. ofte, at Eurogruppens formand vil påtage sig nogle internationale repræsentationsopgaver, der i øjeblikket ligger placeret ved forskellige instanser i EU og i medlemslandene. Senest har Europa-Kommissionen desuden slået til lyd for, at det kunne være en central Eurogruppeopgave at varetage koordinationen af strukturreformerne i euroområdet.⁷⁶

Eurogruppen vil i de kommende år udvides kraftigt, hvilket kan besværliggøre arbejdet i gruppen. Slovenien indtrådte i euroområdet den 1. januar 2007, Cypern og Malta den 1. januar 2008, og Slovakiet indtræder den 1. januar 2009. Dette kan få flere konsekvenser. For det første vil det alt andet lige blive vanskeligere at etablere en konsensus blandt økonomi- og finansministrene i euroområdet. Det er allerede svært at finde fælles fodslag i dag, og det bliver sværere, jo flere eurolande der er. Dette betyder, at Eurogruppen som sådan vil kunne få svært ved at tale med én stemme, ikke bare i forhold til ECB, men også på den internationale scene. Hvorvidt det kan lade sig gøre at etablere en sådan konsensus i Eurogruppen, afhænger naturligvis af, hvilke temaer der er på dagsordenen. Det har hidtil vist sig at være muligt at skabe en forståelse for, at emner, der vedrører euroens kurs i forhold til andre valutaer, ikke bør diskuteres åbent af alle ministrene hver for sig. Gradvis har der udviklet sig en såkaldt "verbal disciplin", som det hedder i de kredse. Hvad angår spørgsmål, der har med de offentlige finanser at gøre, har der hidtil ikke været muligt at etablere en meget fast konsensus i gruppen. Det er i hvert tilfælde et tema, der efter sigende kan aktivere gemytterne, jævnfør episoden med den franske præsident, der besøgte Eurogruppen. En anden konsekvens, som en udvidelse af Eurogruppen kan få, har at gøre med spørgsmålet om, hvordan der skabes den rette fortrolige og tillidsfulde stemning i en forhandlingsgruppe. Med op til 50-60 deltagere vil Eurogruppen miste noget af den intimitet og det nærvær, der trods alt stadig er til stede i gruppen. Dette er grundlæggende den samme problemstilling, som Styrelsesrådet for ECB har håndteret ved at indføre et rotationssystem. Da der ikke skal tages formelle beslutninger i Eurogruppen, er det ikke relevant at overveje et rotationssystem i Eurogruppen, men på et tidspunkt kan man forestille sig, at stadig flere opgaver vil blive overført til embedsmændene i EFC Eurogroup Working Group og the EPC Eurogroup Working Group, som begge to er meget mindre fora og dermed mere håndterbare og potentielt mere effektive. Dette kan gradvis gøre Eurogruppen mere ceremoniel. Det er også muligt, at en stor udvidelse af Eurogruppen vil have som effekt, at euroområdet selv vil blive en meget differentieret størrelse, der består af A-, B- og C-medlemmer, der mødes i forskellige sammenhænge.⁷⁷

3.4 Konklusion

Fastkurspolitikken blev indført i 1982, og Danmark har siden da succesfuldt fastholdt kronens kurs over for først D-marken og nu euroen.

Det betyder, at de danske pengepolitiske renter skygger euroområdet renter. Der er i Danmark bred politisk opbakning om fastkurspolitikken, og det forekommer derfor usandsynligt, at Danmark ikke fortsætter fastkurspolitikken, hvis forbeholdet opretholdes. En vurdering af det danske euroforbehold er derfor ikke et spørgsmål om, hvorvidt Danmark skal udtræde af fastkurssamarbejdet. Spørgsmålet er snarere, om Danmark skal fortsætte fastkurspolitikken og dermed den tætte tilknytning til euroen eller deltage fuldt ud i eurosamarbejdet.

I vurderingen af konsekvenserne af det danske forbehold for eurosamarbejdet må der overordnet skelnes mellem økonomiske og politiske konsekvenser. Med hensyn til økonomiske konsekvenser må der yderligere skelnes mellem økonomisk stabile og ustabile perioder. Under økonomisk stabile perioder er der begrænsede men uundgåelige økonomiske omkostninger ved at stå uden for eurosamarbejdet. Omkostningerne relaterer sig især til vekselomkostninger, en lidt højere rente, at det er svært direkte at sammenligne priser med andre EU-lande samt formodentlig lidt mindre handel. Under økonomisk ustabile perioder, f.eks. et asymmetrisk stød til dansk økonomi i form af en større økonomisk lavkonjunktur, er omkostningerne ved at stå uden for eurosamarbejdet svære at vurdere, men de kan være store. I tilfælde af en større krise og et stort pres mod kronen vil Danmarks Nationalbank skulle hæve den pengepolitiske rente for at forsvare fastkurspolitikken, ligesom de lange renter vil stige, hvilket kan forværre krisen. Det var for eksempel tilfældet i EMS-krisen i 1992-1993 og i en række andre lande, der inden euroen førte fastkurspolitik over for D-marken. Gevinsten ved at opretholde fastkurspolitikken under en krise høstes dog kort tid efter, da investorer efterfølgende vil kræve en mindre risikopræmie, idet de forventer større chance for, at fastkurspolitikken også opretholdes i fremtidige økonomisk ustabile perioder. Det er svært på forhånd at vurdere, hvorvidt og hvor meget ECB vil intervenere og støtte kronen under en krise. Danmark har ikke i de senere år været udsat for ustabile perioder, hvor kronen har været under et større pres, hvilket har begrænset den økonomiske betydning af euroforbeholdet. Inden for euroområdet vil risikoen for valutaspekulation og rentestigninger, der forværrer en krise, ikke eksistere.

Den måske største betydning af euroforbeholdet for Danmark vedrører Danmarks indflydelse på EU's generelle økonomiske politik. De største konsekvenser relaterer sig til den økonomiske koordination og beslutningstagning i euroområdet, hvor Danmark er udelukket fra deltagelse i finansministrenes Eurogruppe samt Styrelsesrådet for Den

Europæiske Centralbank. ECB's styrelsesråd fastsætter euroområdet rente og i kraft af fastkurspolitikken dermed også den danske rente. I andre koordinations- og beslutningsfora er Danmark desuden delvis udelukket (eksempelvis komitearbejdet i Det Europæiske System af Centralbanker). Det danske euro-forbehold betyder også, at Danmark stadig har kronen som national møntfod, hvorfor forbeholdet udover de økonomiske og politiske overvejelser også involverer identitetsmæssige hensyn i forhold til kronens symbolske værdi.

Eurogruppen, hvis status traktatfæstes og indflydelse øges med Lissabon-traktaten, består af eurolandenes finansministre, som mødes én gang om måneden forud for det månedlige møde i Økofin-Rådet, hvor alle EU's finansministre deltager. Eurogruppens stadig mere omfattende politiske dagsorden og interessesfære gør gruppen til det væsentligste forum for økonomisk samordning i EU i dag. Oprindeligt var målet, at Eurogruppen skulle være et forum, hvor økonomiske spørgsmål relateret til euroen kunne blive diskuteret. I praksis har Eurogruppen udviklet sig til et forum, der diskuterer emner, der ikke direkte relaterer sig til euroen, men også er vigtige for lande uden for euroen, såsom strukturreformer på arbejdsmarkedet, energipolitik, den internationale økonomiske situation, de finansielle markeder og markedet for serviceydelser. Ofte møder finansministrene fra Eurogruppen slet ikke op til Økofin-Rådet, eller de kommer med en fælles holdning, som det kan være svært for lande uden for eurosamarbejdet at få indflydelse på. Møderne i Økofin-Rådet har derfor mistet noget af deres centrale rolle i den overordnede koordination af den europæiske økonomiske politik. Endvidere er det i stigende grad Eurogruppen, der repræsenterer EU i globale økonomiske fora. Eurogruppen deltager f.eks. i G7-møderne med blandt andet USA og Japan og fører drøftelser med bl.a. Kina. Euroområdet store vægt i verdensøkonomien, herunder den stigende rolle, som euroen har fået som international valuta, bevirker også, at flere medlemslande efterspørger, at euroområdet i større udstrækning kan optræde med én stemme i internationale økonomiske fora. Det er derfor overvejende i Eurogruppen, at det enkelte land har mulighed for at påvirke den økonomiske politik og udvikling i Europa, selv om det fortsat er Økofin, der formelt træffer beslutninger (evt. via afstemninger) i spørgsmål af relevans for alle EU-lande.

Hvad angår finans- og strukturpolitikken, skal Danmark stabilisere konjunkturerne via finanspolitikken og sikre en fleksibel økonomi via strukturpolitikken. Det gælder uden for euroen, hvor dansk pengepolitik er dedikeret til fastkurspolitik og derfor skygger euroområdet pen-

gepolitik og ikke kan bruges til stabilisering, og det vil i givet fald gælde i euroen, hvor Danmark vil deltage i den fælles pengepolitik. EU-lande både inden for og uden for euroen vil kunne foretage en finanspolitisk lempelse og fremme aktivitet og beskæftigelse i tilfælde af en lavkonjunktur, i det omfang de har opbygget et råderum i de offentlige finanser. Danmark har i dag et bedre udgangspunkt for en finanspolitisk lempelse under en sådan lavkonjunktur end tidligere. Underskud over 3 procent af BNP vil føre til politiske henstillinger både uden for og inden for euroen, mens der er forskel på de økonomiske omkostninger ved at køre med store underskud. Uden for euroen vil tilstrækkelig store underskud føre til stigninger i den lange rente, hvilket vil øge rentebetalingerne på gælden og dermed underskuddene. I euroen kan store underskud, der fortsætter i en længere årrække, i princippet føre til økonomiske sanktioner, men det synes at kræve meget alvorlige budgetskred. På trods af at flere EU-lande har haft underskud på over 3 procent af deres BNP, nogle lande i flere år, er der endnu ikke noget euroland, der har fået økonomiske sanktioner.

En række lande både inden for euroen og uden for euroen har leveret relativt gode økonomiske resultater i de senere år, og omvendt har nogle lande både inden for euroen og uden for euroen leveret mindre gode resultater. Det peger på, at gode økonomiske præstationer ikke afhænger af, om man deltager i eurosamarbejdet eller ej, men derimod overvejende af den førte finans- og strukturpolitik.

Danmarks relativt gode økonomiske resultater skyldes således også i høj grad mere end to årtiers løbende styrkelse af finans- og strukturpolitikken, herunder reformerne og fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Den gode økonomi kan derimod ikke skyldes euroforbeholdet, eftersom Danmark i kraft af fastkurspolitikken har ført præcis samme pengepolitik som eurolandene, mens euroforbeholdet omvendt heller ikke kan have haft nogen væsentlig negativ effekt, da der ikke har været ustabile perioder med pres på kronen, og da omkostningerne ved at stå uden for euroen i stabile perioder er begrænsede. Det vurderes, at Danmarks gode økonomi giver mulighed for, at Danmark, på trods af sin lille størrelse, vil kunne spille en rolle i eurosamarbejdet.

Lissabon-traktaten betyder, at Eurogruppen traktatfæstes, og at listen af områder, hvor Danmark og andre lande uden for euroområdet ikke kan deltage i afstemninger i Økofin-Rådet, bliver lidt længere. Hvis Lissabon-traktaten implementeres, vil det eksempelvis kun være eurolandene, der kan deltage i alle afgørelser i sager om uforholdsmæssige store underskud. Kun hvis der er tale om uforholdsmæssigt store under-

skud for medlemslande uden for euroen, vil Danmark kunne deltage i afstemningen. Disse foreslåede traktatændringer understreger og formaliserer den seneste udvikling inden for ØMU-samarbejdet, som – uafhængigt af traktater – løbende har set en væsentlig styrkelse af Eurogruppens indflydelse.

Noter

1. Konsoliderede traktaten om Den Europæiske Union, protokol 16.
2. De 15 EU-lande er Belgien, Cypern, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Slovenien, Spanien, Tyskland og Østrig.
3. I rapporten anvendes kun to rentebegreber: den pengepolitiske rente, der er den korte (dag til dag-)rente, som centralbanken, herunder Danmarks Nationalbank, fastsætter; og den lange rente, der bestemmes på kapitalmarkederne. Den lange rente dækker derfor over en lang række af løbetider, typer af obligationer mv. I rapporten anvendes den tiårige statsobligationsrente som udtryk for den lange rente.
4. Europa-Kommissionen (2007): "EMU@10. Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union", *European economy*, 2:2008; OECD (2007): *Economic Survey of the Euro Area*, 2006: 16; OECD Publishing.
5. Europa-Kommissionen (2007): "EMU@10. Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union", *European economy*, 2:2008.
6. Europa-Kommissionen (2007): "EMU@10. Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union", *European economy*, 2:2008; Finansministeriet (2000): Danmark og euroen, København: Finansministeriet; OECD (2007): *Economic Survey of the Euro Area* 2006:16; OECD Publishing; Mongelli, F.P. (2008): "European economic and monetary integration and the optimum currency area theory", *Economic papers* 302, Bruxelles, Europa-Kommissionen, s. 47-52.
7. Danmarks Nationalbank (2003): *Pengepolitik i Danmark*, København: Danmarks Nationalbank.
8. Det danske valutamarked er markedet for køb og salg af fremmed valuta mod danske kroner. Alle transaktioner, der indebærer overførsel af en position i danske kroner mod valuta fra én aktør til en anden, er en del af det danske valutamarked. Markedet er ikke geografisk afgrænset. Køb og salg af valuta mod danske kroner, der alene foregår mellem udlændinge, indgår således også i det danske valutamarked. Det professionelle valutamarked omfatter store transaktioner mellem danske valutahandlere (pengeinstitutter), danske kunder (typisk større virksomheder og investorer), udenlandske kunder og valutahandlere samt Nationalbanken.

9. Siden 1988 har alle betalinger til og fra Danmark været fuldt liberaliseret. Der er således i dag ingen restriktioner på mellemværender med udlandet, herunder lån og indskud hos udenlandske pengeinstitutter samt porteføljeinvesteringer og direkte investeringer.
10. Danmarks Statistik.
11. Rose, Andrew (2000): "One Money: Estimating the effect of common currencies on trade", *Economic Policy* 30, s. 9-45.
12. Baldwin, Richard (2006): *In or Out: Does It Matter – An Evidence-based Analysis of the Euro's Trade Effects*, London: Centre for Economic Policy Research.
13. House of Lords (2008): *The Euro: Report with Evidence*, European Union Committee, 13th Report of Session 2007-08, s. 20; Flam, Harry & Håkan Nordström (2006): "Euro Effects on the Intensive and Extensive Margins of Trade", *CESIFO Working Paper* 1881, dec. 2006.
14. Flam, Harry & Håkan Nordström (2003): "Trade volume effects of the Euro: Aggregate and sector estimates", *Seminar Paper* 746, aug., Stockholm: Stockholm University Institute for International Economic Studies.
15. Se Thierry Mayer & Gianmarco Ottaviano (2007): *The Happy Few: The Internationalisation of European Firms – New facts based on firm-level evidence*, Belgien: Bruegel Blueprint Series, nov., s. 4-5; Nardis, Sergio de, Roberta De Stantis & Caludio Vicarelli (2008): "The Single Currency's Effects on Eurozone Sectoral Trade: Winners and Losers?", *Economics Discussion Papers*, discussion paper 2008-1, jan., s. 4; Berthou, Antoine & Lionel Fontagné (2008): "The Euro and the Intensive and Extensive Margins of Trade: Evidence from French Firm Level Data", *working paper* 2008-06, april, Centre D'Etudes Prospectives et D'Informations Internationales, s. 5.
16. Melitz, Marc (2006): "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, 71:6, s. 1695-1725; Baldwin, Richard (2006): *In or Out: Does It Matter – An Evidence-based Analysis of the Euro's Trade Effects*, London: Centre for Economic Policy Research.
17. Flam, Harry & Håkan Nordström (2003): "Trade volume effects of the Euro: Aggregate and sector estimates", *Seminar Paper* 746, aug., Stockholm: Stockholm University Institute for International Economic Studies.
18. Flam, Harry & Håkan Nordström (2007): *Explaining large euro effects on trade: the extensive margin and vertical specialization*, Stockholm: Stockholm University Institute for International Economic

- Studies, aug., s. 17; Berthou, Antoine & Lionel Fontagné (2008): "The Euro and the Intensive and Extensive Margins of Trade: Evidence from French Firm Level Data", *working paper* 2008-06, april, Centre D'Etudes Prospectives et D'Informations Internationales, s. 33.
19. Berthou, Antoine & Lionel Fontagné (2008): "The Euro and the Intensive and Extensive Margins of Trade: Evidence from French Firm Level Data", *working paper* 2008-06, april, Centre D'Etudes Prospectives et D'Informations Internationales, s. 15.
 20. Petroulas, Pavlos (2007): "The Effect of the Euro on Foreign Direct Investment", *European Economic Review* 51, s. 1484-1485.
 21. Mayer, Thierry & Gianmarco Ottaviano (2003): *The Happy Few: The Internationalisation of European Firms – New facts based on firm-level evidence*, Belgien: Bruegel Blueprint Series, s. 1.
 22. Ibid.
 23. Bartram, Söhnke (2008): "What lies beneath: Foreign exchange rate exposure, hedging and cash flows", *Journal of Banking & Finance*, s. 13.
 24. Bartram, Söhnke, Gregory Brown & Bernadette Minton (2007): "Resolving the Exposure Puzzle: The Many Facets of Exchange Rate Exposure", *Working Paper* 2007-07, FDIC Center For Financial Research.
 25. Taylor, Richard (2008): "Foreign direct investment and the euro: the first five years", *Cambridge Journal of Economics* 32, s. 20.
 26. Lees, Francis & Laurence Mauer (2003): "The Eurozone Formation: MNC and International Bank Reactions", *Thunderbird International Business Review*, 45:1, s. 15-30; Brooks, Robin, Hali Edison, Manmohan Kumar & Torsten Sløk (2004): "Exchange Rates and Capital Flows", *European Financial Management* 10:3, s. 511-533; Pérez, Daniel, Vincente Salas-Fumás & Jesús Saurina (2005): "Banking Integration in Europe", *Documentos de Trabajo* 0519, Madrid: Banco De España.
 27. Schiavo, Stefano (2008): "Financial Integration, GDP Correlation and the Endogeneity of Optimum Currency Markets", *Economica* 75, s. 168-189; Bartram, Söhnke, Stephen Taylor & Yaw-Huei Wang (2007): "The Euro and European Financial Market Dependence", *Journal of Banking and Finance* 31, s. 1461-1481.
 28. Bartram, Söhnke & Andrew Karolyi (2006): "The Impact of the Introduction of the Euro on Foreign Exchange Rate Risk Exposures", *Journal of Empirical Finance* 13, s. 519-549.
 29. Walter, Norbert, cheføkonom, Deutsche Bank Group (2008):

- “Memorandum to the European Union Committee of the House of Lords”, i House of Lords: *The Euro: Report with Evidence, European Union Committee, 13th Report of Session 2007-08*, s. 75-78.
30. Bartram, Söhnke, Stephen Taylor & Yaw-Huei Wang (2007): “The Euro and European Financial Market Dependence”, *Journal of Banking and Finance* 31, s. 1461-81.
 31. Francesco Paolo Mongelli (2008): “European Economic and Monetary Integration and the Optimal Currency Theory”, *European Economy, Economic Papers* 302, feb. 2008, s. 49.
 32. Danmarks Statistik (2007): *Statistisk Årbog 2007*, København: Danmarks Statistik.
 33. Danmarks Nationalbank (2007): “Årlig beholdningsstatistik for direkte investeringer, ultimo 2006”, *Finansiell statistik*, 12. okt. 2007.
 34. Danmarks Statistik (2007): *Statistisk Årbog 2007*, København: Danmarks Statistik; Danmarks Nationalbank (2007): “Årlig beholdningsstatistik for direkte investeringer, ultimo 2006”, *Finansiell statistik*, 12. okt. 2007.
 35. Danmarks Statistik (2007): *Statistisk Årbog 2007*, København: Danmarks Statistik.
 36. Finansministeriet (2005): *Samarbejdet om den økonomiske politik i EU*, København: Finansministeriet, kap. 5; Mongelli, F.P. (2008): “European economic and monetary integration and the optimum currency area theory”, *Economic papers* 302, Bruxelles: Europa-Kommissionen, s. 47-52
 37. Mongelli, F.P. (2008): “European economic and monetary integration and the optimum currency area theory”, *Economic papers* 302, Bruxelles: Europa-Kommissionen, s. 47-52.
 38. Europa-Kommissionen (2001). (<http://www.europa-kommissionen.dk/presse/europa/mar2001/artikel03/>).
 39. Empiriske studier peger på, at faste kurser giver en mindst lige så stabil udvikling i aktivitet og inflation som flydende kurser, jf. Christensen, Anders Møller & Niels Lynggård Hansen (2005): *The monetary-policy regime and the development in central macroeconomic variables in the OECD countries 1970-2005*. (http://www.nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/WP_312005_The_monetary-policy_regime!opendocument).
 40. Andersen, Torben M. & Julia Chiriaeva (2007): “Exchange Rate Pegs, Fiscal Policy and Credibility”, *Open Economy Review* 18, s. 53-76
 41. Finansministeriet (2007): *Danmarks konvergensprogram*, København: Finansministeriet.

42. Folketingets EU-Oplysning. (http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_88/).
43. Det skal dog pointeres, at Danmark i 1993-94 ikke havde et budgetunderskud på over 3 procent af BNP med udgangspunkt i EU's dengang gældende regnskabsregler. EU's regnskabsregler (ESA95) til beregning af offentlige budget underskud blev dog ændret i 1995, og ifølge de nye regnskabsregler var det danske budgetunderskud i 1993 på 3,8 procent og i 1994 på 3,3 procent af BNP.
44. Andersen, Torben M. & Julia Chiriaeava (2007): "Exchange Rate Pegs, Fiscal Policy and Credibility", *Open Economy Review* 18: s. 53-76.
45. Ahearne, Alan (2008): "Coming of Age: Report on the euro area", *Bruegel blueprint* 4.
46. OECD (2007): *Economic Survey of the Euro Area* 2006/16, OECD Publishing.
47. OECD (2007): *Economic Survey of the Euro Area* 2006/16, OECD Publishing.
48. Trichet, Jean-Claude, præsident for ECB (2008): "Structural Reforms for the European Economy", tale, Forum ABC, Madrid, 15. feb. 2008.
49. (Linsenmann et al., 2007).
50. Se Marcussen, Martin, "Handling Euro-Outsidersness", Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University College, Working Paper October 2007.
51. Citeret i *Berlingske Tidende, Udland*, 25. feb. 2008, s. 16.
52. Bjørn, Claus & Carsten Due-Nielsen (2003): "Fra helstat til nationalstat. 1814-1914", i *Gyldendals Leksikon*, København: Gyldendal, s. 17, citeret af Bodil Nyboe Andersen, Jens Thomsen & Hans Zeuthen (2006): "Euroen, euroområdet og Danmark: Hvordan er det gået?", i Michael Christensen & Anders Grosen (red.): *Den finansielle sektor. Udvikling og perspektiver*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 225.
53. Se referat af Europaudvalgsmøde 29. juni 2008. (<http://www.folketinget.dk/samling/20061/almdel/EUU/Bilag/415/388681.HTM>).
54. Blinder, Alan S. (2006), "Monetary Policy By Committee: Why and How", *DNB Working Paper*, no. 92, February, Den Nederlandske Bank; Blinder, Alan S. (2004), *The Quiet Revolution. Central Banking Goes Modern*, New Haven: Yale University Press.
55. Styrelsesrådet kan, jævnfør statuten for ESCB og ECB artikel 10,2, med to tredjedels flertal beslutte at udskyde det roterende stemmesystem, til der er 18 medlemmer af euroområdet.

56. Den første landegruppe vil bestå af de fem største lande, som skal dele fire stemmer; den anden gruppe vil bestå af halvdelen af alle eurolandene, som tilsammen skal dele otte stemmer; og endelig er der en tredje gruppe, der består af de tilbageværende lande, der tilsammen deler tre stemmer. Det er dog usikkert, om alle EU's medlemslande, herunder særligt de større lande, vil gå med til indførelse af rotation, da der er mulighed for suspension af disse principper.
57. ECB (2006): *The European Central Bank*, 2. udg., Frankfurt: ECB.
58. Madsen, Birgitte Bundgaard (2007): "EU's lovgivningsproces: fra direktivforslag til fælles anvendelse af EU-regler", *Kvartalsoversigt*, 1. kvartal, København: Danmarks Nationalbank, s. 75-83.
59. Dyson, Kenneth (2000): *The Politics of the Euro-Zone. Stability or Break Down?*, Oxford: Oxford University Press.
60. Puetter, Uwe (2006): *The Eurogroup. How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester: Manchester University Press.
61. Ibid.
62. *Agence Europe* (2000): "Eurogroup: Strengthening and visibility of group decided on – broader powers?", 18. juli 2000.
63. EWG's opgave er i dag at udarbejde diskussionsoplæg til Eurogruppemøderne, at analysere konsekvenserne af forskellige policyinitiativer med relevans for euroområdet og i det hele taget forsyne Eurogruppen med input, såsom forslag til "terms of reference" og "common understandings", som er dokumenter, der opsummerer den fælles forståelse, man er nået frem til i Eurogruppen på forskellige områder (se eksempel nedenfor). Europa-Kommissionen, ECB såvel som eurolandenes centraladministrationer forsyner EWG med baggrundsmateriale. I sammenligning med Eurogruppen er EWG et i EU-sammenhæng særdeles lille forum, der afgrænser sig til et absolut minimum af deltagere.
64. Barnett, Michael & Martha Finnemore (2004): *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
65. *Le Figaro* (2007): "L'Eurogroupe se prepare à resister à la France", 9. juli 2007; *Le Figaro* (2007): "Comment Sarkozy a retourné L'Eurogroupe", 11. juli 2007; *Le Figaro* (2007): "L'Europe juge les efforts de la France insuffisants", 15. juli 2007; *Le Monde* (2007): "Jean-Claude Trichet rejette les critiques de Nicolas Sarkozy sur la BCE", 16. sep. 2007; *Le Monde* (2007): "Les Européens rejettent les critiques de Nicolas Sarkozy contre la BCE", 16.09.2007; *Le Figaro*

- (2007): "Les vingt-six font bloc face aux critiques de president francais", 17. sep. 2007; *Libération* (2007): "Sarkozy porte sur les nerfs des argentiers de l'Europe", 17. sep. 2007; *Le Monde* (2007): "L'Eurogroupe se pose des questions sur le budget de la France", 9. okt. 2007; *Le Monde* (2007): "Paris juge les previsions de Bruxelles trop pessimists", 13. nov. 2007; *Le Monde* (2008): "Jean-Claude Juncker rapelle la France à l'ordre", 4. feb. 2008; *Le Monde* (2008): "L'Eurogroupe rappelle ses engagement à la France", 12. feb. 2008; *Libération* (2008): "Paris de nouveau tancé pour ses déficits", 13. feb. 2008.
66. Henning, C. Randall (2007): "Organizing Foreign Exchange Intervention in the Euro Area", *Journal of Common Market Studies*, 45:2, s. 315-342.
 67. Puetter, Uwe (2006): *The Eurogroup. How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*, Manchester: Manchester University Press.
 68. Morris, Richard, Hedwig Ongena & Ludger Schuknecht (2006): "The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact", *Occasional Paper Series* 47, June, Frankfurt: European Central Bank.
 69. Enderlein, Hendrik (2004), "Break it, Don't Fix it"! *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 1039-1046.
 70. Europa-Kommissionen (2008): "EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union", *European Economy* 2, Bruxelles: Generaldirektoratet for Økonomiske og Monetære Anliggender.
 71. Parker, George (2005), *Financial Times*, 9. marts 2005.
 72. Europa-Kommissionen (2008): "EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union", *European Economy* 2, Bruxelles: Generaldirektoratet for Økonomiske og Monetære Anliggender.
 73. Regling, Klaus (2007): "Strengthening the Economic Leg of EMU", *Euro50 Group Roundtable: 50 years after the Treaty of Rome*, July 2-3. (<http://www.euro50.org/2007/rome/Regling.doc>).
 74. McLauchlin, Anna (2006): "Almunia plots voice for euro", *European Voice.com*, 12:15, 20. april 2006.
 75. *European Report* (2006): "What Jean-Claude Juncker wants to do for the Eurozone", 13. okt. 2006.
 76. Europa-Kommissionen (2008): "EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union", *European Economy*, 2:2008, Bruxelles: Generaldirektoratet for Økonomiske og Monetære Anliggender.

77. Umbach, Gaby & Wolfgang Wessels (udkommer 2009): "The European System of Central Banks: Circles, Core, and Directoire", i Kenneth Dyson & Martin Marcussen (red.): *Central Banks in the Age of the Euro: Europeanization, Power and Convergence*, Oxford: Oxford University Press.

Kapitel 4

Forbeholdet vedrørende unionsborgerskab

“Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.”

Konsoliderede traktater om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 20

4.1 Indledning

Dette kapitel om unionsborgerskabsforbeholdet adskiller sig i nogen grad fra kapitlerne om de andre tre forbehold, hvilket skyldes, at forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet har en anden karakter end de andre tre forbehold. Forbeholdet blev indført for at undgå, at unionsborgerskabet skulle få en betydning på linje med eller træde i stedet for det nationale statsborgerskab. Med Amsterdam-traktatens ændring af unionsborgerskabsbestemmelsen blev det dog klart, at alle andre medlemslande havde den samme forståelse af unionsborgerskabet som Danmark, nemlig at unionsborgerskabet er et *supplement* til, ikke en *erstatning* for, det nationale statsborgerskab. Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet er derfor et forbehold uden genstand og dermed uden praktisk betydning. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke har været en udvikling i de rettigheder, der knytter sig til unionsborgerskabet siden årtusindskiftet – en udvikling, som Danmark på lige fod med de øvrige medlemslande har deltaget i.

Kapitlet består af tre dele. I første del redegøres der for unionsborgerskabsforbeholdet. Forløbet omkring Maastricht-traktatens indførelse af unionsborgerskabet skitseres, indholdet af forbeholdet diskuteres, og Amsterdam-traktatens betydning for området vurderes. Anden del af kapitlet opridser i korte træk udviklingen i unionsborgerskabsrettighederne siden årtusindskiftet. Endelig giver kapitlets tredje del et indblik i, hvorledes Danmarks forbehold vedrørende unionsborgerskabet er blevet opfattet i praksis, før der opsummeres og konkluderes.

4.1.1 Unionsborgerskab og unionsborgerskabsforbehold

Som nævnt adskiller unionsborgerskabsforbeholdet sig fra de tre andre danske forbehold. De andre forbehold har bevirket, at Danmark ikke har kunnet deltage (fuldt ud) i samarbejdet på de områder, der er omfattet af forbeholdene: det fælles valutasamarbejde, forsvarssamarbejdet og samarbejdet om de retlige og indre anliggender. Forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet har derimod ikke afholdt Danmark fra at samarbejde fuldt ud på unionsborgerskabsområdet. Danske statsborgere har siden unionsborgerskabets indførelse haft status som unionsborgere og de har dermed unionsborgerrettigheder både i forhold til institutionerne og under ophold i andre medlemslande, ligesom andre medlemslandes statsborgere har fulde unionsborgerrettigheder i Danmark.

Alligevel – eller måske netop derfor – er det uklart for mange, hvad der ligger i unionsborgerskabsforbeholdet. Det kan bl.a. ses af analyseinstitutternes undersøgelser af danskernes syn på forbeholdet.

Når f.eks. Greens Analyse Institut regelmæssigt undersøger danskerne syn på forbeholdene, spørges de interviewede om, hvad de ville stemme ved en eventuel ny folkeafstemning om "deltagelse" i henholdsvis unionsborgerskabet, den fælles valuta, det fælles forsvarssamarbejde og den fælles rets- og udlændingepolitik. Mens spørgsmålet om deltagelse giver god mening i de tre sidstnævnte tilfælde – hvor Danmark ikke kan deltage (helt eller delvis) i det europæiske samarbejde på grund af forbeholdene – er det tvivlsomt, om spørgsmålet om deltagelse giver mening, når det drejer sig om unionsborgerskabsforbeholdet. Spørgsmålet er formuleret således, at de adspurgte kan forledes til at tro, at Danmark p.t. ikke "deltager i unionsborgerskabet", hvilket vi gør på lige fod med alle andre medlemslande. Det skal også bemærkes, at der i maj 2008 var hele 31 procent, der svarede "ved ikke/vil ikke svare" til spørgsmålet (38 procent var for deltagelse og 31 procent imod).

For at skabe klarhed over, hvad det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet betyder, bliver der i dette kapitels indledende del set nærmere på, hvordan unionsborgerskabet blev forstået, da det blev indført, og hvad der var baggrunden for forbeholdet.

4.1.2 Baggrunden for unionsborgerskabet og Maastricht-traktatens bestemmelser herom

Inden for EF-samarbejdet har der til stadighed været et ønske om at knytte medlemslandenes statsborgere nærmere til fællesskabet, og det

har været naturligt at overveje indførelse af et europæisk borgerskab. Spørgsmålet herom var bl.a. fremme, da Danmark i 1972 stod foran medlemskab af EF. I en tale til Europa-Parlamentet gav Kommissionens formand, Sicco Mansholt, udtryk for, at de europæiske borgere skulle føle sig som borgere i fællesskabet og nyde borgerrettigheder som f.eks. valgrettigheder ved kommunalvalg. Der var også medlemslande, der argumenterede for indførelse af et europæisk borgerskab som et supplement til det nationale statsborgerskab.

I midten af 1970'erne begyndte man at tale om "Borgernes Europa"¹, og i midten af 1980'erne var det blevet en mere almindelig opfattelse, at alle borgere i Fællesskabet skulle være ligestillet med hensyn til valgrettigheder ved kommunalvalg og Europa-Parlamentsvalg, ret til at rette henvendelse til Europa-Parlamentet og en europæisk ombudsmand.² Det var dog først i forbindelse med forhandlingerne om Maastricht-traktaten, at forslagene om indførelse af et unionsborgerskab fik et mere konkret indhold.

Spanien havde i september 1990 udarbejdet et memorandum, som i den danske oversættelse hed "Mod et EF-statsborgerskab". Det har været naturligt som sædvanligt at oversætte "citizenship" til "statsborgerskab" i Danmark, mens andre landes terminologi ikke på samme måde understreger tilknytningen til en stat. I Nederlandene og Tyskland anvendes begrebet borgerskab, mens man i Finland og Sverige taler om medborgerskab. Lande som Frankrig, Italien, Portugal og Spanien anvender udtrykkene *citoyenneté*, *ciudadania*, *ciudadania* og *ciudadinanza*. I den udenlandske litteratur har der været gættet på, at det danske ordvalg har haft betydning for den danske holdning til unionsborgerskabet.³

På regeringskonferencen i Rom i december 1990 bad Rådets formandskab konferencen om nærmere at overveje, hvilke rettigheder der skulle give unionsborgerskabet indhold i den nye traktat. En tekst fra den spanske delegation dannede grundlag for det videre arbejde. Ønsket om at gøre det europæiske samarbejde mere vedkommende for almindelige borgerne var en vigtig bevæggrund hos de oprindelige forslagsstillere. Det blev besluttet, at den nye traktat under hensyn til konklusionerne fra Rom-mødet skulle indeholde et afsnit om et "[Unions-] [EF]statsborgerskab". Medlemslandenes statsborgere skulle være borgere i Unionen og have de rettigheder og pligter, der fastsattes i traktaten, og som føjede sig til de rettigheder og pligter, der fulgte af statsborgerskab i et medlemsland.

I Maastricht-traktatens fællesbestemmelser anførtes det, at et af Union-

ens formål var at beskytte medlemslandenes statsborgeres rettigheder og interesser gennem indførelse af et unionsborgerskab. Bestemmelserne om "unionsborgerskab" blev med Maastricht-traktaten indsat i EF-traktatens anden del, der bestod af artiklerne 8 og 8 A-E. Reglen om unionsborgerskabets indførelse, artikel 8, stk. 1, fik følgende indhold:

"Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat."

TEF's artikel 8, stk. 1, bestemte således, hvem der havde – og hvem der kunne erhverve – unionsborgerskab: Unionsborgerskabet fulgte med statsborgerskab i et medlemsland, og ifølge artikel 8, stk. 2, fulgte der med unionsborgerskabet de rettigheder og pligter, der var indeholdt i traktaten.

Traktaten indeholdt dog ingen pligter, men i artiklerne 8 A-D opremsedes en række rettigheder, som unionsborgere kunne nyde både under ophold i andre medlemslande og i forhold til EU's institutioner. Det drejede sig i korte træk om følgende rettigheder:

- retten til at færdes og opholde sig frit på medlemslandenes område.
- valgret og valgbarhed ved kommunale valg under ophold i et værtsmedlemsland
- valgret og valgbarhed ved Europa-Parlamentsvalg under ophold i et værtsmedlemsland
- diplomatisk beskyttelse fra andre medlemslandes repræsentationer under ophold i tredjelande, hvor egen stat ikke er repræsenteret.
- ret til at rette henvendelse til Europa-Parlamentet
- ret til at rette henvendelse til en europæisk ombudsmand.

Den sidste bestemmelse i TEF's anden del var artikel 8 E. Efter denne bestemmelses stk. 1 skulle Kommissionen hvert tredje år udarbejde en rapport om gennemførelsen af unionsborgerskabet og om Unionens udvikling. Efter stk. 2 kunne Rådet med enstemmighed vedtage bestemmelser med henblik på at styrke eller udbygge unionsborgerrettighederne og henstille til medlemslandene at vedtage dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Da medlemslandene ønskede at gøre det klart, at de bevarede deres suveræne ret til at afgøre, hvem der skulle være deres (nationale) statsborgere, vedtog de en erklæring om statsborgerskab i en medlemsstat (erklæring nr. 2), som blev medtaget som bilag til Slutakten til TEU. Heri anførtes følgende:

“Konferencen erklærer, at når der i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab henvises til statsborgere i Medlemsstaterne, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende Medlemsstats egen lovgivning. Medlemsstaterne kan til orientering afgive en erklæring om, hvem der i henseende til Fællesskabet skal anses for at være deres statsborgere ved at indgive en erklæring til formandskabet, og de kan om fornødent ændre denne erklæring.”

4.1.3 Forløbet omkring den danske ratifikation af Maastricht-traktaten

Det knebne danske nej ved folkeafstemningen i 1992 og det knebne ja ved en efterfølgende fransk folkeafstemning førte til afholdelse af et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd i Birmingham den 16. oktober 1992. I den såkaldte Birmingham-erklæring tilkendegav stats- og regeringscheferne, at de var fast besluttet på at tage hensyn til de betænkeligheder, der var kommet til udtryk i den offentlige debat, og at de derfor bl.a. ville “gøre det klart, at unionsborgerskabet giver vore borgere yderligere rettigheder og beskyttelse, uden at dette på nogen måde går ud over deres nationale statsborgerskaber”.

På topmødet i Edinburgh i december 1992 enedes alle 12 medlemslande som bekendt om en løsning på Danmarks forhold til Maastricht-traktaten. I Edinburgh-afgørelsens afsnit A anførtes følgende om unionsborgerskabet:

“Bestemmelserne vedrørende unionsborgerskab i anden del af Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver medlemsstaternes statsborgere de yderligere rettigheder og den yderlige beskyttelse, der nævnes i den pågældende del. De træder ikke på nogen måde i stedet for nationalt statsborgerskab. Spørgsmålet om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, afgøres udelukkende efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning.”

I afgørelsen anførte stats- og regeringscheferne desuden, at de havde taget de ensidige danske erklæringer (knyttet til den danske ratifikationsakt) til efterretning, bl.a. en erklæring om unionsborgerskabet, hvoraf følgende fremgik:

“1. Unionsborgerskab er et politisk og juridisk begreb, som er helt forskelligt fra begrebet statsborgerskab i den betydning, dette er anvendt i Kongeriget Danmarks grundlov og i det danske retssystem. Intet i traktaten om Den Europæiske Union medfører umiddelbart eller på længere sigt nogen forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab på linje med statsborgerskab i en nationalstat. Spørgsmålet om Danmarks deltagelse i en sådan udvikling opstår derfor ikke.

2. Unionsborgerskabet giver ikke på nogen måde i sig selv en statsborger fra en anden medlemsstat ret til at opnå dansk statsborgerskab eller nogen af de rettigheder, pligter, privilegier eller fordele, som følger af dansk statsborgerskab i medfør af Danmarks forfatningsmæssige, juridiske og administrative regler. Danmark vil fuldt ud respektere alle specifikke rettigheder, der udtrykkeligt følger af Traktaten, og som gælder for statsborgere fra medlemsstaterne.”

I afsnit 3 blev der redegjort for valgrettighederne til kommunalvalg og Europa-Parlamentsvalg, som ville blive gennemført i Danmark, og i afsnit 4 blev der redegjort for Rådets hjemmel til med enstemmighed at vedtage bestemmelser til udbygning af unionsborgerrettighederne.

På den baggrund fremsatte regeringen i foråret 1993 sit lovforslag om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten (L 177). I bemærkningerne hertil⁴ anførtes følgende om forståelsen af unionsborgerskabet ifølge Edinburgh-aftalen:

“For det første præciseres det, at unionsborgerskab giver statsborgere i medlemsstaterne yderligere rettigheder og yderligere beskyttelse. Der er derimod ikke tale om, at unionsborgerskab træder i stedet for nationalt statsborgerskab. De to ting har intet med hinanden at gøre. Danmark er ikke forpligtet af Maastricht-traktatens bestemmelser til at indrømme andre landes statsborgere rettigheder, som falder under begrebet nationalt statsborgerskab.”

4.1.4 Sammenfattende om forståelsen af det danske unionsborgerskabsforbehold

Det danske forbehold over for unionsborgerskabet udsprang af frygt for, at udviklingen af unionsborgerskabet skulle ske på bekostning af det nationale statsborgerskab. Forbeholdet bestod derfor i en præcisering af, at Danmark selv bestemte, hvem der havde dansk statsborger-

skab, og at unionsborgerrettighederne ikke kunne være de samme rettigheder, som fulgte med dansk statsborgerskab.

Andre medlemslandes borgere havde imidlertid allerede, da Danmark blev medlem af EF i 1972, fået rettigheder, som i dansk lovgivning traditionelt har været forbeholdt danske statsborgere. Dette var en nødvendighed som følge af Fællesskabets regler om fri bevægelighed, herunder etableringsret, udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed.⁵ De rettigheder, som man i 1992 ønskede forbeholdt danske statsborgere, måtte således være rettigheder, som EU-borgerne ikke allerede havde fået tillagt (først og fremmest den ubetingede ret til at opholde sig her i landet, valgrettigheder ved folketingsvalg og ret til ansættelse i den offentlige administration i stillinger, der indebærer udøvelse af offentlig myndighed).⁶

Edinburgh-afgørelsen siger ikke meget mere end de fælles udtalelser og beslutninger vedrørende unionsborgerskabet, som alle medlemslande tidligere var blevet enige om. Det fulgte af selve traktatens artikel 8, at unionsborgerskabet tilkom enhver, der havde (erhvervet) statsborgerskab i et medlemsland, og det fremgik af erklæring nr. 2 om statsborgerskab i et medlemsland, at spørgsmål om, hvem der havde statsborgerskab i et medlemsland, udelukkende skulle afgøres efter det pågældende medlemslands lovgivning. Endelig var alle 12 medlemslande i oktober 1992 med Birmingham-erklæringen enedes om at præcisere, at unionsborgerskabet gav staternes borgere yderligere rettigheder og beskyttelse, uden at det på nogen måde gik ud over deres nationale statsborgerskab.

Heller ikke den ensidige danske erklæring om unionsborgerskabet indeholder mere end en tydeliggørelse af, hvad der fulgte af Maastricht-traktaten.⁷ Den fastslår, at der ikke er noget i traktaten, der medfører en forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab på linje med statsborgerskab i et medlemsland, og at unionsborgerskabet ikke i sig selv giver statsborgere fra andre medlemslande ret til at opnå dansk statsborgerskab eller nogle af de rettigheder, der i dansk lovgivning er knyttet til dansk statsborgerskab. Udtalelserne om, at unionsborgerskab hverken giver ret til at erhverve dansk indfødsret eller at erhverve danske statsborgerrettigheder tydeliggør, hvad der følger af Maastricht-traktaten med tilknyttede erklæringer mv. Dertil kommer, at den ensidige erklæring udtrykkelig fastslår, at Danmark fuldt ud vil respektere alle specifikke rettigheder, der udtrykkeligt følger af traktaten, og som gælder for statsborgere fra medlemslandene.

4.1.5 Amsterdam-traktatens betydning for unionsborgerskabsforbeholdet

Forslag om at styrke unionsborgerskabet fremkom under forberedelsen af den efterfølgende regeringskonference om nye traktatændringer. I oktober 1996 foreslog Østrig og Italien, at unionsborgere under ophold i andre medlemslande end deres eget skulle kunne stemme ved lokale folkeafstemninger, og at de gennem et borgerinitiativ skulle kunne fremsætte forslag om ny EU-lovgivning. Dertil kom en række forslag om unionsborgernes ret til at melde sig ind i europæiske partier og foreninger, at modtage undervisning om den fælles europæiske civilisation, at modtage skoleundervisning i andre EU-sprog og at få aktindsigt i institutionernes sager.

Forslagene skulle styrke EU's legitimitet og borgerinddragelse, men de kunne ikke samle flertal. Bl.a. under hensyn til de vanskeligheder, unionsborgerskabet havde skabt ved den danske folkeafstemning i 1992, var de fleste forhandlere i det hele taget tilbageholdende med at introducere nye unionsborgerrettigheder i udkastet til en ny traktat. Det fandtes heller ikke tvingende nødvendigt, da en udbygning af unionsborgerrettighederne ville kunne ske efter den almindelige lovgivningsprocedure med hjemmel i traktatens artikel 8 E.⁸

På regeringskonferencen, hvor Amsterdam-traktaten blev behandlet, meddelte Danmark, at den danske særstilling ikke var til debat. Forbeholdene eksisterede fortsat. Amsterdam-traktaten blev tilknyttet en protokol, nr. 5, om Danmarks stilling, der skulle sikre de danske forbehold. Da traktaten ikke indeholdt ændringer vedrørende unionsborgerskabet, der gjorde det nødvendigt at præcisere forbeholdet i protokollen, og da ordlyden af forbeholdet oven i købet med Amsterdam-traktaten blev indskrevet i EF-traktatens artikel 8, nøjedes medlemslandene med at notere sig Danmarks holdning med hensyn til unionsborgerskabet.

Ved Amsterdam-traktaten fik bestemmelsen om unionsborgerskabet følgende ordlyd i EF-traktatens artikel 17, stk. 1:

“Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.”

Med Amsterdam-traktatens vedtagelse blev det den almindelige opfattelse, at det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet ikke

længere havde nogen praktisk betydning. Synspunktet var, at når forbeholdsteksten blev indføjet i selve EF-traktaten, var retstilstanden den samme for alle medlemslande. Man kunne sige, at det danske forbehold var uden genstand eller, at det danske forbehold var blevet “alle andre medlemslandes forbehold”.

4.2 Udviklingen i unionsborgerrettighederne fra 1999 til medio 2008

Selvom der ikke er sket ændringer af betydning for det danske forbehold siden Amsterdam-traktaten, betyder det ikke, at der ikke er sket en udvikling på unionsborgerskabsområdet i al almindelighed. Unionsborgerskabet er med årene blevet tillagt større betydning bl.a. gennem EF-Domstolens praksis, og denne udvikling ser ud til at fortsætte.

Dette har undertiden givet anledning til usikkerhed i den danske debat om betydningen af forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet. Det afgørende er dog, at Danmark (og danske borgere) er omfattet af reglerne om unionsborgerskabet, herunder retten til fri bevægelighed mv., og det indre marked. EF-Domstolen har anvendt unionsborgerskabet både som en uafhængig retskilde og til støtte for en bred fortolkning af EF-traktatens ikke-diskriminationsprincip, som indebærer, at et medlemsland ikke kan forskelsbehandle unionsborgere, med mindre der er en saglig grund dertil. Det har betydning for både ikke-erhvervsaktive borgere og på det indre markeds område.

I denne del gives der en meget kortfattet beskrivelse af udviklingen på unionsborgerskabsområdet siden Amsterdam-traktaten og de ændringer, der følger hvis Lissabon-traktaten ratificeres. For den, der vil vide mere om udviklingen i de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet som sådant, kan der henvises til den righoldige litteratur, der findes herom.⁹

4.2.1 Generelt om udviklingen i unionsborgerskabet siden Amsterdam-traktaten

Nice-traktaten og EU's charter om grundlæggende rettigheder havde begge en vis betydning for unionsborgerskabet. Nice-traktaten udvidede ikke rettighedskataloget, men ændrede artikel 18, stk. 2 således, at der ikke længere kræves enstemmighed for, at Rådet kan vedtage bestemmelser til lettelse af retten til bevægelsesfrihed mv. Til gengæld

skal handling fra Fællesskabets side være påkrævet for at nå det fastsatte mål.¹⁰ Samtidig med Nice-traktaten blev Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder vedtaget. Charteret blev ikke gjort retligt bindende, men det skulle ligesom unionsborgerskabet styrke borgernes retsstilling i Unionen. Det bekræfter de rettigheder, der bl.a. følger af medlemslandenes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, EU- og EF-traktaten, den europæiske menneskerettighedskonvention, de socialpagter, som Fællesskabet og Europa-rådet har vedtaget, samt EF-Domstolens og Menneskeretsdomstolens retspraksis. I charterets præambel anføres det, at EU sætter mennesket i centrum for sit virke med indførelsen af unionsborgerskabet og skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Charteret indeholder både de almindelige grundlæggende rettigheder, som gælder for alle og enhver, og de særlige unionsborgerrettigheder, som er samlet i kapitel V om "Borgerne i Unionens medlemslande".

I det, som nogen har kaldt "the citizenship package",¹¹ indgår der også rettigheder, som ikke er medtaget i TEF's anden del. Mest betydningsfuld er den ret, som medlemslandenes statsborgere har haft siden påbegyndelsen af det europæiske samarbejde til ikke at blive udsat for diskrimination på grundlag af nationalitet, se nu TEF's artikel 12; forbuddet mod nationalitetsdiskrimination gælder kun inden for traktatens anvendelsesområde. EF-Domstolen har som nævnt i en række domme anvendt unionsborgerskabet både til at udvide anvendelsesområdet for ikkediskriminationsprincippet og som en uafhængig retskilde.¹² *Rudy Grzelczyk*-sagen fremhæves ofte som et af de første eksempler på, at unionsborgerskabet har ført til en udvidelse af anvendelsesområdet for ikkediskriminationsprincippet. I dommen tilkendegav Domstolen, at unionsborgerskabets formål er "at skabe den grundlæggende status for medlemslandenes statsborgere, idet den gør det muligt for dem blandt sidstnævnte, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende". Belgien kunne derfor ikke kræve af en fransk studerende, Grzelczyk, at han skulle være omfattet af forordning nr. 1612/68 om *arbejdskraftens* frie bevægelighed, når denne betingelse ikke gjaldt for landets egne statsborgere.¹³ Som et eksempel på, at EF-Domstolen har anvendt unionsborgerskabet som en uafhængig retskilde, kan nævnes *Chen*-sagen. Heri fandt Domstolen, at et kinesisk barn, som automatisk havde erhvervet irsk statsborgerskab ved fødsel på irsk territorium, alene i sin egenskab af statsborger i et medlemsland og dermed unionsborger kunne påberåbe sig EF-traktatens artikel 18.¹⁴

EF-Domstolens praksis og EU's tidligere komplicerede lovgivning vedrørende forskellige gruppers ret til fri bevægelighed mv. er blevet sammenskrevet i et enkelt direktiv om unionsborgeres og deres familiedlemmers ret til at færdes og opholde sig på medlemslandenes område.¹⁵ Grundprincippet er, at unionsborgere og deres (ledsagende) familiemedlemmer skal kunne rejse frit mellem medlemslandene. Som noget nyt bestemmes det i direktivet, at unionsborgere og deres familiedlemmer efter fem års ophold i et værtsmedlemsland opnår ret til tidsubegrænset ophold i den pågældende stat. Retten kan dog mistes ved fravær fra værtsmedlemslandet i to på hinanden følgende år, og når alvorlige hensyn til den offentlige orden og sikkerhed tilsiger det.

4.2.2 Unionsborgerskabets status i Lissabon-traktaten

Såfremt Lissabon-traktaten træder i kraft, vil den føre til visse ændringer på unionsborgerskabsområdet, men stadigvæk ikke ændringer af betydning for forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet. Det skal herved bemærkes, at efter traktatens ikrafttræden vil det ikke blot ét, men to steder i traktatgrundlaget fremgå, at unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette.

I den konsoliderede EU-traktat indeholder afsnit II, artiklerne 9-12, bestemmelser om "demokratiske principper". I artikel 9 fastslås det, at Unionen i alle sine aktiviteter respekterer princippet om lighed mellem dens borgere. Herefter tilføjes følgende:

"Enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette."

I artikel 11, stk. 4, er indføjet, hvad man kunne kalde en ny unionsborgerrettighed, idet et antal unionsborgere på mindst 1 million, der kommer fra et betydeligt antal medlemslande, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne. Borgerinitiativet skal gøre EU mere demokratisk.

EF-traktaten, der hvis Lissabon-traktaten vedtages kommer til at hedde traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er underkastet en mere gennemgribende omskrivning. For det første omhandler

anden del, artiklerne 18-25, nu både "ikkeforskelsbehandling og unionsborgerskab". Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet flyttes til artikel 18 og knyttes dermed tættere til unionsborgerskabet. Bestemmelsen om unionsborgerskabets indførelse og karakter af supplement til det nationale statsborgerskab findes i artikel 20, stk. 1., artikel 20, stk. 2, der indeholder bestemmelsen om, at unionsborgerne har de rettigheder og pligter, som fremgår af traktaterne.

I artiklerne 21-24 beskrives de enkelte unionsborgerrettigheder nærmere. Reglen om unionsborgernes ret til fri bevægelighed og opholdsret ændres,¹⁶ og der indføres en ny bestemmelse om mulighed for at vedtage foranstaltninger med henblik på at lette unionsborgernes diplomatiske beskyttelse under ophold i tredjelande.¹⁷

Sidst, men ikke mindst, bliver charteret om de grundlæggende rettigheder gjort juridisk bindende på traktatniveau, hvis Lissabon-traktaten træder i kraft.¹⁸

4.2.3 Kritik af unionsborgerskabet

For god ordens skyld skal det afslutningsvis i denne del bemærkes, at der har været en del debat om og kritik af unionsborgerskabet. Kritikken, der har været fremsat af ngo'er, forskere og andre, har angået både unionsborgerskabets indhold og reglerne for at erhverve det. Nogle har ment, at tredjelandstatsborgere burde kunne opnå unionsborgerskab direkte – i stedet for indirekte gennem erhvervelse af statsborgerskab i et medlemsland.¹⁹ En redefinering af unionsborgerskabet har været efterlyst, således at det kunne frigøres fra det nationale statsborgerskab og blive mere inklusivt.²⁰ Andre har ment, at medlemslandene i stedet burde samarbejde via den åbne koordinationsmetode med henblik på at gøre medlemslandenes kriterier for erhvervelse af statsborgerskab – og dermed unionsborgerskab – mere ens.²¹ Atter andre har kritiseret, at unionsborgerskabet giver unionsborgerne for få og for ubetydelige rettigheder.²²

Der har imidlertid ikke fra medlemslandenes side været ønske om at ændre unionsborgerskabets status. Ganske vist har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg over for Konventet, som udarbejdede forfatningstraktaten, foreslået en bredere definition af unionsborgerskabet, således at det også kunne omfatte tredjelandstatsborgere,²³ men Konventet fulgte ikke opfordringen. Endvidere har forslag om, at unionsborgere skulle have ret til at stemme og stille op som kandidater i nationale eller regionale valg i et værtsmedlemsland, været omtalt af

Kommissionen, bl.a. i dennes fjerde rapport om unionsborgerskab (2004),²⁴ der imidlertid ikke kunne godkendes af Europa-Parlamentet.²⁵

Selvom unionsborgerskabet som beskrevet ovenfor har udviklet sig og fået større betydning især når det gælder unionsborgernes ret til fri bevægelighed, er der således ikke noget, der tyder på, at det vil ændre sin nuværende status som supplement til det nationale statsborgerskab.

4.3 Konklusion

Som grundlag for en samlet konklusion om unionsborgerskabsforbeholdet er synet på forbeholdet i dansk praksis og i det europæiske samarbejde undersøgt. Omend forbeholdet ikke har nogen praktisk juridisk betydning, kan det overvejes, om forbeholdet har en bredere betydning i dansk praksis og/eller i det europæiske samarbejde. Omend undersøgelserne ikke er udtømmende, tyder de på, at der fortsat rejses spørgsmål om forbeholdets betydning i den danske debat i lyset af den generelle udvikling på unionsborgerskabsområdet, mens forbeholdet ikke har haft betydning i det europæiske samarbejde.

I Danmark har forbeholdet kun været påberåbt i få tilfælde – og i det væsentlige i form af spørgsmål fra folketingsmedlemmer til ministre. Når der bortses fra spørgsmål om mulighederne for at bevare bl.a. unionsborgerskabsforbeholdet i forbindelse med vedtagelse af nye traktattekster, har der i høj grad været tale om spørgsmål om betydningen af, at EF-Domstolen og fællesskabsretten i stigende grad henvises til unionsborgerskabet. Et par eksempler kan illustrere problemstillingen.

I 2000 blev der stillet spørgsmål til udenrigsministeren om, hvorvidt det var i overensstemmelse med de danske EU-forbehold at godkende charteret om de grundlæggende rettigheder, når det af præamblen fremgik, at Unionen "sætter mennesket i centrum for sit virke med indførelsen af unionsborgerskabet". Spørgeren var af den opfattelse, at regeringen ikke både kunne respektere unionsborgerskabsforbeholdet og tilslutte sig charteret, når dette havde unionsborgerskabsbegrebet som "et gennemgående tema". Ministeren henviste til, at charterets rettigheder var baseret på traktaterne og skulle udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der var fastsat i traktaterne. Charteret kunne således hverken udvide eller begrænse den traktatfastsatte beskyttelse eller de traktatfæstede rettigheder, og det anfægtede derfor ikke unionsborgerskabsforbeholdet.²⁶

I 2006 blev der i Folketinget stillet spørgsmål til justitsministeren

om, hvorvidt EF-Domstolen havde tilsidesat det danske forbehold ved i gentagne domme, "som også er bindende for Danmark", at have henvist til unionsborgerskabet som præmis for en udvidet integration mellem EU's medlemslande. Ministeren henviste til forløbet frem til Amsterdam-traktaten og til Domstolens principielle udtalelse om ligebehandling i Grelczyk-sagen. Ministeren tilføjede, at Domstolens praksis ikke indebærer, "at unionsborgerskabet er trådt i stedet for det nationale statsborgerskab", og derfor var ministeren ikke enig i, at Domstolen havde tilsidesat det danske unionsborgerskabsforbehold.²⁷

I EU-samarbejdet har ingen af de adspurgte aktører kunnet erindre, at forbeholdet skulle have spillet en rolle siden Amsterdam-traktaten. Den danske beskrivelse af unionsborgerskabet er blevet "almindeligt EU-sprog". En ophævelse af forbeholdet kan muligvis skabe større retlig klarhed, men i øvrigt er det uden betydning, siges det.

Sammenfattende må det således konkluderes, at Danmark i 1992 tog forbehold over for en udvikling, hvor det nationale statsborgerskab kunne blive erstattet af unionsborgerskabet. Udviklingen er ikke gået i den retning, og det er heller ikke blevet anset for ønskeligt af andre medlemslande, hvilket blev bekræftet med vedtagelsen af Amsterdam-traktaten (og de senere traktater), som udtrykkeligt fastslår, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. Det danske "forbehold" er så at sige blevet almindelig fællesskabsret. Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet har for så vidt tjent sit oprindelige formål, og der er almindelig enighed om, at det i dag er uden praktisk betydning.²⁸

Udviklingen er som nævnt heller ikke gået i den retning, at det nationale statsborgerskab har mistet betydning. For 15-20 år siden var der mange, der forudså, at dette ville ske med den tiltagende anerkendelse af menneskerettighederne, som er rettigheder, der gælder for alle og enhver. At disse forventninger ikke er blevet indfriet, skyldes i høj grad de rettigheder, som unionsborgerskabet har føjet til det nationale statsborgerskab i EU's medlemslande.

Ud over gennemgangen af det danske forbehold skitserer dette kapitel udviklingen på unionsborgerskabsområdet siden unionsborgerskabets indførelse, og det opridser nutidige opfattelser af såvel det danske forbehold som unionsborgerskabet. På den baggrund fastslås det, at udviklingen af unionsborgerskabet og de rettigheder, der er knyttet hertil, har givet det nationale statsborgerskab større – ikke mindre – betydning.

Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet har derimod mistet sin praktiske betydning.

Noter

1. Borgernes Europa E 1 (DA-4/1992).
2. *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, Supplement 7/85.
3. Se Groot, Gerard-René de (2003): *Towards a European Nationality Law – Vers un droit européen de nationalité*, tiltrædelsesforelæsning, Maastricht: Universiteit Maastricht, 13. nov. 2003, s. 9.
4. Folketinget 1992-93 tillæg A sp. 6711.
5. Tiltrædelsesloven indeholdt en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter lovgivningens krav om indfødsret kunne fraviges, i det omfang det var en nødvendig følge af EF-medlemsskabet.
6. Se vedrørende spørgsmålet om “under what circumstances rights and duties attached to Union citizenship may result in replacing rather than complementing national citizenship” i Hailbronner, Kay (2005): “Nationality in public international law and European law”, i Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch (red.): *Acquisition and Loss of nationality, vol. 1: Comparative analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 87.
7. Se også Philip, Allan (1996): “Danskerne er unionsborgere – forbeholdet er indholdsløst”, Lov & Ret 4, s.15.
8. Koslowski, Rey (1999): “EU Citizenship: Implications for Identity and Legitimacy”, i Thomas Banchoff & Mitchell P. Smith (red.): *Legitimacy and the European Union*, London: Routledge, s. 170. Det skal bemærkes, at artikel 22 indtil nu ikke har været bragt i anvendelse.
9. Se bl.a. Shaw, Jo (2007): *The Transformation of Citizens in the European Union, Electoral Rights and the restructuring of Political Space*, Cambridge: Cambridge University Press; Maas, Willem (2007): *Creating European Citizens*, Lanham: Rowan & Littlefield; Vink, Maarten (2005): *Limits of European Citizenship*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Bruter, Michael (2005): *Citizens of Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Eder, Klaus & Bernhard Giesen (2001): *European Citizenship between National Legacies and Postnational Projects*, Oxford University Press; Wind, Marlene (udkommer 2009): “Post-national Citizenship in Europe, The EU as a Welfare Rights Generator?”, *Columbia Journal of European Law*, 2:15. Se også Shaw, Jo (1998): “The interpretation of European Union Citizenship”, i *The Modern Law Review*, 61:3, maj, s. 293-317.

10. Desuden fremgår det nu eksplicit, at artikel 18, stk. 2, ikke kan anvendes på de områder, der er opregnet i artikel 18, stk. 3.
11. O'Leary, Síoфра (1998): "The Option for the reform of EU Citizenship", i Tiilikainen, Síoфра & Teija Tiilikainen (red.): *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, Institute for Public Policy Research, Sweet & Maxwell, s. 82.
12. O'Leary, Síoфра (1998): "The Option for the reform of EU Citizenship", i Tiilikainen, Síoфра & Teija Tiilikainen (red.): *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, Institute for Public Policy Research, Sweet & Maxwell, s. 82.
13. Sag C-184/99 af 20. sep. 2001. Domstolen har i to sager taget stilling til navnespørgsmål i relation til fællesskabsretten, herunder i García Avello-dommen (C-148/02) af 2. okt. 2003, hvori Domstolen fastslog, at artikel 12 og artikel 17 er til hinder for, at en medlemsstat afviser en ansøgning om navneændring for mindreårige børn med dobbelt statsborgerskab – henholdsvis i den pågældende stat og en anden medlemsstat – til det navn, som de ville have i henhold til den anden medlemsstats lovgivning og traditioner. For tiden verserer der for Domstolen en anden navnesag om et tysk barns ret til at blive registreret i Tyskland med det efternavn, han efter fødslen havde fået ved navnebevis i Danmark, hvor han dengang boede. Problemet er opstået, fordi dansk international privatret lader spørgsmål om efternavn afhænge af bopælsstatens lovgivning, mens navnefastsættelse i Tyskland afhænger af lovgivningen i staten, hvor vedkommede er statsborger. Generaladvokaten har foreslået Domstolen at lægge vægt på unionsborgernes ret til bevægelsesfrihed og fremhævet, at denne ret ikke respekteres, hvis en unionsborger er blevet registreret under ét navn i medlemsstaten, hvor han er født, og det så efterfølgende bliver nødvendigt at registrere ham under et andet navn i en anden medlemsstat, se forslaget til afgørelse af 24. april 2008 i Grunkin-Paul-sagen (C-353/06).
14. Sag C-200/02, af 19. okt. 2004. I dommen i sagen Baumbast og R (C-413/99) afsagt 17. sep. 2002 fastslog Domstolen for første gang udtrykkeligt, at artikel 18 har direkte virkning, dog således at retten er undergivet de begrænsninger, som har grundlag i fællesskabsretten. Dommen "fuldbyrdede en udvikling i Domstolens praksis, hvor unionsborgerskabet er blevet tillagt stadig større betydning. Grzelczyk-dommen udgjorde et væsentligt skridt i den henseende". Se generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i Akrich-sagen (C-109/01) af 27. feb. 2003.

15. Direktiv 2004/38/EF, 29. april 2004.
16. Artikel 21, stk. 3 har følgende indhold: "*Med samme formål for øje som i stk. 1 kan Rådet, hvis traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, efter en særlig lovgivningsprocedure fastsætte foranstaltninger vedrørende social sikring eller social beskyttelse. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet*". Bestemmelsen om pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter i det gældende stk. 3, erstattes i TEUF af en anden ny bestemmelse, artikel 77, stk. 3, som indeholdes i traktatens Tredje Del afsnit V om "et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed". Herefter kan Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure fastsætte bestemmelser om pas mv., hvis det viser sig påkrævet for at lette udøvelsen af retten til bevægelsesfrihed mv., og traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel hertil. Det ensartede pas i EU's medlemsstater er indført ved resolutioner på mellemfolkeligt grundlag, og en forordning om forskellige sikkerhedsstandarde i pas og rejsedokumenter er en udbygning af Schengen-reglerne, som Danmark har kunnet gennemføre som en mellemfolkelig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater. Bestemmelser, vedtaget i medfør af bestemmelser i TEUF's Tredje Del, afsnit V, vil ikke være bindende for Danmark, men kunne gennemføres som en folkeretlig forpligtelse. Der er allerede i dag hjemmel (i TEF's artikel 42 og artikel 308) til at vedtage bestemmelser om social sikring og beskyttelse.
17. Artikel 23, stk. 2. Rådet kan her efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet vedtage direktiver om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette unionsborgernes diplomatiske og konsulære beskyttelse hos andre landes myndigheder i tredjelande, hvor de pågældendes egen stat ikke er repræsenteret.
18. Traktaten indeholder en bestemmelse, der henviser til en tilpasset udgave af chartret, som blev genproklameret af EU-institutionerne i december 2007 og offentliggjort i *EU-Tidende* i december 2007.
19. Rubio-Marín, Ruth (2000): *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge University Press
20. Se Dell'Olio, Fiorella (2005): *The Europeanization of citizenship, Between the Ideology of Nationality, Immigration and European Identity*, Aldershot: Ashgate, s. 146.
21. Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk & Harald Waldrauch (2005): *Acquisition and Loss of nationality Volume 1: Comparative*

analyses, Policies and Trends in 15 European Countries, Amsterdam: Amsterdam University Press.

22. Kostakopoulou, Dora (2007): "European Union Citizenship: Writing the Future", i *European Law Journal*, 13:5, sep., s. 623-646.
23. Udtalelse af 14. maj 2003 om "Adgang til unionsborgerskab i EU", 2003/C 208/19, se EUT C 208/76.
24. Europa-Kommissionen (2004): *Beretning fra Kommissionen*, Bruxelles, 26. okt. 2004; KOM(2004)695 endelig; fjerde rapport om unionsborgerskab (1. maj 2001-30. april 2004). Se også Regionskomiteens udtalelse (2005): *Bulletin of the EU* 7/8-2005 Human Rights (1/7).
25. Se også Shaw, Jo (2007): "E.U. Citizenship and political rights in an evolving European Union", *Fordham Law Review*, 75:5, april, s. 2559-2561.
26. Folketinget 2000-01 Spm. nr. S 189.
27. S 2516; EU-kontoret, 2006-790-0196.
28. Se bl.a. *Karnov 2007*; Udenrigsministeriets hjemmeside; Søvnald, Villy, SF (2008): interview i Information 26. jan. 2008; Nørby, Ellen Trane, Venstre. (<http://www.ellenifolketinget.dk>).

Kapitel 5

Retlige og indre anliggender

“Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemslandenes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres.”

Konsoliderede traktater om Den Europæiske Union, artikel 3-2

og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 67-1

“Ingen af bestemmelserne i tredje del, afsnit V [Område med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed], i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark.”

Konsoliderede traktater om Den Europæiske Union, protokol 22, artikel 2

5.1 Indledning

Det er næppe en overdrivelse at beskrive de seneste års udvikling i samarbejdet om retlige og indre anliggender som en stille revolution. Samarbejdet, der i dag omfatter asyl, indvandring, grænsekontrol, civil-

ret samt politi og strafferet hører traditionelt til kerneopgaverne for en stat. Beskyttelse af den offentlige orden og sikring af borgenes rettigheder er historisk tæt knyttet til den nationale selvforståelse, det nationale retssystem og den nationale administrative praksis. Det seneste årtis europæiske samarbejde vidner imidlertid om, at suveræne stater går stadig længere i et tæt samarbejde om spørgsmål og problemer, de tidligere har løst hver for sig.

Samtidig er RIA-samarbejdet i større omfang end de fleste andre samarbejdsområder i EU kendetegnet ved særlige bremseklodser. Medlemslandene ønsker generelt at bevare mere kontrol og undgå, at udviklingen går hurtigere, end at de mere tøvende regeringer kan følge med. Samarbejdet har i vidt omfang været drevet frem af justits- og indenrigsministre og deres embedsmænd, der har sikret sig en række nationale undtagelser og særlige beslutningsprocedurer, der skal garantere, at medlemslandene ikke mister styringen.

Fordi RIA-samarbejdet i høj grad har været styret af medlemslandene frem for EU-institutionerne, er det skiftende nationale dagsordener, der har domineret samarbejdet. Når Malta har stået over for hundredvis af bådflygtninge fra Nordafrika, når Sverige ønsker at tiltrække arbejdskraft, og når Storbritannien kræver skarpere tiltag mod international terrorisme, kræves der fælles handling fra de andre medlemslande. Det betyder, at RIA i dag fremstår som et kludetæppe af mere eller mindre isolerede samarbejdsområder. Der er kvalitativt ganske langt fra politimæssigt samarbejde om efterforskning af narkokarteller over fælles minimumregler for behandling af asylansøgere til gensidig anerkendelse af skilsmisseafgørelser. Disse forhold bidrager til, at RIA i dag er et af de juridisk og politisk mest komplicerede områder i EU.

Dette kapitel søger at give et overblik over samarbejdets udvikling og betydningen af det danske retsforbehold fra 2000 og frem til i dag. Kapitlet er opdelt i fire dele. Indledningen placerer RIA-samarbejdet i en global sammenhæng, introducerer det danske retlige forbehold og gennemgår RIA-området udvikling. Anden del af kapitlet består af analyser af hvert enkelt samarbejdsfelt under RIA, dvs. politi- og strafferets-samarbejdet, de fælles regler om grænsekontrol og visum, fælles politik for ulovlig og lovlig indvandring, asylpolitikken og det civilretlige samarbejde. Formålet med denne opdeling er at dykke ned bag de forskellige overskrifter og undersøge, hvad de konkret betyder. Gennemgangen af områderne illustrerer tydeligt, at retsforbeholdet stiller Danmark forskelligt inden for hvert område. Tredje del af kapitlet ser nærmere på Danmarks overordnede stilling i RIA-samarbejdet og konsekvenserne af

forbeholdet. Sidste del af kapitlet diskuterer betydningen af Lissabon-traktaten for RIA-samarbejdet og Danmarks fremtidige stilling på området.

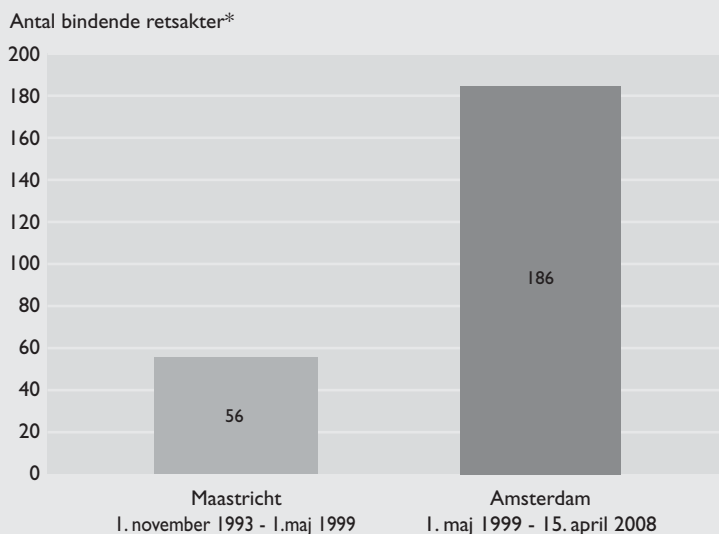
5.1.1 Retlige og indre anliggender i en global sammenhæng

I dag er RIA-samarbejdet det hurtigst voksende politikområde i EU med i gennemsnit ti nye lovforslag om måneden.¹ Det vidner om en ændring i medlemslandenes syn på samarbejdet og et skift i balancen imellem hensynet til national suverænitæt og ønsket om at skabe fælles løsninger. EU's justits- og indenrigsministre mødes hyppigere og træffer flere beslutninger end nogensinde før. Hvor det før var utænkeligt, at dansk, fransk og slovensk politi delte efterforskningsoplysninger om narko-smuglere, er det i dag blevet en selvfølge.

Samarbejdet om retlige og indre anliggender er drevet frem af både interne politiske udviklinger og pres udefra. Inden for EU har gennemførelsen af det indre marked og den frie bevægelighed for personer medført et stigende behov for samarbejde på dette område. På den ene side har ophævelsen af den nationale grænsekontrol inden for Schengen-området krævet et tættere samarbejde mellem medlemslandenes politi-, anklage- og udlændingemyndigheder, i takt med at asylansøgere, indvandrere og kriminelle har fået den samme frie bevægelighed, der er tilfaldet EU-borgere i øvrigt. Det har bl.a. medført oprettelsen af et fælles politiagentur til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, fælles regler for, hvilken stat der er ansvarlig for at behandle asylansøgninger, og fælles rettigheder til lovlig indvandring. På den anden side betyder den frie bevægelighed også, at et stigende antal lovlydige EU-borgere driver virksomhed, handler og gifter sig på tværs af landegrænser. For sådanne virksomheder og borgere har EU forsøgt at skabe regler og mekanismer, der gør det lettere at leve og bevæge sig på tværs af landegrænser uden at skulle løbe ind i juridiske problemer.

Udadtil står medlemslandene over for en række udfordringer, som de finder det svært at håndtere enkeltvis. Det gælder kontrollen med de ydre grænser, hvor EU oplever et stigende indvandringspres og bl.a. derfor har oprettet et fælles grænseagentur og andre initiativer, der skal bekæmpe ulovlig indvandring. De europæiske regeringer er blevet stadig mere optaget af at bekæmpe international terrorisme. Det har bl.a. givet sig udslag i indførelsen af fælles regler om straf for terrorisme og udveksling af mistænkte. Samtidig mangler EU-landene i stigende grad

Graf 5.1
Bindende retsakter på RIA-området vedtaget under
Maastricht- og Amsterdam-traktaten



Kilder: Dansk Udenrigspolitisk Institut (2002): *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København; Europa-Kommissionen(2007): *Acquis of the EU under title IV TEC and title VI TEC*, Udenrigsministeriets arkiver.

*Note: Følgende retsakter er medregnet som bindende: Forordninger, direktiver, beslutninger, afgørelser, rammeafgørelser, fælles aktioner (Maastricht) og fælles holdninger (Maastricht).

arbejdskraft inden for en række erhverv. Det er grunden til, at medlemslandene nu samarbejder om at gøre EU mere attraktivt for f.eks. højt-kvalificerede arbejdsindvandrere, forskere og studerende.

Kombinationen af disse interne og eksterne pres har betydet, at de europæiske regeringer, til trods for områdets politisk følsomme karakter, i stigende grad bruger EU, når de vil bekæmpe international kriminalitet, ulovlig indvandring og terrorisme og skabe enklere procedurer og rettigheder for EU-borgere, asylansøgere og lovlige indvandrere. Siden 1. maj 1999, hvor Amsterdam-traktaten trådte i kraft, er der i gennemsnit vedtaget over dobbelt så mange bindende retsakter pr. år på RIA-området, som under Maastricht-traktaten (se graf 5.1).

5.1.2 Det danske retsforbehold

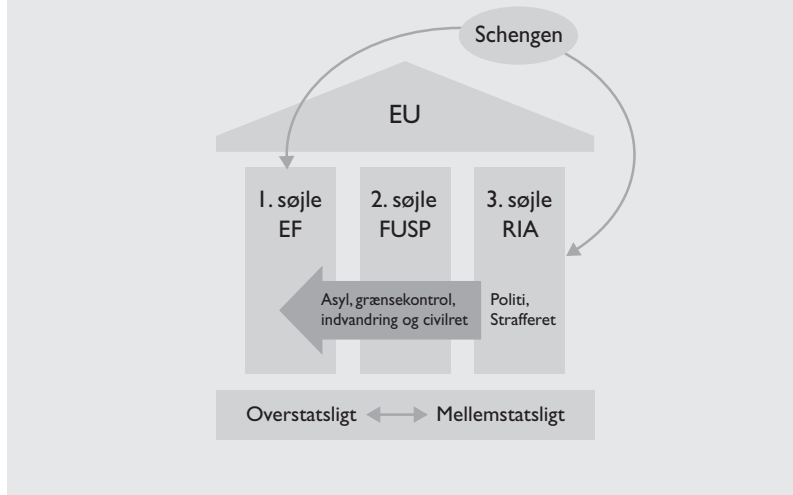
Det danske forbehold for EU-samarbejde om retlige og indre anliggender er ganske specielt, da det så at sige er et forbehold med forbehold. Retsforbeholdet betyder nemlig ikke, som man måske umiddelbart kunne tro, at Danmark automatisk står uden for alle dele af RIA-samarbejdet.

Dette hænger først og fremmest sammen med den måde, forbeholdet blev formuleret på ved Edinburgh-afgørelsen i 1992. Formuleringen af retsforbeholdet udelukker ikke umiddelbart Danmark fra at deltage i EU-samarbejdet på dette område men garanterer, at Danmark ikke afgiver suverænitet til EU i relation til grundlovens paragraf 20, når det gælder RIA-samarbejdet. Konkret betyder det, at Danmark deltager fuldt ud i det mellemstatslige samarbejde, hvor reglerne først skal omsættes i national ret, men står uden for det overstatslige RIA-samarbejde, hvor lovgivningen har direkte virkning. Det danske forbehold på retsområdet går med andre ord på formen for samarbejdet, ikke på indholdet.

Den vægt, der er tillagt forskellen på det mellem- og det overstatslige samarbejde, har været afgørende for den måde, RIA-samarbejdet har udviklet sig på. Med Maastricht-traktaten blev EU opdelt i tre søjler. I den 1. søjle ligger det almindelige EF-samarbejde. Dette samarbejde er overstatsligt. På de fleste områder af dette samarbejde kan Ministerrådet i samarbejde med Europa-Parlamentet vedtage lovgivning med kvalificerede flertalsafgørelser, EF-Domstolen har normalt fuld kompetence, og de vedtagne regler gælder direkte i medlemslandene. Samarbejdet inden for 2. søjle (udenrigs- og sikkerhedspolitik) og 3. søjle (dele af retlige og indre anliggender som anført i afsnit VI i EF-traktaten) er derimod mellemstatsligt. Her har de enkelte medlemslande fortsat suverænitet, der er generelt krav om enstemmighed, og samarbejdet minder i højere grad om det almindelige folkeretlige samarbejde, som det kendes fra f.eks. Europa-rådet og NATO. 2. og 3. søjle blev introduceret med Maastricht-traktaten, netop fordi spørgsmål om fælles udenrigspolitik og retspolitik var særlig følsomme for alle medlemslande; medlemslandene ville gerne intensivere samarbejdet inden for disse områder, men nødig "slippe tømmerne".

Det danske retsforbehold blev bl.a. indført, fordi Maastricht-traktaten indeholdt en mulighed for at foretage et såkaldt "søjlespring" og dermed at overføre dele af RIA-samarbejdet til den overstatslige 1. søjle.² Danmark ønskede en forsikring om, at Danmark ikke ville blive bundet

Figur 5.1
Udviklingen i RIA-samarbejdet indtil 2008



overstatsligt på disse områder, hvis denne mulighed i Maastricht-traktaten nogensinde skulle blive udnyttet. Det danske forbehold var altså rettet mod fremtiden, for det RIA-samarbejde, der i traktatens afsnit VI var lagt fundamentet til, var et mellemstatsligt samarbejde, som Danmark ønskede at deltage i. Den mulighed for “søjlespring”, som Maastricht-traktaten tillod, blev aldrig brugt. Det store skridt blev først taget med Amsterdam-traktaten, hvor vigtige dele af RIA-samarbejdet blev overført fra den mellemstatslige 3. søjle i afsnit VI til et nyt afsnit IV, der var placeret i 1. søjle. Det drejede sig om grænsekontrol, indvandringspolitikken, asylpolitikken og civilret (se figur 5.1).³

Med Amsterdam-traktaten fik det danske forbehold for første gang praktisk betydning, og Danmark fik en særlig protokol til traktaten, der med henvisning til Edinburgh-afgørelsen præciserer, at Danmark hverken deltager i vedtagelsen eller er bundet af foranstaltninger i henhold til EF-traktatens afsnit IV om retlige og indre anliggender.⁴ Dermed er det sikret, at Danmark ikke deltager i det overstatslige RIA-samarbejde og ikke er bundet af de retsakter på området, der er vedtaget fra Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 og frem til i dag. Eftersom politisamarbejdet og strafferetten er forblevet mellemstatsligt i 3. søjle, deltager Danmark fuldt ud her.

Selvom EU har fået overstatslig kompetence på udlændingeområdet, grænsekontrol og civilret, er der fortsat en del af EU-samarbejdet inden for

disse områder, der har mere praktisk og uformel karakter. Danmark kan deltage i dette samarbejde, så længe det ikke er overstatsligt bindende.

Derudover er der to særlige aspekter af retsforbeholdet. For det første er reglerne for fælles udformning af visum og lister over lande, hvor der kræves visum, hvis deres borgere skal besøge et EU-land, ikke omfattet af det danske forbehold. For det andet er Danmark i en speciel situation, når det handler om de særlige Schengen-regler. Schengen-samarbejdet startede i 1985 mellem fem europæiske lande som et forsøg på gradvis at arbejde frem mod ophævelsen af den indre grænsekontrol mellem de pågældende stater. Hermed opstod behovet for samarbejde på en række relaterede områder. I 1990 blev Schengen-konventionen underskrevet. Den forpligter, til gengæld for ophævelsen af den interne grænsekontrol, Schengen-landene til at samarbejde om ekstern grænsekontrol, ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet. Schengen-samarbejdet blev gradvis udvidet og omfattede fra 1997 alle de daværende EU-lande på nær Storbritannien og Irland. Danmark tilsluttede sig Schengen-konventionen i 1997 og implementerede Schengen-reglerne i 2001. Alle Schengen-reglerne blev med Amsterdam-traktaten inkorporeret som en del af EU-samarbejdet, reglerne om fri bevægelighed kom i 1. søjle, mens Schengen-reglerne om politi- og strafferet blev placeret i 3. søjle.⁵

For de dele af Schengen-reglerne, der blev lagt i 1. søjle, fik Danmark en særlig ordning, hvorefter Danmark fortsat var mellemstatsligt bundet i forhold til alle andre Schengen-lande, hvad angik allerede vedtagne regler.⁶ For nye Schengen-regler, der fortsat ligger i 3. søjle, dvs. omfatter politisamarbejde og strafferet, deltager Danmark fuldt ud. Men Danmark kan ikke deltage i vedtagelsen af nye Schengen-relaterede retsakter inden for grænsekontrol og ulovlig indvandring. Derfor blev der indført en særlig bestemmelse i den danske protokol, der sikrer, at Danmark kan tilslutte sig fremtidige overstatslige EU-regler, der er en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde.⁷ Protokollen fastlægger, at Danmark, inden for seks måneder efter en ny retsakt er vedtaget, skal meddele, om landet vil tilslutte sig beslutningen på mellemstatsligt grundlag. Danmark har frem til i dag tilsluttet sig samtlige retsakter, der er en udbygning af Schengen-samarbejdet.

Det sidste forhold, der gør sig gældende i forbindelse med det danske retsforbehold, er, at Danmark i forhold til enkelte områder af RIA-samarbejdet, der ellers er omfattet af forbeholdet, har anmodet Kommissionen og de andre medlemslande om at få lov til at tilslutte sig gennem såkaldte parallelaftaler. Det har Danmark fået mulighed for i

tre tilfælde; det gælder dels på asylområdet, hvor Danmark deltager i Dublin-systemet og den fælles fingeraftryksdatabase Eurodac, og det gælder på det civilretlige område, hvor Danmark har fået mulighed for at deltage i to forordninger, der afløser tidligere mellemstatslige konventioner, som Danmark tidligere har underskrevet. Parallelaftalerne kan imidlertid ses som undtagelser fra undtagelsen.

5.1.3 RIA-samarbejdets udvikling fra Amsterdam til Lissabon

Betydningen af det danske retsforbehold er, som beskrevet ovenfor, afhængig af, hvordan EU-samarbejdet udvikler sig mere generelt. Et afgørende skridt til konkret politikudformning på RIA-området blev taget i efteråret 1999, hvor stats- og regeringscheferne trådte sammen til et særligt møde i Tampere, Finland. Her blev rammerne for et "fælles område for frihed, sikkerhed og retfærdighed" udstukket, hvilket stadig er den overskrift, Kommissionen bruger for RIA-området i dag.

Ambitionsniveauet var fra starten højt. Der blev formuleret målsætninger om en fælles asyl- og indvandringspolitik, herunder et fælles europæisk asylsystem, flere og ens rettigheder for lovligt indvandrere og bedre styring og kontrol med ulovlig indvandring. Det andet hovedelement var udviklingen af et "ægte europæisk retsområde", hvilket dækkede over både civilretlig og strafferetlig harmonisering samt gensidig anerkendelse af andre medlemslandes retsafgørelser. Sidste element var bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Her blev det vedtaget at skabe bedre samarbejde mellem medlemslandenes politi- og anklagemyndigheder. Mere konkret blev det foreslået, at oprette en fælles uddannelsesinstitution for politiofficerer, fælles efterforskningshold for grænseoverskridende kriminalitet samt Eurojust, en samarbejdsorganisation for anklage- og domstolsmyndigheder i de enkelte medlemslande. Programmet sigtede mod at opnå en balance mellem på den ene side behovet for øget kontrol og sikkerhed efter ophævelsen af den indre grænsekontrol og på den anden side ønsket om at sikre både EU-borgere og udlændinges rettigheder, hvilket kom til udtryk i en række henvisninger til flygtninge- og menneskerettighedsstandarder samt almindelige retssikkerhedsprincipper.

Tampere-programmet gav et betydeligt politisk rygstød til et politikområde, som mange medlemslande på det tidspunkt ikke forestillede sig skulle udvikle sig nævneværdigt. For at sikre, at politikken blev gennemført, formulerede Kommissionen over 60 konkrete delmål, hvor de fleste

skulle gennemføres inden for en femårsperiode, hvis afslutning faldt sammen med datoen for udvidelsen den 1. maj 2004. Inden denne dato skulle grundstenene være lagt, og et fælles "område for frihed, sikkerhed og retfærdighed" være en realitet. Et ambitiøst mål, da der fortsat var enstemighed på de fleste områder i denne femårsperiode. Implementeringen af milepælene blev løbende evalueret og resultatet lagt offentligt frem i form af en såkaldt "resultattavle" – en metode, man med succes havde brugt i forbindelse med introduktionen af det indre marked.⁸

På trods af disse tiltag lod realiseringen vente på sig. Det var særligt de ømtålelige spørgsmål omkring fælles strafferetsregler og asyl, hvor forhandlingerne trak ud. Resultatet blev, at en række af de sværeste retsakter sammenlignet med Kommissionens oprindelige forslag blev væsentligt udvandet af medlemslandene og presset igennem lige op til den femårige deadline før udvidelsen. Kommissionens egen evaluering af Tampere-programmet var, at man kun i begrænset omfang havde nået den oprindelige ambition.⁹

Den næste politiske femårsplan, Haag-programmet, lagde derfor op til en mere forsigtig, trinvis fremgangsmåde. Der blev ikke opstillet lige så mange konkrete politiske mål som i Tampere-programmet. Tre områder blev i Haag-programmet viet særlig opmærksomhed. Det første var forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Efter angrebene i New York, Madrid og London fik dette område en helt anden betydning end i 1999. Det operationelle samarbejde på politiområdet fik særlig opmærksomhed. Informationsudveksling om trusler mod andre medlemslande indebar en større rolle for f.eks. Europol og Eurojust. Terrorindsatsen satte også en ny kurs for visum- og grænsesamarbejdet, der i højere grad blev koblet til sikkerhedsspørgsmål samt øget fokus på fundamentalisme og radikaliserings i de enkelte medlemslande.

Det andet fokusområde var asyl og indvandring, der efter flygtningekrisen i Kosovo og voksende migrationspres fra Nordafrika krævede yderligere harmonisering. På trods af udfordringerne med at blive enige om fælles minimumregler på asylområdet under Tampere-programmet opstillede Haag-programmet en målsætning om et egentligt fælles europæisk asylsystem i 2010, dog med væsentlig færre referencer til høje beskyttelsesstandarder end i Tampere-programmet. Derudover pegede Haag-programmet på den ene side på behovet for fælles regler for lovlig indvandring og bedre integration og på den anden side på udvikling af ny teknologi til sikring af de ydre EU-grænser, et nyt grænseagentur samt samarbejde omkring hjemsendelse af indvandrere med ulovligt ophold.

Sidst, men ikke mindst, understregede Haag-programmet vigtighed-

en af den udenrigspolitiske dimension for alle dele af RIA-samarbejdet. Samarbejde med ikke-EU-lande om udveksling af information på sikkerheds- og strafferetsområdet, indgåelse af aftaler om grænsekontrol og tilbagesendelse af afviste indvandrere, projekter til beskyttelse af flygtninge i nærområderne samt kvoter for lovlig arbejdsindvandring blev alt sammen set som en nødvendig udvikling af de ellers traditionelt indenrigspolitiske politikområder.

Allerede nu er man i en højtstående rådgivningsgruppe gået i gang med at diskutere indholdet af den ramme, der i 2009 skal afløse Haag-programmet. Gruppens officielle rapport forventes at blive præsenteret for Rådet i juli 2008. Overordnet er målsætningen at skabe en sammenhæng mellem sikkerhed og rettigheder for EU-borgere. Inden for flere områder vil der formentlig være mere fokus på evalueringer og finjustering af de instrumenter, der allerede er vedtaget, end på at vedtage egentligt nye politikker. Det skyldes, at der både i forhold til Tampere- og Haag-programmerne har vist sig at være ganske langt fra tanke til handling. Det er derfor sandsynligt, at de næste år også vil blive brugt på at sikre, at medlemslandene rent faktisk implementerer de beslutninger, de har vedtaget.

Over det sidste årti har RIA-området udviklet sig til at blive et af EU's højest prioriterede politikområder. Spørgsmål om fælles strafferegler og lovlig indvandring var tabu på EU-niveau indtil for få år siden, og at landene i 2005 skulle etablere et fælles grænseagentur, der koordinerede grænsekontrol i Middelhavet, var uden for de flestes forestillingsevne, da man formulerede Tampere-programmet i 1999. Samtidig har udviklingen i denne periode dog været præget af forsigtighed, og en betydelig del af politikforslagene er forblevet på tegnebrættet. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft håber mange på, at dette vil ændre sig. Den mellemstatslige 3. søjle afskaffes, og samarbejdet normaliseres i højere grad i forhold til beslutningsprocedurer og åbenhed. Alt tyder således på, at integrationen inden for RIA-området vil fortsætte de kommende år, og at RIA-samarbejdet i højere grad vil komme til at fungere som et "almindeligt" samarbejdsområde som f.eks. landbrugs- og handelspolitikken. Med den næste traktat vil den stille revolution på området for retlige og indre anliggender være gennemført. Se mere herom i afsnit 5.8.

5.2 Politi- og strafferetssamarbejdet

Danmark deltager fuldt og aktivt i EU's politi- og strafferetssamarbejde, eftersom dette samarbejde, modsat en række andre områder inden for RIA, er forblevet mellemstatsligt. Politi- og strafferetssamarbejdet i EU

er kendetegnet ved en spænding mellem ønsket om at bevare national kontrol og behovet for effektiv kriminalitetsbekæmpelse. Samarbejdet er hidtil forblevet mellemstatsligt, eftersom medlemslandene ikke har ønsket at opgive initiativretten og kontrollen med politi, efterforskning og strafferet, der er så stærkt knyttet til den nationale suverænitet. Alligevel har samarbejdet fået en stadig større principiel og praktisk betydning. Det er der flere forklaringer på. For det første er der sket en "internationalisering" af den grove kriminalitet. Mange af de forbrydelser, der i dag opfattes som de mest alvorlige, foregår på tværs af nationale grænser. I 2007 var den mest lukrative form for kriminalitet således narkosmugling.¹⁰ En anden meget indbringende form for grænseoverskridende kriminalitet er it-kriminalitet.¹¹ Det er f.eks. blevet udbredt at stjæle identiteter på nettet og at svindle med kreditkort, og et stigende antal hackere afpresser virksomheder ved at true med at ødelægge deres it-system.¹² En tredje og særdeles indbringende kriminalitet er menneskesmugling, som ifølge FN er den hurtigst voksende form for kriminalitet på kloden. Hvert år bliver 100.000 mennesker således smuglet ind over EU's grænser.¹³ Dertil kommer tobaks- og alkoholsmugling, falskmøntneri og børneporno, som i stigende grad er organiseret i internationale netværk.¹⁴ For det andet har ophævelsen af den nationale grænsekontrol med Schengen-samarbejdet og gennemførelsen af den frie bevægelighed for personer skabt behov for samarbejde om kriminalitetsbekæmpelse. For det tredje har terrorangrebene den 11. september 2001 i USA og de efterfølgende angreb i europæiske storbyer medført en lang række initiativer til bekæmpelse af terrorisme. Sidst, men ikke mindst, er politi- og strafferetssamarbejdet et politisk projekt, der skal sikre, at EU i højere grad udbygger aktiviteter, som har bevågenhed i den offentlige debat, og som formodes at optage borgerne i deres dagligdag.

Grænseoverskridende kriminalitet er svær at bekæmpe for de nationale myndigheder alene. For det første mangler politiet information om, hvad der foregår i de andre lande.¹⁵ Det betyder, at det er vanskeligt for politiet at opdage en forbrydelse, der er under planlægning, og at grænseoverskridende kriminalitet kan forblive uopklaret. Politiet i to forskellige lande kan risikere at arbejde parallelt på samme sag eller måske ligefrem at modarbejde hinanden uden at være opmærksomme på, at de faktisk forsøger at opklare samme grænseoverskridende forbrydelse. For det andet har EU-landene forskellige regler, når det kommer til efterforskning og retsforfølgning. Det gør det sværere at samarbejde. Internationalt samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet er ikke kun et spørgsmål om, at politiet skal lære at arbejde

tæt sammen. Det handler også om, at det kan være vanskeligt at samarbejde målrettet og effektivt, hvis reglerne i den materielle strafferet er meget forskellige, og hvis det enkelte medlemsland har processuelle regler, der gør samarbejdet besværligt og langsommeligt. Det er grunden til, at landene i EU i de senere år har indført fælles procedurer for udveksling af bevismateriale og mistænkte baseret på princippet om gensidig anerkendelse. Desuden er der indført en række fælles strafferetlige regler for alvorlige grænseoverskridende forbrydelser. Denne udvikling betyder, at balancen mellem effektiv kriminalitetsbekæmpelse og demokratisk kontrol også skal findes på EU-plan.

Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark med sit forbehold blive udelukket fra at deltage i det politi- og strafferetlige samarbejde, idet traktaten gør samarbejdet overstatsligt. Udelukkelsen fra deltagelsen i nye beslutninger vil ske med det samme, men virkningerne for Danmark vil indtræde gradvis, efterhånden som nye retsakter vedtages og træder i kraft. Derfor handler de følgende sider om udviklingen af et samarbejde, som Danmark pga. retsforbeholdet kan komme til at stå udenfor i fremtiden.

Politi- og strafferetssamarbejdet i EU kan opdeles i tre områder: for det første politisamarbejdet i Schengen-regi, for det andet Europol og Eurojust og for det tredje reglerne om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og rammeafgørelserne om minimumsharmonisering af medlemslandenes strafferet. De følgende afsnit beskriver udviklingen inden for de tre områder.

5.2.1 Politisamarbejdet om grænsekontrol

Det politimæssige samarbejde er i stort omfang baseret på Schengenkonventionen fra 1990, der skabte fri personbevægelighed over de indre grænser og styrkede indsatsen mod international kriminalitet og illegal indvandring. I 1999 blev Schengen-reglerne integreret i EU-samarbejdet, men reglerne om politi- og grænsekontrol kom under 3. søjle, så Danmark kunne trods forbeholdet deltage fuldt og helt i det politimæssige samarbejde i Schengen-regi. Den praktiske del af Schengen-samarbejdet er i dag gennemført i 24 lande.¹⁶

Som en følge af tiltrædelsen af Schengen-konventionen opgav Danmark grænsekontrollen for personer ved den tyske grænse i 1999.¹⁷ Danske politimænd skulle nu i endnu højere grad arbejde internationalt, idet politisamarbejdet inden for Schengen-området blandt andet omfatter udveksling af informationer, gensidig bistand i forbindelse

med opklaring af straffesager, mulighed for observation og skygning og forfølgelse af mistænkte ind i et andet Schengen-land – såkaldt “hot pursuit” eller “forfølgelse på friske spor”, som er den danske betegnelse.¹⁸ “Hot pursuit” indebærer, at tyske og svenske politibiler og politibetjente i uniform må krydse grænsen til Danmark under ganske særlige betingelser – hvis de er i gang med at forfølge en person, der er mistænkt for meget grove forbrydelser såsom mord, trafikdrab, voldtægt eller nar-kosmugling. Dansk politi skal dog straks orienteres, og anholdelser foretages af politiet i det område, hvor pågribelsen finder sted.¹⁹ Stærk skepsis mod at finde tysk politi på dansk territorium, ikke mindst i Sønderjylland, var medvirkende til, at Danmark fik lov til at holde udenlandsk politi i kortere snor end andre lande.²⁰ Danske politibetjente må i princippet køre så langt ind i Tyskland og Sverige, som de vil. Omvendt må tysk og svensk politi højest efterforske i fem timer på egen hånd i Danmark og ikke længere end 25 km fra grænsen.²¹ “Hot pursuit” giver konkrete resultater. I maj 2002 lykkedes det eksempelvis dansk og tysk politi at optræfle en smuglerbande med forbindelse til rockergruppen Bandidos, der havde stået bag indsmuglingen af to ton hash til Danmark. Gennembruddet i sagen kom, da dansk og tysk politi i samarbejde, og med brug af reglerne om “hot pursuit”, skyggede en smuglertransport fra Köln til København.²²

En hjørnesten i politisamarbejdet om den fælles grænsekontrol er den centrale database “Schengen Information System”, der forkortes SIS. Her registreres uønskede og eftersøgte udlændinge, stjålne biler, våben, identifikationspapirer og penge. Der er i dag næsten 23 millioner registreringer i databasen. Identitetspapirer udgør den største gruppe med omkring 17 millioner indtastninger efterfulgt af over 3 millioner stjålne og efterlyste motorkøretøjer. Graf 5.2 viser udviklingen i antal registreringer i udvalgte typer af indberetninger – undtaget er efterlyste personer.

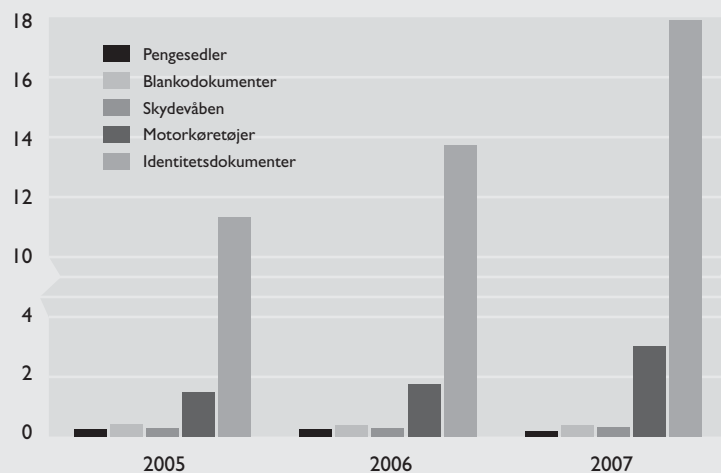
Oprindeligt havde SIS kun til formål at fungere som kompensationsforanstaltning ved åbning af grænserne. I dag er medlemslandene i vid udstrækning enige om at benytte SIS-data til andre formål end de oprindeligt tænkte og i højere grad til opklarende politiarbejde.²³ Den opgraderede version af SIS (SIS II), som ventes at være fuldt funktionsdygtig i 2009 åbner muligheden for indregistreringen af nye typer data, f.eks. biometriske data, og at flere myndigheder kan få adgang til informationerne.²⁴ Herved bliver SIS-systemet et endnu vigtigere instrument for medlemslandenes politimyndigheder.

Registreringer i SIS-databasen foretages af de enkelte landes politi

Graf 5.2

Udviklingen i antallet af indberetninger af stjålne, ulovligt handlede eller forsvundne genstande i den centrale SIS-database i perioden 2005-2007

Antal indberetninger (mio)



Kilde: Rådet (5239/06), (6178/07) og (6441/08)

efter nationale kriterier. I Danmark er det således udlændingelovens paragraf 58 g, der fastsætter kriterierne for indberetning. Det forhold, at landene har forskellige kriterier for at registrere personer, er et potentielt problem for retssikkerheden. Der er således grænsetilfælde, hvor personer, der ikke ville blive registreret i Danmark, bliver registreret i et andet Schengen-land eller omvendt. Dog skal alle registreringer opfylde de nationale regler vedrørende dataregistrering, en række internationale regler samt de regler for registrering, der er nedfældet i Schengen-konventionens artikel 95-100 (afsnit IV). Datatilsynet har konstateret, at der er sket en række fejl i Rigspoliets indberetning til SIS.²⁵ I takt med at SIS-registret er blevet et vigtigt instrument for politiet til at spore uønskede personer og stjålne genstande, og antallet af registreringer vokser, opstår der altså også en risiko for fejl.

5.2.2 Europa

Det vigtigste initiativ inden for politisamarbejdet er formentlig etableringen af Europol. Den europæiske politienhed, der ligger i Haag, koor-

Tabel 5.1
Europol's bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet

Europol beskæftiger sig med grov international organiseret kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater. Dette omfatter bl.a.:

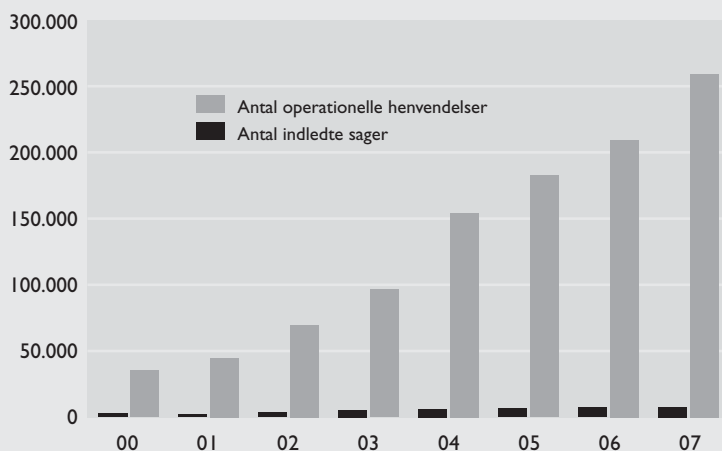
- forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme
- narkotikahandel
- menneskehandel
- organiseret illegal indvandring (menneskesmugling)
- ulovlig handel med radioaktive og nukleare stoffer
- handel med stjålne motorkøretøjer
- bekæmpelse af møntfalskneri og forfalskning af betalingsmidler
- hvidvaskning af penge.

dinerer grænseoverskridende kriminalitetsbekæmpelse mellem medlemslandene (se tabel 5.1). Der er i dag over 600 ansatte i Europol, og over 100 af dem er nationale forbindelsesofficerer, det vil sige, at de er nationale politi- og toldbetjente udsendt fra de forskellige medlemslande. Disse udsendte politifolk kaldes forbindelsesofficerer, og de står for al kommunikation mellem Europol og de særligt udpegede myndigheder i de enkelte medlemslande. I Danmark er det Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC), der varetager kommunikation til og fra Europol. Forbindelsesofficerernes vigtigste opgave er at lette kommunikationen mellem Europas 1,2 millioner politifolk, der er organiseret på meget forskellige måder, hvilket kan være svært gennemskueligt for den enkelte efterforsker. Dansk politi bruger dagligt de danske forbindelsesofficerer til bl.a. at koordinere konkrete anholdelser og sikre sig kontakt til relevante myndigheder i udlandet. Et typisk eksempel er skygning og efterforskning af narkosmuglere, der f.eks. kan følge ruter fra Spanien tværs over Europa via Nederlandene til Danmark. I sådanne tilfælde får danske politifolk, via de danske forbindelsesofficerer, hjælp fra nederlandske forbindelsesofficerer. Helt afgørende er det, at den operationelle del af politisamarbejdet på det enkelte medlemslands territorium foregår helt på det pågældende medlemslands præmisser og under ledelse af medlemsstatens myndigheder. Der er altså ikke tale om, at Europol kan påtage sig selvstændige opgaver i medlemslandene.

Europol har i stigende grad kastet sig over mere langsigtede projekter som f.eks. trusselvurderinger, terrorismebekæmpelse og kriminalitetsstatistik. Europol kan på eget initiativ opfordre et EU-land til at efterfor-

Graf 5.3

Europol: indledte sager og operationelle henvendelser i perioden 2000-2007



Kilde: Rådet (7804/08): Europol's årlige rapport til Rådet, 2007.

ske mistænkelige forhold og kan henvende sig direkte til dansk politi med oplysninger.²⁶ Europol samarbejder med en række tredjelande og organisationer, men kun Canada, Kroatien, Island, Norge, Schweiz og USA har et egentligt operationelt samarbejde med Europol.

Helt centralt for samarbejdet i Europol er informationsudveksling. Det sker for det første gennem det elektroniske informationssystem, der registrerer data om stjalne sager (særligt biler) og personer, der er mistænkt eller eftersøgt for at have begået grænseoverskridende kriminalitet. Danmark har været særdeles aktiv i opbygningen af informationssystemet, og Europol har således overtaget den danske databaseteknik fra Rigspolitiet.²⁷ Selvom nogle lande tøver med at dele oplysninger med Europol, peger tendensen mod et støt stigende antal sager, fra 1.919 i år 2000 til 7.618 i år 2007, hvoraf knapt 30 procent er narkorelaterede (se graf 5.3). For det andet opretter Europolis medarbejdere løbende analysedokumenter i forbindelse med undersøgelser og kortlægninger af bestemte problematikker som f.eks. børneporno eller narkokriminalitet. For det tredje er der oprettet et indeks over analyserne, som ikke-medlemmer af Europol kan få lov til at se med henblik på at etablere et partnerskab.

På det operationelle plan er politisamarbejdet intensiveret med en

række arbejdsgrupper. Blandt andet har de øverste nationale politichefer siden 1999 etableret et forum, hvor de udveksler erfaringer og samarbejder om planlægningen af aktioner, ikke mindst i forhold til bekæmpelse af terrorisme.²⁹ Selvom EU traditionelt er blevet set af de nationale efterretningstjenester som en kæp i hjulet for mere effektiv og uformel informationsdeling, er samarbejdet i Europol i stigende grad også relevant for efterretningsmyndighederne.³⁰ Stadigt flere opgaver i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme søges løst i regi af Europol. Cheferne for de nationale sikkerhedstjenester har eksempelvis oprettet en antiterrorgruppe kaldet "Counter Terrorism Group", hvor formandsposten på tur varetages af det land, som har EU-formandskabet.

Europol udgør i stigende grad knudepunktet for europæisk kriminalitetsbekæmpelse, hvilket blev fastslået i foråret 2008, da Europol-konventionen blev erstattet af en rådsbeslutning, der omdanner Europol til et EU-agentur fra den 1. januar 2010.³¹ Beslutningen indebærer blandt andet, at det bliver lettere for Europols styrelsesråd at træffe beslutninger om f.eks. ansættelsen af en ny direktør og prioriteringen af Europols opgaver. Med det nye retsgrundlag udvides Europols mandat til også at omfatte grovere ikkeorganiseret kriminalitet på tværs af grænser som f.eks. mord og voldtægt. Rådsbeslutningen giver også Europol mulighed for at foretage efterforskningsopgaver sammen med medlemslandene. Endelig får Europol mulighed for at oprette nye databaser.³² Udvidelsen af mandatet vil uden tvivl styrke Europols betydning. For at gøre Europol mere handlekraftig og øge den parlamentariske og domstolsmæssige kontrol med Europols arbejde er det flere gange blevet foreslået at flytte politi- og strafferetten over i 1. søjle.³³ Først hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, bliver det imidlertid til virkelighed.

Endvidere har medlemslandene oprettet et Europæisk Politiakademi (CEPOL) til videreuddannelse af ledende politifolk fra hele EU. CEPOL blev oprettet som et EU-agentur i 2005 og står blandt andet for udveksling af politifolk og nye uddannelsesprogrammer. Danske og udenlandske politifolk anser akademiet for afgørende i udviklingen nye arbejdsmetoder og udvekslingen af den nyeste politifaglige viden.

5.2.3 Udlevering af mistænkte og bevismateriale

Det er ikke nok blot at intensivere det praktiske politisamarbejde, hvis man effektivt skal bekæmpe international kriminalitet. Det kræver også, at landenes domstole og anklagemyndigheder kan samarbejde.

Tabel 5.2
Den europæiske arrestordre

- I årene 2004, 2005 og 2006 er der i alt blevet udstedt 15.335 arrestordre af EU-landenes myndigheder.
- Danmark har fra 1. januar 2004 til 30. september 2007 modtaget i alt 115 europæiske arrestordre. Af de 115 sager er 34 sluttet, uden at Justitsministeriet har truffet afgørelse om udlevering/afslag efter udleveringsloven. Dette skyldes bl.a., at arrestordren er blevet trukket tilbage, eller at den eftersøgte ikke opholdt sig i Danmark
- Danmark udleverer især mistænkte til Tyskland, Spanien og Holland.

Kilde: Rådet (9005/5/06) rev. 5 og redegørelse om lovovervågning af lov nr. 433 af 10. juni 2003

Hjørnестenen i samarbejdet mellem EU-landenes domstole og anklagemyndigheder, når det gælder bekæmpelse af kriminalitet, er princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser. Afgørende for princippet om gensidig anerkendelse er, at landenes myndigheder har gensidig tillid til hinanden og dermed kan acceptere gyldigheden af hinandens afgørelser. Der er blevet vedtaget en række retsakter med udgangspunkt i dette princip. En af de vigtigste er den europæiske arrestordre (se tabel 5.2), som gør det muligt at anmode et EU-land om at udlevere en mistænkt i sager om alvorlig kriminalitet, uden at sagen skal underkastes en domstolsprøvelse af substansen i sagen. Samtidig fastsætter den europæiske arrestordre strenge tidsfrister, der fremskynder udlevering af forbrydere markant i forhold til tidligere udleveringsaftaler.

Arrestordren fordrer en høj grad af gensidig tillid, og der er af samme grund indført en række garantier, der skal beskytte retssikkerheden.³⁴ De danske myndigheder kan afslå at udlevere en dømt borger, hvis den dømte afsoner i Danmark i stedet. Der er også fastlagt en række andre grunde til at afslå udlevering, bl.a. hvis der er fare for umenneskelig behandling eller tortur, eller hvis personen allerede er dømt eller frikendt for forbrydelsen i Danmark. For at arrestordren kan udstedes, og en udlevering kan finde sted, kræves det, at der foreligger:

- en endelig dom på mindst fire måneders fængsel eller anden frihedsberøvende foranstaltning af samme varighed
- en anklage om en lovovertrædelse, der straffes med fængsel eller anden frihedsberøvelse af mere end et års varighed.

Hovedreglen er et krav om dobbelt strafbarhed, altså at forbrydelsen skal være strafbar i begge lande. Der er imidlertid oprettet en positivliste af lovovertrædelser, som ikke kræver dobbelt strafbarhed. Hvis forbrydelsen er med på listen og har en strafferamme på mindst tre år, er der ikke noget krav om, at man skal kunne blive straffet for lovovertrædelsen i det land, der udleverer en mistænkt. Norge har i øvrigt undertegnet en samarbejdsaftale med EU om at være med i arrestordren.

For det andet er der blevet vedtaget en rådsafgørelse om udveksling af straffeoplysninger på tværs af landene.³⁵ Målet er at effektivisere udvekslingen af oplysninger fra strafferegistre i EU-medlemslandene, således at det ikke længere vil være muligt at blive dømt for en forbrydelse i et land (f.eks. pædofili) og så senere flytte til et andet land med en ren straffeattest. Hvor det tidligere har været tilfældigt, om retssystemet blev bekendt med en tidligere dom fra et andet land, kan det nu sikres, at der bliver givet en højere straf for gentagelseskriminalitet.

I 2006 blev landene endvidere enige om en EU-bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager.³⁶ Formålet er at gøre det nemmere for myndigheder i et EU-land at få hjælp til at sikre bevismateriale, der befinder sig i et andet EU-land. Før bevissikringskendelsen kunne en anmodning ikke sendes direkte til det nationale politi, men skulle først via de nationale domstole. Samtidig var der ingen forpligtelse til at imødekomme anmodningen. Dette betød, at sagsgangen ofte var langsommelig. Bevissikringskendelsen gør det muligt for dansk politi med en dansk dommerkendelse i hånden at anmode belgisk politi om f.eks. at beslaglægge en computer med børneporno, der har forbindelse til en dansk børnepornoring. På samme måde kan en spansk dommer i forbindelse med efterforskningen af et terrorangreb anmode om at få udleveret optegnelser over telefonopkald fra en person bosat i Danmark, der er mistænkt for at have deltaget i planlægningen af angrebet. Det kan anføres, at det er et problem for retssikkerheden, at anmodninger fra andre lande har begrænset prøvelse ved en dansk ret. Omvendt kan det indvendes, at gerningsmænd ikke bør være bedre stillet, blot fordi deres forbrydelse har en grænseoverskridende karakter, og afgørende beviser derfor ikke kan fremskaffes.

5.2.4 Eurojust

For at gøre det lettere for medlemslandene at retsforfølge alvorlige grænseoverskridende forbrydelser, har medlemslandene oprettet EU-agenturet Eurojust med hovedsæde i Haag. Eurojust er et samarbejdsor-

gan for medlemslandenes anklagemyndigheder, der arbejder tæt sammen med Europol om det praktiske samarbejde med eksempelvis at opnå en ransagningskendelse eller ret til at foretage efterforsknings-skridt i udlandet såsom beslaglæggelse og udlevering af materiale fra udenlandske efterforskninger. Hvor sådanne anmodninger ofte tager lang tid eller ligefrem bliver syltet, kan Eurojust hjælpe med en direkte kontakt til myndighederne. Eurojust har sæde i Haag og ledes af 27 anklagere, en fra hvert EU-medlemsland, der hjælper det internationale samarbejde i straffesager på vej. Eurojust har også mulighed for at anbefale, at de nationale retshåndhævende myndigheder griber ind og indleder efterforskning eller retsforfølgelse, men Eurojust har ikke nogen selvstændig myndighed på disse felter og hverken kan eller skal ændre national lovgivning. Eurojust vurderes af de fleste danske og udenlandske kilder som en succes. De første fem år voksede antallet af sager fra 192 i 2001 til 771 i 2006. Norge har i øvrigt som det første tredjeland underskrevet en samarbejdsaftale med Eurojust i 2005.

5.2.5 Strafferetlig tilnærmelse og terrorismebekæmpelse

Selvom udvekslingsprocedurer og retsakter, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse, er udgangspunktet, er medlemslandene også begyndt at tilnærme deres straffelove. Mere præcist har de vedtaget en række retsakter, der etablerer fælles minimumregler for, hvem, hvad og hvor meget der kan straffes. Baggrunden for denne tilnærmelse mellem landenes strafferet, er at der opstår problemer, hvis man anvender gensidig anerkendelse, når der er store forskelle på landenes materielle strafferet. Hvis der ikke er enighed om, hvad der menes med eksempelvis "smugling" eller "menneskehandel", og hvad sådanne forbrydelser skal straffes med, vil det være svært at anvende gensidig anerkendelse. Med andre ord kan princippet om gensidig anerkendelse let føre til krav om en eller anden form for fælles forståelse af strafferetten og ofte et krav om en vis grad af harmonisering af straffelovene. Men regeringerne har altså valgt kun at etablere fælles regler for mindste maksimumstrafferammer, hvilket afspejler, at der ikke er ønske om en egentlig harmonisering af strafferetten.

Når man bruger gensidig anerkendelse til at styrke samarbejdet om at bekæmpe kriminalitet, bliver det også nødvendigt at opnå en fælles forståelse af de alvorlige forbrydelser. Ønsket om en større tilnærmelse mellem medlemslandenes straffelove bunder imidlertid også i, at bl.a. Kommissionen mener, at åbne grænser gør det muligt for kriminelle at

“shoppe” efter lande, hvor deres handlinger er lovlige.³⁷ Det er ofte tilfældet, at en handling er kriminaliseret i alle EU-lande, men på forskellige måder. Der findes endog også tilfælde, hvor et medlemsland har kriminaliseret en handling, mens den samme handling er lovlig i nabolandet. Sådanne forskelle skyldes bl.a. forskelle mellem landenes retskulturer, og som sådan er strafferetlig harmonisering et følsomt emne.

Et af de områder, hvor villigheden til at harmonisere lovgivning har været størst, er inden for terrorismebekæmpelsen. I den forstand kan terrorismebekæmpelse ses som den store katalysator på området. Et af de vigtigste harmoniseringsinitiativer er rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme, der fastsætter, hvad der udgør terrorisme. Afgørelsen fra 2002 er for nylig foreslået udvidet til bl.a. at dække rekruttering og træning af terrorister.³⁸ Den beskriver desuden, hvilke strafferetlige sanktioner medlemslandene bør anvende i deres nationale lovgivning. Rammeafgårelsen blev vedtaget parallelt med den danske “antiterrorpakke”, hvor den stærkt udvidede paragraf 114 i straffeloven indeholder en definition af begrebet terrorisme, der ligger ganske tæt op ad EU’s definition i rammeafgårelsen.³⁹

Ud over at definere terrorhandlinger har medlemslandene også udformet lister over bestemte terrorister og terroristorganisationer, som medlemslandene forpligter sig til at opspore og retsforfølge. Listerne udspringer oprindeligt af FN’s Sikkerhedsrådsresolution, der blev vedtaget efter terrorangrebene den 11. september 2001. Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) medfører således vidtgående forpligtelser for FN’s medlemslande til at bekæmpe terrorisme, herunder til at indefryse terroristers og terroristorganisationers midler og forhindre, at midler stilles til rådighed for dem. FN-resolutionen afklarer imidlertid ikke, hvilke personer og grupper der skal betragtes som terrorister og terroristorganisationer; det overlades til FN’s medlemslande. EU har derfor vedtaget en række retsakter til gennemførelse af Sikkerhedsrådsresolution 1373, bl.a. med henblik på at identificere, hvem der inden for EU skal anses for terrorister og terroristorganisationer.⁴⁰

For yderligere at forebygge og bekæmpe terrorisme, har Rådet vedtaget forordning 2580/2001 om indefrysning af midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører terrorister som enkeltpersoner eller i grupper. Den fastsætter også, at der hverken direkte eller indirekte må stilles pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for terrorister. Desuden indeholder den undtagelser af humanitære årsager, hvis midlerne anvendes under særlige omstændigheder, navnlig betaling af fødevarer, lægemidler og advokatsalær.

Derudover har EU-landene i fællesskab gennemført Sikkerhedsråds-resolution 1390 om Osama bin Laden, al-Qaeda og Taleban.⁴¹ Rådsakterne opdateres ved kommissionsforordninger, der afspejler opdateringen af Sikkerhedsrådets lister. Ajourføringer af listen sker mindst hver sjette måned og kræver enstemmighed.

Forordningen om terrorismefinansiering suppleres af en fælles holdning af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme. I tilknytning til denne fælles holdning er der opstillet en liste over personer og grupperinger, hvis økonomiske midler medlemslandene skal indefryse, og som de ikke må overføre penge til.⁴² I forbindelse med den regelmæssige revision har Rådet fjernet ti personer og fem grupper og enheder fra listen siden 2002. Det er selvfølgelig alvorligt at blive placeret på listen, og der er anlagt en række sager ved EF's retsinstanser af organisationer og personer, som mener, at de er uretmæssigt placerede på listen. I 2008 annullerede EF-Domstolen f.eks. den kurdiske organisation PKK's placering på listen, og aktuelt foreligger generaladvokatens udtalelse i sagen Kadi, som ligeledes lægger op til en annullering.⁴³ Disse sager peger på, at der er en spænding mellem medlemslandenes iver efter at sortliste mistænkte terrorister og respekten for grundlæggende rettigheder. Når samtlige medlemslande har vedtaget, at en bestemt person eller organisation er terrorist, har det vist sig ganske svært at få lavet om på den beslutning.

Ud over retsakterne om terrorisme har man vedtaget minimumkrav om den maksimale straf for menneskehandel, hvidvaskning, svig og forfalskning af betalingsmidler, børnepornografi, bestikkelse i den private sektor, falskmøntneri, ulovlig narkotikahandel, angreb på informationssystemer og organiseret kriminalitet.⁴⁴ Som led i antiterrorbekæmpelsen forhandler landene i øjeblikket om fælles regler for anvendelsen af passagerlister (PNR-oplysninger), hvor flyselskaber og andre lufttransportvirksomheder forpligtes til at stille visse passageroplysninger til rådighed for de kompetente myndigheder i medlemslandene med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.⁴⁵

5.2.6 Harmonisering af medlemslandenes straffelove

Der er ikke enighed om, hvordan man skal opfatte harmoniseringen af straffelovgivningen. På den ene side er der fortsat tale om minimumregler, og der skal være tale om grænseoverskridende kriminelle handlinger. På den anden side er der allerede på nuværende tidspunkt sket en omfattende tilnærmelse af straffelovene, når det gælder de mest alvorli-

ge kriminelle handlinger. Der er således bred enighed blandt både praktikere og forskere om, at harmoniseringen vil fortsætte.

Hvor disse tiltag er ganske nye, har EU inden for rammerne af 1. søjle i mange år fastsat bestemmelser om administrative sanktioner (som f.eks. bøder), der har stor lighed med strafferetlige sanktioner. Det gælder f.eks. inden for landbruget, hvor EU bekæmper svig med fællesskabsmidler.

Tilnærmelsen mellem de nationale straffelovgivninger stammer imidlertid ikke kun fra konkrete beslutninger om at harmonisere strafferetten. Der er nemlig også tilføjet strafferetlige bestemmelser i det almindelige EU-samarbejde, hvilket har givet anledning til en del debat i Danmark. Baggrunden er, at Kommissionen siden begyndelsen af 1990'erne har forsøgt at indføre strafferetlige tiltag inden for det overstatslige samarbejde. Målet har været at sikre, at medlemslandene sanktionerede overtrædelser af EU's regler på en ensartet og effektiv måde. Spørgsmålet var imidlertid, om de fælles regler om strafferetlige sanktioner skulle vedtages i en retsakt, der var vedtaget med hjemmel i 3. søjle, eller om de strafferetlige regler kunne vedtages med hjemmel i 1. søjle, dvs. med hjemmel i de samme traktatbestemmelser, der var blevet brugt til at fastlægge pligterne for borgerne og virksomhederne. Der kunne ikke opnås enighed mellem medlemslandene om at anvende 1. søjle-instrumenter, så derfor blev der valgt 3. søjle-instrumenter. Dette var f.eks. tilfældet med overtrædelser af forbuddet mod hvidvask.⁴⁶ EF-Domstolen har imidlertid i to domme slået fast, at der under visse betingelser skal anvendes overstatslige instrumenter, når strafferetlige sanktioner ønskes indført.⁴⁷

Den første såkaldte miljødom (C-176/03) fastslog, at det var forkert, at fælles regler om minimumstrafferegler vedrørende overtrædelse af visse pligter på miljøområdet var fastsat i en rammeafgørelse vedtaget inden for 3. søjle. Da miljøbeskyttelse er et af Fællesskabets grundlæggende formål, og da de regler, hvis overtrædelse skulle strafferetligt sanktioneres, var fastsat i direktiver vedtaget inden for 1. søjle, skulle de strafferetlige regler også vedtages med hjemmel i 1. søjle. Den efterfølgende dom (C-440-05) om regulering af forurening fra skibe præciserede dog, at EU ikke har kompetence til i en 1. søjle-retsakt at bestemme, hvilken type straf og hvilken grad af sanktioner der skal gælde. Muligheden for at indføre strafferetlige bestemmelser i 1. søjle-instrumenter er altså stadig begrænset, men gælder for Danmark eftersom disse regler ikke har hjemmel i det forbeholdsbelagte afsnit IV. Dommene kan på den ene side ses som et udtryk for en styrkelse af

Kommissionens position på medlemslandenes bekostning og på den anden side som en demokratisering ved styrkelsen af Europa-Parlamentets stilling som medlovgiver under 1. søjle.

I kølvandet på dommene er der fremsat forslag til direktiver om piratkopiering, kontrol med køb af våben,⁴⁸ samt vedtaget en forordning om eksport af teknologi og materiel, der kan anvendes til militære formål (forordning 7258/06). Piratkopiering er et stigende problem for europæiske virksomheder. I softwareindustrien anslår man, at hele 37 procent af de softwareprodukter, der anvendes i EU, er piratkopier, og i skotøjs- og beklædningsindustrien tegner varemærkeforfalskninger og piratkopier sig for 22 procent af omsætningen. Forslaget til direktivet om piratkopiering lægger op til, at man kan få en straf på op til 300.000 euro og fire års fængsel for piratkopiering.⁴⁹ Sanktioner gælder kun for kommercielle virksomheder; privat piratkopiering af musik og software rammes ikke.⁵⁰

I Danmark fik især miljødommen (C-176/03) stor opmærksomhed. Den danske regering og størstedelen af de andre medlemslande havde den opfattelse, at strafferetligt samarbejde faldt uden for rammerne af det overstatslige samarbejde i EF-traktaten. Dommen betyder imidlertid, at samarbejdet om miljøbeskyttelse, det indre marked og konkurrenceforhold i fremtiden vil kunne indeholde bestemmelser om pligt til at indføre strafferetlige sanktioner, som vil være fuldt ud bindende for Danmark – uagtet forbeholdet for overstatsligt samarbejde.⁵¹

I en diskussion af disse dommes betydning for Danmark og det retlige forbehold er det imidlertid værd at bemærke, at de to domme i virkeligheden kun tager forskud på den dag, hvor man ikke længere har en mellemstatlig 3. søjle. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil den med ét slag gøre politi- og strafferetligt samarbejde overstatsligt. Dermed vil den lange strid om den korrekte hjemmel for strafferetlige tiltag formentlig slutte, da der så ikke længere vil være en mellemstatlig søjle. Selvom søjlediskussionerne vil ophøre med Lissabon-traktaten, kan det dog forventes, at rækkevidden af EU's kompetence fortsat vil give anledning til diskussion.

5.2.7 Politi- og strafferetssamarbejdet og Danmarks stilling

Politi- og strafferetssamarbejdet har udviklet sig betydeligt det seneste årti. Danmark har deltaget fuldt ud i samarbejdet, der er karakteriseret ved en spænding mellem tre hensyn. For det første behovet for en mere

effektiv kriminalitetsbekæmpelse, når det gælder den grænseoverskridende kriminalitet. For det andet ønsket om at sikre national kontrol med politi, efterforskning og strafferet. For det tredje kravet om bedre demokratisk kontrol og større fokus på borgernes rettigheder, som formentlig vil blive mere fremtrædende, når Europa-Parlamentet får medbestemmelse og EF-Domstolen får kompetence. Hvordan dette spil mellem kriminalitetsbekæmpelse, suverænitet og retssikkerhed vil udfolde sig i fremtidens europæiske samarbejde, er svært at gisne om. Ét er dog sikkert: Det politi- og strafferetlige samarbejde har aldrig været prioriteret så højt politisk, som det er i dag.

Danmark deltager fuldt og helt i EU's politi- og strafferetssamarbejde, eftersom dette samarbejde indtil videre er forblevet mellemstatsligt. Det betyder også, at Danmark har mulighed for at gøre sin indflydelse gældende. Denne mulighed er først og fremmest blevet udnyttet inden for Europol, hvor Danmark anses for at være et land med betydelig strategisk indflydelse. Derudover har Danmark i løbet af de seneste år spillet en særlig aktiv rolle i forbindelse med de retlige tiltag mod terrorisme, børneporno og andre former for grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Dansk politi trækker dagligt på Europol's databaser og ekspertise som led i arbejdet med at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet. Danmark anvender den europæiske arrestordre til at retsforfølge mistænkte, der ellers befinder sig i andre EU-lande. Det grundlæggende princip for strafferetssamarbejdet er den gensidige anerkendelse af domme, men dansk strafferet er, som de andre EU-lande, også i stigende grad påvirket af fælles strafferegler for organiseret grænseoverskridende kriminalitet. Påvirkningen af dansk lovgivning kan særlig ses i på terrorismeområdet. I den forstand har de seneste års intensivering af samarbejdet givet anledning til en "europæisering" af dansk politi- og strafferetspolitik. Med Lissabon-traktaten vil Danmark imidlertid pga. retsforbeholdet blive udelukket fra at deltage, idet traktaten gør samarbejdet overstatsligt. Afsnit 5.8 ser nærmere på betydningen af Lissabon-traktaten og Danmarks gradvise udelukkelse fra politi- og strafferetssamarbejdet.

5.2.8 Opsummering: Danmarks stilling

- Danmark deltager fuldt ud i EU's politi- og strafferetssamarbejde, som hidtil er forblevet mellemstatsligt. Deltagelsen har praktisk betydning for dansk politis arbejde.
- Det grundlæggende princip for strafferetssamarbejdet er den gensidige anerkendelse af domme, men dansk strafferet er også i stigende

grad påvirket af fælles strafferegler for organiseret grænseoverskridende kriminalitet. Påvirkningen af dansk lovgivning kan særlig ses på terrorismeområdet.

- EU kan i begrænset omfang også fastsætte strafferetlige bestemmelser i 1. søjle-instrumenter. Disse strafferetlige sanktioner er fuldt ud bindende for Danmark – uagtet forbeholdet for overstatsligt samarbejde.
- Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark som eneste medlemsland ikke længere deltage i beslutninger på det politi- og strafferetlige område. I løbet af en årrække efter traktaten træder i kraft, vil Danmark med al sandsynlighed ryge helt ud af politi- og strafferetssamarbejdet, på nær de områder, der er knyttet til Schengen-samarbejdet.

5.3 Grænsekontrol og visumregler

EU's fælles regler for grænsekontrol udgør om noget hjertet i RIA-samarbejdet. Internt er ophævelsen af grænsekontrollen mellem medlemslandene udgangspunktet for at sikre gennemførelsen af det indre marked – den frie bevægelighed for personer inden for fællesskabet. Omvendt er kravet for denne frihed, at grænsekontrollen ved de ydre grænser i tilstrækkelig grad forstærkes og dermed kompenserer for tabet af kontrol på de indre grænser. Med ophævelsen af grænsekontrollen medlemslandene imellem er Danmarks grænser reelt bevogtet i syd af grænsevagter i Spanien, Italien og Grækenland, og mod øst af de nye medlemslande som Litauen, Polen, og Ungarn.

I dag består EU's ydre grænser af mere end 80.000 km søgrænser, 9.352 km landegrænser og 665 internationale lufthavne.⁵² Hvert år krydser EU's grænser af mere end 300 millioner mennesker. I 2006 blev mere end 300.000 personer afvist ved EU's ydre grænser.⁵³ Alligevel slipper der hvert år mange tusinder ulovligt ind, enten alene eller ved hjælp af organiseret menneskesmugling. Billedet af et "Fort Europa" kan virke meget virkeligt for de ca. 100.000, der hvert år forsøger at nå Europa ved at krydse Middelhavet, men det er vigtigt at huske på, at den fuldstændige og fejlfri grænsekontrol i en global verden er noget nær en umulighed.⁵⁴

EU's grænsekontrol trækker desuden vigtige tråde til en række andre områder inden for RIA. Det gælder først og fremmest udlændingepolitikken. Grænsekontrol handler grundlæggende om at forhindre uretmæssig adgang til en stats territorium. Regler for, hvem der har og ikke har adgang til at krydse EU's grænser, er i vidt omfang bestemmende for definitionen af henholdsvis lovlig og ulovlig indvandring. Grænsekon-

trol og visumkrav har desuden indvirkning på asylområdet, og det er i dag langt sværere for flygtninge overhovedet at nå hen til EU's ydre grænser og dermed få adgang til at søge asyl i et EU-land. Sidst, men ikke mindst, er grænsekontrollen en vigtig brik i forbindelse med forebyggelse og efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet og interne sikkerhedstrusler.

Danmark er i praksis bundet af alle dele af EU's grænse- og visum-samarbejde. Forbeholdet omfatter for det første ikke fælles regler for udformning af visum og lister over visumpligtige lande.⁵⁵ Derudover er EU's grænsepolitik reelt en udbygning af Schengen-samarbejdet, hvilket betyder, at Danmark har mulighed for, og i virkeligheden dårligt kan lade være med, at tilslutte sig alle nye EU-regler og initiativer på mellemstatsligt niveau.⁵⁶ Danmark har altid tilsluttet sig alle retsakter på dette område.

5.3.1 Integration af Schengen-samarbejdet i EU

Både ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser og fælles regler for grænsekontrol ved EU's ydre grænser er noget, der rører ved de mest centrale nervestrenge i et lands suverænitetsopfattelse. Netop modstand fra nogle lande mod at opgive suverænitet på dette punkt betød, at fælles grænsepolitik i lang tid måtte foregå uden for officielt EU-regi og i stedet som en del af Schengen-samarbejdet. I forhold til grænsekontrol omfatter Schengen-konventionen regler for ophævelse af den interne kontrol, regler for udlændinges mulighed for at rejse inden for Schengen-området, krav til styrkelse af den eksterne grænsekontrol og fælles visumregler. Hertil kom desuden en række sekundære retsakter, bl.a. en fælles grænsemanual⁵⁷ samt SIS-systemet omtalt i afsnit 5.2.1 ovenfor.

Det stigende sammenfald mellem Schengen-regler og EU-regler og et politisk ønske om at styrke Schengen-samarbejdet betød, at hele Schengen med Amsterdam-traktatens ikrafttræden blev inkorporeret i EU-samarbejdet.⁵⁸ Med et slag omfattede EU-samarbejdet således et omfattende regelsæt om grænsekontrol og visumregler, der i praksis udgjorde flere tusinder sider af forskellig juridisk karakter. Ud over at give mange EU-jurister grå hår i hovedet betød dette også, at der i de første år efter Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse ikke var det store behov for at vedtage nye vidtgående regler for dette område. Behovet for at klargøre, forenkle og tilpasse de forskellige Schengen-regler i forhold til de øvrige EU-regler og et væsentlig udvidet EU var til gengæld tyde-

ligt. I marts 2006 blev alle de hidtidige Schengen-regler om kontrol af de indre og ydre grænser, grænsemanualen og eksisterende EU-regler om ydre grænser derfor samlet i en enkelt forordning, det såkaldte Schengen-grænsekodeks.⁵⁹

Selvom der således i dag er tale om almindelige EU-regler, defineres EU's ydre grænser i forhold til de lande, der falder inden for Schengen-området. Dette betyder for det første, at EU's grænseregler reelt også omfatter ikke-EU-landene Norge og Island, og fra 2009 tillige Schweiz og Liechtenstein.⁶⁰ Omvendt er Storbritannien og Irland fortsat ikke med, selvom de gennem særregler har ret til at tilslutte sig dele af grænse-samarbejdet, på trods af at der fortsat opretholdes grænsekontrol mellem disse lande og resten af EU. For det andet er der i forbindelse med EU-udvidelserne i 2004 og 2007 indsat en forsinkelse, således at de nye lande først skal vurderes "Schengen-modne", før kontrollen mellem "gamle" og "nye" medlemslande ophæves. Selvom de nye medlemslande med det samme omfattes af en række EU-regler for kontrol ved de ydre grænser, var det derfor først den 21. december 2007, at den interne kontrol ved landegrænserne blev fjernet for ni ud af de ti lande, der kom med i EU i maj 2004 (se figur 5.2 for en illustration af EU's østlige grænse efter de seneste udvidelser).⁶¹

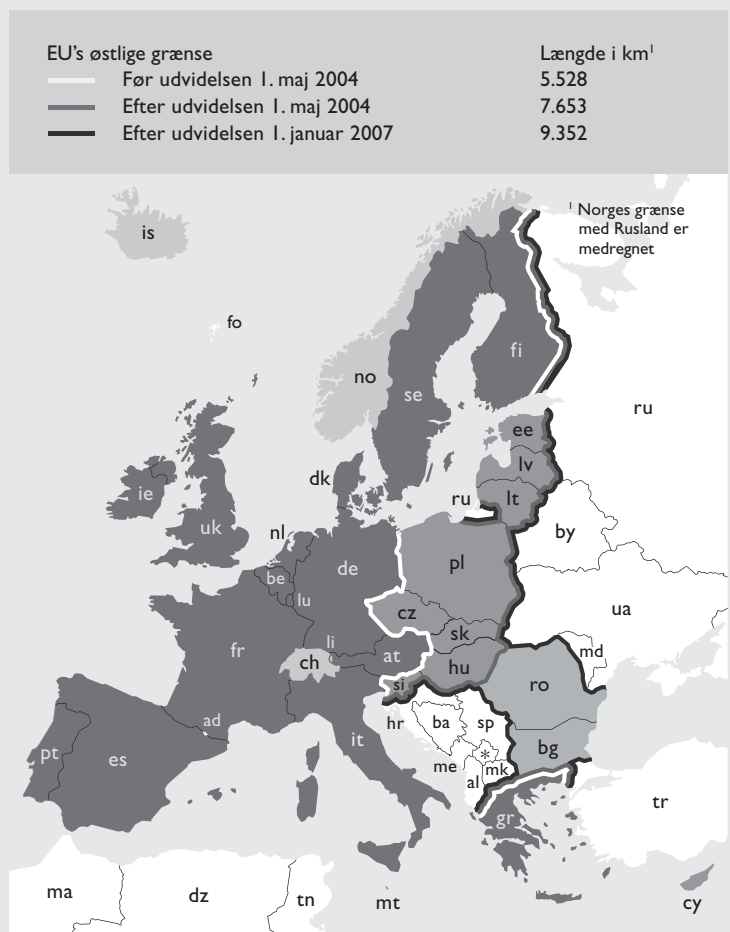
5.3.2 De indre grænser

For de fleste danskere er den mest umiddelbare konsekvens af EU's grænsepolitik formentlig muligheden for uden kontrol at kunne rejse fra et EU-land til et andet. Grænsekodekset fastslår, at alle personer – både udlændinge og EU-borgere – har ret til frit at bevæge sig fra et Schengen-land til et andet, uden at der gennemføres grænsekontrol. Alle medlemslande er desuden forpligtet til at fjerne alle forhindringer for en smidig afvikling af trafikken ved de interne grænseovergange.

Denne grundlæggende frihed til bevægelse for personer inden for EU modsvares af en række bestemmelser, der alligevel giver medlemslandene mulighed for at gennemføre andre former for kontrol eller genindføre national grænsekontrol i nødstilfælde. Medlemslandene må således godt indføre almindelig politikontrol i grænseområderne, så længe det ikke er egentlig grænsekontrol. Vurderingen af, hvornår politikontrol har virkning som grænsekontrol, har allerede skabt en del uenighed; i forbindelse med ophævelsen af grænsekontrollen mellem de "gamle" og "nye" medlemslande har der f.eks. været en række tilfælde, hvor den ophævede grænsekontrol blot blev erstattet af politikontrol i

Figur 5.2

EU's medlemsstater og østlige grænse efter de seneste udvidelser



EU 15	EU 25	EU 27	Andre lande
at Østrig	cy Cypern	bg Bulgarien	ad Andorra
be Belgien	cz Tjekkiet	ro Rumænien	al Albanien
de Tyskland	ee Estland		ba Bosnien-Hercegovina
dk Danmark	hu Ungarn		by Hviderusland
es Spanien	lt Litauen		dz Algeriet
fi Finland	lv Letland		fo Færøerne
fr Frankrig	mt Malta		hr Kroatien
gr Grækenland	pl Polen		ma Marokko
ie Irland	sk Slovakiet		md Moldavien
it Italien	sl Slovenien		me Montenegro
lu Luxembourg			mk Makedonien
nl Nederlandene			ru Rusland
pt Portugal			se Serbien
se Sverige			tn Tunesien
uk Storbritannien			tr Tyrkiet
			ua Ukraine
			* Kosovo

Schengen-lande udenfor EU

ch Schweiz
is Island
li Lichtenstein
no Norge

området umiddelbart efter grænsen – til stor fortrydelse for indrejsende fra de nye medlemslande.⁶²

Derudover har det nye kodeks overtaget de tilsvarende muligheder under Schengen-konventionen for midlertidigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i tilfælde af “alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed”. Her er fortolkning af sådanne trusler tilsvarende afgørende. En række medlemslande har valgt at genindføre kontrol med denne begrundelse i forbindelse med topmøder, politiske besøg eller sportsbegivenheder for at kunne kontrollere tilrejsende demonstranter eller hooligans – noget, der har medført en række klager over krænkelse af netop retten til fri bevægelighed.⁶³ I forhold til den oprindelige bestemmelse i Schengen-konventionen stiller de reviderede regler i grænsekodekset dog en række krav om, at stater, der genindfører intern grænsekontrol, i højere grad skal rapportere og begrunde dette – noget man håber vil få tilfældene begrænset fremover.

5.3.3 Ekstern kontrol

Ønsket om fælles regler for grænsekontrollen ved EU's ydre grænser er tæt knyttet til spørgsmålet om ophævelsen af den interne grænsekontrol. Logikken var og er, at der hermed skabtes et “kontrolunderskud”, der skulle kompenseres ved strammere kontrol ved de ydre grænser og garanti for, at der ikke var nogen “svage led”.

Selvom EU-reglerne stiller en række krav om intensiveret kontrol ved de ydre grænser, er det fortsat medlemslandenes egne myndigheder, der er ansvarlige for kontrollen ved de ydre grænser. Grænsekodekset kræver til gengæld, at den ydre grænsekontrol i alle medlemslande lever op til visse standarder. Alle ind- og udrejsende skal således underkastes et minimum af kontrol. Udlændinge fra lande uden for EU skal kontrolleres mere grundigt, og for ophold op til tre måneder skal fem krav være opfyldt:

- Personen har gyldigt rejsedokument.
- Personen har gyldigt visum, hvis vedkommende kommer fra et land, hvor dette er påkrævet.
- Personen har evt. dokumentation af formålet med opholdet og tilstrækkelige økonomiske midler til opholdet.
- Personen må ikke være indberettet som uønsket i Schengen Information System eller tilsvarende nationale registre.
- Personen må ikke være en trussel mod medlemslandenes sikkerhed, offentlige orden, sundhed eller internationale forbindelser.

EU-reglerne indeholder desuden krav til graden af grænseovervågning, grænsevagternes uddannelse og opførsel, herunder at grænsevagter ikke må udøve diskrimination eller forskelsbehandling, og at medlemslandene skal straffe personer for ulovligt at krydse grænsen. Sammenlignet med de tidligere Schengen-regler har grænsekodekset til gengæld givet flere rettigheder til indrejsende, herunder en ret til at indklage afvisning ved grænsen, bedre rettigheder for EU-borgere med udenlandsk familie til nemt at kunne rejse ind i EU og lidt klarere regler for, at flygtninge og asylansøgere ikke må nægtes adgang ved grænsen eller straffes for ulovlig indrejse.

5.3.4 Visumregler

En væsentlig del af EU's indvandringskontrol foregår i virkeligheden, før udlændinge når EU's ydre grænser. Fælles visumregler var fra starten af Schengen-samarbejdet et vigtigt element i denne "fremskudte kontrol". Siden da har EU dels lavet regler for fælles udformning af visa, så de er svære at forfalske, og opererer derudover i dag med to visumlister: den "sorte" liste over lande, hvor visum er nødvendigt, hvis deres borgere ønsker at rejse til et EU-land, og den "hvide" liste for landene, hvor dette krav omvendt ikke gør sig gældende.⁶⁴ Den sorte liste omfatter i dag 112 lande, hvilket dækker det meste af Afrika, Mellemøsten og Asien såvel som visse syd- og mellemamerikanske lande. Den hvide liste omfatter lande som USA, Canada, Japan, Australien og EU-kandidatlande. Visse af EU's østlige naboer, herunder Rusland, Moldova, Ukraine og en række af Balkan-landene, har derudover fået lempeligere visumforhold til gengæld for tilbagetagelsesaftaler med EU.⁶⁵

For landene på den hvide liste indeholder EU-reglerne også en gensidighedsmekanisme, som betyder, at Kommissionen udenrigspolitisk forsøger at sikre alle EU-lande visumfritagelse for rejser til lande på denne liste.⁶⁶ Særligt for lande med høj sikkerhed, som f.eks. USA, kan dette hjælpe med at sikre nemmere adgang for alle EU-lande. For landene på den sorte liste rykkes kontrollen til gengæld i realiteten frem til afgangslandet. For personer, der ønsker at rejse til EU fra et visumpligtigt land, indføres der et ekstra niveau af kontrol på medlemslandenes konsulater, og her udstikker EU's fælles konsulære instrukser detaljerede retningslinjer for, hvordan visumansøgere skal vurderes.⁶⁷

Sidst, men ikke mindst, er der nu nået politisk enighed i Rådet og Parlamentet om at oprette det såkaldte Visa Information System (VIS), som Kommissionen har arbejdet på at udvikle siden 2004.⁶⁸ VIS kan

betraktes som en pendant til Schengen Information System (SIS), og alle visumansøgninger vil i fremtiden blive registreret i dette system, der vil indeholde biometriske data, nærmere bestemt foto og digitale fingeraftryk. Med op til 20 millioner visumansøgninger om året vil denne database blive EU's største, og man regner med, at den kommer til at indeholde 70 millioner samtidige registreringer. Håbet er, at implementeringen kan påbegyndes i sommeren 2009, men systemet og de biometriske registreringer kræver omfattende tilpasning både af de enkelte landes visumsystemer og eksisterende EU-regler.⁶⁹ Alene for Danmark påregnes etableringsomkostninger således at løbe op i 236 millioner kr.⁷⁰

Ideen til databasen udsprang umiddelbart efter terrorangrebet den 11. september 2001 og er til dels blevet begrundet ud fra et sikkerhedspolitisk ønske om mere kontrol med indrejsende udlændinge. Den mest umiddelbare fordel vil dog formentlig være i forhold til at sikre sig mod falske visa og at forhindre "visumshopping", det vil sige, at ansøgere afvist af et EU-land blot forsøger at få visum gennem et andet EU-lands konsulat eller ambassade.⁷¹ Omvendt har især Parlamentet været bekymret for datasikkerheden og for, hvilke myndigheder der har adgang til systemet.⁷²

5.3.5 Frontex og det praktiske grænsesamarbejde

EU's grænsepolitik handler dog ikke kun om fæller regler og standarder. Netop fordi grænsesamarbejdet fordrer en stor grad af tillid til de lande, der varetager kontrollen ved EU's ydre grænser, er der også behov for at kunne støtte disse lande og organisere bedre samarbejde om den faktiske kontrol. I 2004 oprettede EU derfor et fælles grænseagentur, Frontex.⁷³ Agenturet blev operationelt den 3. oktober 2005 og har hovedsæde i Warszawa.

Boks 5.1

Frontex' arbejdsopgaver

Frontex' arbejdsopgaver er at:

- koordinere operationelt grænsesamarbejde mellem medlemslandene
- assistere med træning af nationale grænsevagter
- udarbejde risikoanalyser for EU's ydre grænser

- følge med i forskning og viden om grænsekontrol og -overvågning
- yde teknisk og operationel assistance til medlemsstaternes egen grænsekontrol i situationer, hvor der er særligt behov for det
- støtte organiseringen af fælles hjemsendelsesoperationer

Kernen i Frontex' arbejde er analysedelen. I risikoanalyseenheden indsamles data fra alle medlemslande og eksterne kilder, og der foretages løbende vurderinger af, hvor EU's grænser er mest sårbare, hvor der mangler kontrolkapacitet, hvordan træning bedst kan tilrettelægges, og hvornår der er grundlag for at igangsætte fælles grænseoperationer.

Det er dog den operationelle del af arbejdet, der har tiltrukket sig mest offentlig opmærksomhed. Indtil udgangen af 2007 har Frontex arrangeret 48 operationer og pilotprojekter.⁷⁴ Ved landegrænserne mod øst har Frontex f.eks. koordineret operationer i Polen, Rumænien, Slovakiet og Ungarn for at forhindre illegal indvandring fra Moldova og Ukraine.⁷⁵ I syd er der tilsvarende gennemført en række operationer for at forhindre illegal indvandring over EU's søgrænser, f.eks. over Middelhavet til Malta og Italien, eller ud fra Vestafrika til De Kanariske Øer.⁷⁶

Ansaret for grænsekontrollen ligger dog stadig hos de enkelte medlemslande, og det er op til de enkelte medlemslande, om de vil deltage. Frontex har ikke sine egne ressourcer og har kun ret til at koordinere operationer; der er altid et medlemsland, der er overordnet ansvarligt. Andre lande bidrager så med mandskab, skibe, fly eller andet udstyr.

Boks 5.2

HERA-operationerne

Da Spanien i 2006 oplevede en voldsom stigning i antallet af indvandrere, som fra Vestafrikas kyst forsøgte at sejle til De Kanariske Øer, blev Frontex for første gang bedt om at koordinere en fælles operation.

Den første operation, HERA I, blev iværksat i juli 2006 og her bidrog Frankrig, Italien, Nederlandene, Norge, Portugal,

Storbritannien og Tyskland med eksperter, der skulle hjælpe med at identificere de ankomne indvandrere. På denne baggrund blev 6.086 irregulære indvandrere sendt tilbage fra De Kanariske Øer til afrikanske og asiatiske lande.

Næste skridt blev taget i august 2006 med HERA II, hvor Italien, Finland og Portugal bidrog med skibe og fly, der sammen med den spanske kystvagt patruljerede ikke bare internationalt farvand ud for De Kanariske Øer, men gennem særlige aftaler med de pågældende lande også Senegals, Mauretaniens og Kap Verdes territorialfarvande. Aftalen betød blandt andet, at senegalesiske grænsevagter kom med om bord på spanske patruljebåde. I løbet af missionen blev 3.887 personer i små og mellemstore både (pateras og cayucos) stoppet ud for den afrikanske kyst og sendt direkte tilbage.

I foråret 2007 blev HERA III iværksat. Som forgængerne involverede den både patruljering af Vestafrikas kyst og interview med ankomne indvandrere med henblik på tilbagesendelse. Som noget nyt strækker samarbejdet med Mauretanien og Senegal sig dog også til at få disse landes myndigheder til at patruljere strandene og dermed forhindre bådene i at stævne ud.

Fortsættelser til HERA III er stadig aktive. De samlede omkostninger for HERA-operationerne vurderes indtil videre at løbe op i 7,8 millioner euro.

Kilde: <http://frontex.europa.eu>

Det vurderes generelt, at Frontex-operationerne har været ganske effektive isoleret set. Kommissionen har opgjort, at mere end 53.000 personer er blevet tilbageholdt eller afvist, hen ved 3.000 falske rejsedokumenter opdaget og 58 menneskesmuglere arresteret i forbindelse med Frontex-operationer.⁷⁷ I forhold til f.eks. De Kanariske Øer er der desuden sket et 60 procents fald i antallet af ankomster af irregulære indvandrere for 2007 (12.478) i forhold til året før (31.678).

Omvendt er det svært at vurdere, hvor stor en del af dette fald der skyldes, at indvandrere opgiver at nå Europa, og hvor stor en del der

skyldes, at ruterne blot ændres, og at presset flytter andre steder hen. Frontex-operationerne har indtil videre fungeret som "isolerede" indsatser de steder, hvor EU's grænser vurderes at være særlig sårbare. Erfaringen indtil nu tyder dog på, at så snart en rute lukkes, åbnes nye ruter andre steder. Disse ruter er typisk længere og mere risikable, og flere og flere indvandrere og flygtninge risikerer derfor at måtte lade livet i forsøget på at nå det forjættede Europa. De gennemførte missioner peger desuden på, at der er behov for at afklare ansvar, procedurer, og hvilke regler der gælder for f.eks. asylansøgere og personer reddet fra at drukne, når flere EU-lande samarbejder om grænsekontrol, der ofte foregår i enten internationalt eller fremmed farvand.⁷⁸

Selvom grænseagenturet stadig er forholdsvis nyt, har det på meget kort tid vokset sig til en vigtig institution i det europæiske grænsesamarbejde. Alene budgettet taler sit tydelige sprog. Fra et oprindeligt årsbudget på 19 millioner euro for 2006 blev det næsten fordoblet til 35 millioner for 2007, og budgettet for 2008 blev igen fordoblet til 70 millioner euro.⁷⁹ Kommissionens interne evaluering peger bl.a. på, at Frontex fremover vil skulle kunne gennemføre mere permanente operationer, i højere grad stå for træningen af nationale grænsemyndigheder i gennemførelse af grænsekodekset og få en vigtig rolle i forhandlinger om grænsekontrol med tredjelande.⁸⁰ Som noget nyt vil Frontex desuden fremover have mulighed for at kunne trække på særlige grænseindsatshold, RABIT, der betyder, at alle medlemslandene med kort varsel skal stille lovet mandskab til rådighed i særlige situationer, hvor et medlemsland oplever et uventet pres på sine ydre grænser.⁸¹

5.3.6 Fremtidens grænsekontrol og Danmarks stilling

Danskere og andre EU-borgeres frie bevægelighed i alle lande inden for Schengen-området kræver dels en samlet EU-politik for den eksterne grænsekontrol og dels en høj grad af tillid til andre landes varetagelse af denne kontrol. Det kan diskuteres, om den øgede kontrol ved de ydre grænser står i et rimeligt forhold til bevægelsesfriheden inden for EU. På den ene side er kontrollen ved de ydre grænser blevet væsentligt skærpet, og det skaber i stigende grad afledede problemer, ikke bare for EU-borgere, der skal bruge længere tid i lufthavnens sikkerhedskontrol, men også for adgangen for flygtninge til at søge asyl i EU-landene og de turister og handelsrejsende, Europa ønsker aktivt at tiltrække. På den anden side er der ved de indre grænser – den øgede bevægelsesfrihed til trods – stadig mulighed for undtagelsesvis nationalt at genindføre kontrol på

eller ved grænserne mellem EU-lande. At begrænse dette mest muligt er en af de store udfordringer, særligt i forbindelse med ophævelsen af den indre grænsekontrol for de nye medlemslande.

Det øgede fokus på kontrol ved de ydre grænser de seneste år skal dog også ses i lyset af det stigende indvandringspres forårsaget af både lovlige og irregulære indvandrere og den politiske opmærksomhed omkring eventuelle sikkerhedsrisici som følge af mangelfuld grænsekontrol. Det er derfor ganske sikkert, at vi kommer til at se en fortsat udvikling i EU-reglerne for visum og grænsekontrol. Oprettelsen og udvidelsen af Frontex kan ses som en del af denne proces. Det samme kan det nye Schengen-grænsekodeks og kommende Schengen-visumkodeks. Senest har Kommissionen fremlagt forslag om et fælles grænseovervågningssystem (Eurosur) og et nyt "entry-exit"-system for EU, der på linje med sit amerikanske forbillede vil sikre biometrisk registrering af alle ind- og udrejsende og dermed bedre muligheder for at kunne identificere udlændinge, der ikke rejser ud af EU, selvom deres visum er udløbet.⁸²

Danmark deltager som nævnt *de facto* fuldt ud i EU's grænse- og visumpolitik. Dele af visumpolitikken er ikke omfattet af forbeholdet, og hele området er en udbygning af Schengen-samarbejdet. Danmark deltager også i det praktiske samarbejde og har ligesom andre lande plads i bestyrelsen for Frontex. Som den eneste af EU's fire nye fonde på udlændinge- og grænseområdet deltager Danmark i Grænsefonden, der med et budget på 1,82 milliarder euro for 2007-2013 danner rammen om en stor del af det praktiske og operationelle grænsesamarbejde.⁸⁴

Danmark har til gengæld ikke stemmeret og deltager derfor ikke i vedtagelsen af nye regler på dette område. I praksis vurderes dette dog at have begrænset betydning for Danmarks indflydelse. Særligt på Schengen-området forsøger landene så vidt muligt at undgå egentlige afstemninger. Der er desuden fire andre lande med i Schengen-gruppen, der ikke er medlemmer af EU. Både danske embedsmænd og udenlandske diplomater peger således på, at der er en bevidsthed om, at Danmark vil være bundet af alle nye regler om grænsekontrol, og at Danmark derfor bliver hørt i forhandlingerne på næsten lige fod med alle andre lande.

5.3.7 Opsummering: Danmarks stilling

- Danmark deltager i EU's fælles grænsekontrol og visumpolitik. Danmark er en del af Schengenområdet, der sikrer fri bevægelighed

mellem de deltagende lande, men omvendt forpligter Danmark til at følge EU-reglerne i forbindelse med kontrollen ved de ydre grænser.

- Størstedelen af EU's regler om grænsekontrol og visum er en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde. Det betyder, at Danmark har tilsluttet sig alle reglerne, men Danmark har ikke stemmeret og deltager ikke i vedtagelsen af nye regler.
- Danmark deltager i det praktiske grænsesamarbejde. Danmark har plads i bestyrelsen for EU's grænseagentur Frontex, der siden 2006 har gennemført 48 operationer og pilotprojekter.

5.4 Lovlig og ulovlig indvandring

Indvandringspolitik er på den ene side et område, der i alle medlemslande er kommet højt op på dagsordenen de sidste otte år. På den anden side er indvandringsområdet også præget af så mange politiske dilemmaer og nationale særinteresser, at det i praksis ofte har været svært at blive enige om en fælles politik.

Den politiske udfordring i at blive enige om fælles regler hænger først og fremmest sammen med områdets kompleksitet. Indvandrere kommer i mange forskellige afskygninger: fra dem, der ved hjælp af menneskesmuglere eller forfalskede papirer har held til ulovligt at krydse EU's ydre grænser, over afviste asylansøgere og ofre for menneskehandel til dem, der ganske lovligt kommer til EU, hvad enten det er gennem familiesammenføring eller for at arbejde. Hver af disse grupper har forskellige behov og rettigheder. Samtidig kæmper man både i EU og i de enkelte medlemslande for at finde politiske løsninger, der på den ene side giver nem adgang for de indvandrere, EU ønsker aktivt at tiltrække, og på den anden side sikrer kontrol med og hjemsendelse af dem uden lovligt ophold – de irregulære indvandrere.⁸⁵

Problemet er, at selvom hvert indvandringsområde kræver forskellige politiske løsninger, påvirker de ofte hinanden. Alt for stramme regler for adgang til lovligt ophold (og asyl) vil med stor sandsynlighed resultere i, at flere udlændinge i stedet vælger at leve "papirløst" og arbejde i den – særligt i Sydeuropa – voksende sorte indvandrerøkonomi, uden rettigheder og adgang til selv basale velfærdsydelser, men også uden for nogen form for offentlig kontrol. Tilsvarende kan begrænsninger af muligheden for at få familiesammenføring påvirke både integrationspolitikken og muligheden for at tiltrække f.eks. højt kvalificeret arbejdsindvandring.

Sidst, men ikke mindst, har medlemslandene meget forskellige tilgange og traditioner på indvandringsområdet. Historiske og kulturelle forskelle betyder, at både holdningen til og regler for indvandring er ganske forskellige.⁸⁶ Mange EU-lande har særregler for særlige grupper af indvandrere eller for indvandrere fra bestemte lande, f.eks. tidligere kolonier. Derudover er behovet for f.eks. økonomisk indvandring forskelligt i medlemslandene.

Når man på EU-niveau alligevel har presset på for at få en fælles indvandringspolitik og med Amsterdam-traktaten lod området overgå til det overstatslige samarbejde, hænger det sammen med flere forhold. En vis harmonisering af medlemslandenes indvandringspolitik blev overordnet set nødvendigt med ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser; indvandrere nyder i praksis godt af den frie bevægelighed på lige fod med EU-borgere. For lovlig indvandring er en af de vigtigste bevæggrunde for fælles regler derudover behovet for at tiltrække arbejdsindvandring til at dække den øgede mangel på arbejdskraft inden for visse brancher i en række lande. Her kan fælles regler og mobilitet landene imellem dels gøre EU mere attraktivt i forhold til f.eks. USA, dels modvirke, at konkurrence mellem EU-landene om at tiltrække f.eks. højtuddannede indvandrere ender i en overbudssituation. For ulovlig indvandring er det tilsvarende oplagt, at samarbejde både vil være en fordel i forhold til at sætte ind over for problemer som f.eks. menneskehandel og i forhold til at sikre effektive udsendelsesregler. Sidst, men ikke mindst, er den udenrigspolitiske dimension af indvandringspolitikken de seneste år vokset betydeligt – her er en fælles EU-position betydelig stærkere, når der skal forhandles med tredjelande om hjemsendelse af irregulære indvandrere eller kvoter for arbejdsindvandring.

Danmark er på grund af det retlige forbehold ikke bundet af EU's fælles regler på indvandringsområdet. En stor del af de fælles regler for ulovlig indvandring er dog ligesom grænsekontrol klassificeret som en hel eller delvis udbygning af Schengen-samarbejdet, og her har Danmark indtil videre tilsluttet sig alle retsakter på mellemstatsligt grundlag.

5.4.1 Økonomisk indvandring

Demografiske analyser peger på, at EU, når man ser bort fra indvandring, fra og med 2010 samlet set vil have en negativ befolkningstilvækst; der bliver med andre ord født færre hvert år, end der dør. Samtidig betyder den stadig stigende gennemsnitlige levealder, at 2010 også forventes at blive året, hvor procentdelen af Europas befolkning,

der er i den arbejdsduelige alder, topper. I takt med at efterkrigstidens store årgange forlader arbejdsmarkedet, vil der være færre og færre til at skulle forsørge unge og gamle.⁸⁷

På den anden side er arbejdsløsheden i EU på sit laveste i over 15 år, og de høje vækstrater betyder, at mere end 2 millioner nye stillinger skabes hvert år. I Tyskland vurderes alene manglen på ingeniører at betyde et årligt tab på omkring 3,5 milliarder euro.⁸⁸ Sidste år måtte Italien opjustere sin årlige kvote for lovlig indvandring fra 170.000 til 520.000, primært for at dække efterspørgslen på arbejdskraft inden for byggebranchen, privat hushjælp og landbrugssektoren.⁸⁹ Selvom mange medlemslande i disse år gennemfører arbejdsmarkedspolitiske tiltag for at få flere i arbejde og holde folk længere tid på arbejdsmarkedet, vil EU-landene stadig få brug for arbejdsindvandring.

På trods af denne erkendelse har den politiske harmonisering på EU-niveau dog været forsigtig. Lovlig indvandring er i dag den eneste del af udlændingepolitikken, hvor der fortsat er krav om enstemmighed.⁹⁰ Kommissionen kom allerede i sommeren 2001 med forslag til et samlet direktiv for arbejdsindvandring.⁹¹ Direktivet vandt dog ikke stor tilslutning i Rådet, og i 2005 besluttede Kommissionen derfor at trække det oprindelige direktivforslag tilbage til fordel for en politikplan for lovlig indvandring.⁹² Planen indbefatter en mere forsigtig tilgang, hvor regler for forskellige grupper af lovlige indvandrere behandles separat. I 2005 blev det såkaldte forskerdirektiv således vedtaget.⁹³ Direktivet indebærer, at godkendte forskningsinstitutioner i EU-landene generelt kan være sikre på at få visum og opholdstilladelse til udenlandske forskere. Forskningsinstitutionen er til gengæld under en særlig aftale ansvarlig for både ophold, sundhed og eventuelle hjemsendelsesomkostninger. Allerede i 2004 vedtog man desuden et direktiv for studerende, elever, ulønnede praktikanter og frivillige.⁹⁴ Medlemslandene er dog reelt kun bundet til at implementere regler, for så vidt angår studerende. Reglerne for de andre grupper kan hvert land selv vælge, om de vil gennemføre. Direktivet giver studerende optaget på et universitet i EU adgang og opholdstilladelse, fri bevægelighed mellem medlemslandene og, med visse forbehold, ret til at arbejde.

Et mere betydningsfuldt skridt vil blive taget, hvis EU formår at vedtage et fremlagt forslag til en kombineret løsning med arbejdstilladelse og visum for højt kvalificerede arbejdsindvandrere.⁹⁵ Den såkaldte "blue card"-ordning minder på flere områder om sit grønne amerikanske forbillede og vil give ret til at arbejde og adgang til sociale ydelser på linje med andre arbejdstagere i EU. Indehaveren af et blue card vil der-

udover kunne rejse til et andet EU-land efter to år, hvis vedkommende får et jobtilbud der. For at få et blue card skal indvandrere til gengæld have en kontrakt på mindst et år fra en EU-virksomhed, og virksomheden skal godtgøre, at jobbet ikke kan besættes inden for EU samt betale en løn mindst tre gange højere end mindstelønnen i det pågældende EU-land. Håbet er, at denne ordning vil kunne hjælpe med at gøre EU til en mere attraktiv destination for f.eks. udenlandske it-specialister, ingeniører og læger, som der er stor mangel på. Omvendt har forslaget, på trods af indbyggede etiske standarder, vakt bekymring for, at ordningen vil tappe vigtige menneskelige ressourcer fra de mindre udviklede lande – såkaldt “brain drain”.⁹⁶

Ud over disse initiativer forventes Kommissionen i efteråret 2008 at fremsætte forslag, der omfatter sæsonarbejdere, lønnede praktikanter og adgang for ansatte i multinationale virksomheder. Selv hvis disse forslag bliver vedtaget, må det dog konkluderes, at de EU-politiske initiativer om økonomisk indvandring indtil videre har været begrænsede. Sammenlignet med det oprindelige direktivforslag fra 2001, der ville have dækket alle former for arbejdsindvandring, er det slående, at man indtil videre kun har kunnet opnå enighed om de “lette” grupper, dvs. studerende, forskere og (formentlig inden længe) de højtloønnede. Det er tankevækkende, at et økonomisk fællesskab endnu ikke har kunnet vedtage omfattende regler for økonomisk indvandring.⁹⁷

5.4.2 Integration og rettigheder

Integrationspolitik er et område, der trækker tråde til en række meget forskellige felter; fra arbejdsmarkeds-, uddannelses- og sundhedspolitik, over rettigheder og ikke-diskrimination til interkulturel dialog og social inklusion. Inden for EU-samarbejdet er de forskellige hensyn forsøgt afspejlet dels i formuleringen af 11 fælles grundprincipper for integration og dels i en fælles integrationsdagsorden. Disse to tiltag udgør tilsammen rammen for EU's integrationspolitik.⁹⁸ Størstedelen af EU's integrationspolitik er fortsat fokuseret på det praktiske ikke-bindende samarbejde mellem EU-landene. Det hænger i høj grad sammen med opgavens natur. Det meste integrationsarbejde foregår først og fremmest på lokalt, regionalt eller nationalt plan. Her fungerer EU-samarbejdet primært som en platform for erfaringsudveksling og økonomisk støtte til tværnationale projekter. Det andet ben handler om at sikre fælles rettigheder og ikke-diskrimination for indvandrere, og her har man i EU-regi kun vedtaget enkelte bindende retsakter.

Det praktiske integrationssamarbejde på EU-niveau består indtil videre af fire elementer. Det første af disse er et EU-netværk af nationale kontaktpunkter for integration, der fungerer som et forum for erfaringsudveksling. Det andet er en "Håndbog om integration for beslutningstagere og praktikere", der identificerer gode eksempler fra de forskellige medlemslande. Det tredje element er Kommissionens årlige rapporter for migration og integration, der fremhæver integrationspolitiske tendenser i de forskellige medlemslande.⁹⁹ Endelig har EU siden 2003 haft et økonomisk program, INTI, til at støtte transnationale integrationsprojekter. INTI erstattes fra 2007 af den nyoprettede Integrationsfond. Dette indebærer en væsentlig forøgelse af budgettet; hvor INTI har haft en budgetramme på ca. 5 millioner euro årligt, har Integrationsfonden en bevilling på 825 millioner euro for perioden 2007-2013.¹⁰⁰

På rettighedssiden har EU først og fremmest udformet regler for lovlige indvandrere med fast ophold.¹⁰¹ Indvandrere med mere end fem års uafbrudt lovligt ophold i et EU-land har således ret til fri bevægelighed, øget beskyttelse og, på visse vilkår, opholdsret inden for Unionen. Derudover sidestilles denne gruppe indvandrere på en lang række områder med EU-borgere, herunder i forhold til retten til arbejde og adgangen til centrale velfærdsrettigheder. Flygtninge og personer med anden form for beskyttelse blev i første omgang ikke omfattet af reglerne. Et ændringsforslag forventes at ændre dette, omend det har mødt en del kritik for ikke fuldt ud at tage højde for flygtninges særlige retstilling og beskyttelsesbehov.¹⁰²

Danmark er på grund af retsforbeholdet ikke bundet af direktivet om tredjelandsborgeres status som fastboende udlændinge og derfor heller ikke af den foreslåede ændring. Danmark har imidlertid taget aktivt del i den mere praktiske og ikke-bindende del af EU's integrationspolitik, der indtil i dag ikke har haft et specifikt overstatsligt retsgrundlag. Danske myndigheder og virksomheder har derfor kunnet deltage i flere projekter under INTI-puljen. Både Integrationshåndbogen og de årlige rapporter fremhæver endvidere en række danske tiltag som gode erfaringer, bl.a. den danske model for virksomhedsbaseret integration, integrationsrådene og den danske integrationspris, der nu er overtaget på EU-niveau. På grund af forbeholdet kan Danmark dog ikke deltage i den nye Integrationsfond, der med sit langt større budget formentlig vil komme til at danne ramme for en stor del af EU's fremtidige integrationssamarbejde.

5.4.3 Familiesammenføring

Et område, der har pådraget sig særlig opmærksomhed i den danske debat om retsforbeholdet, er familiesammenførselsreglerne. At dette også har været et ømtåleligt område for andre EU-lande, var særdeles tydeligt i forhandlingen af EU's familiesammenførselsdirektiv, der efter to forslag fra Kommissionen, efter tre års forhandlinger og efter en lang række kompromiser endelig blev vedtaget i september 2003.¹⁰³ Direktivet, der er en 1. søjle-retsakt og derfor omfattet af det danske forbehold, omfatter lovligt bosiddende tredjelandsborgere og giver kun ret til familiesammenføring med den helt nære "kernefamilie" – familiesammenføring med ugifte partnere og forældre er f.eks. ikke et krav, omend de enkelte medlemslande kan vælge at inkludere det. Europa-Parlamentet valgte desuden at lægge sag an ved EF-Domstolen med den begrundelse, at direktivet krænkede internationale mennesker- og børnerettigheder ved at give mulighed for at opretholde en venteperiode på to år og for at stille integrationskrav for familiesammenføring med børn over en vis alder. Domstolen afviste dog sagen med henvisning til, at det blot er tilladt, og ikke et krav, at opretholde disse regler; dermed er direktivet ikke i sig selv i strid med internationale forpligtelser.¹⁰⁴

Selvom EU's familiesammenførselsdirektiv ligesom asylreglerne har karakter af "minimumstandarder", er det dog tydeligt, at Danmark, hvis det var forpligtet af direktivet, havde skullet ændre de nuværende danske familiesammenførselsregler. Det gælder for det første den danske 24-årsregel. I familiesammenførselsdirektivet er grænsen normalt 18 år for familiesammenføring med ægtefæller, omend det er muligt at indføre en 21-årsregel for familiesammenføring, hvis særlige hensyn taler for det. Direktivet giver derimod ikke mulighed for at sætte grænsen op til 24 år. For det andet er familiesammenførselsdirektivet uforeneligt med de danske krav om økonomisk sikkerhed og om, at et ægtepars samlede tilknytning skal være større til Danmark end til et andet land – en regel, der ikke kendes fra andre EU-lande.¹⁰⁴

På trods af disse forskelle bør familiesammenføring dog også nævnes som et område, hvor Danmark har haft en betydelig indflydelse på udformningen af EU-reglerne, selvom Danmark altså ikke er bundet af dem. Væsentlige dele af familiesammenførselsdirektivet blev forhandlet igennem under det danske formandskab, og Danmark kunne derfor i et vist omfang påvirke diskussionen på EU-niveau i retning af danske interesser. Både højtstående danske embedsmænd og embedsmænd i Kommissionen peger således på, at Danmark var medvirkende til at

introducere 21-årsmuligheden i familiesammenføringsdirektivet, noget der dog i praksis er svært at eftervise. Omvendt peges der dog også på, at indflydelsen på grund af forbeholdet var betinget af, at Danmark kunne finde støtte hos andre lande til at bære forslag og ideer igennem.

Boks 5.3

Er Danmark alligevel påvirket af EU-regler for familiesammenføring?

Danmarks forbehold betyder, at Danmark ikke er bundet af EU-regler om asyl og indvandring, der er vedtaget med hjemmel i den nuværende EF-traktats afsnit IV. Derfor er Danmark heller ikke forpligtet til at gennemføre f.eks. EU's familiesammenføringsdirektiv, og Danmark vil, så længe forbeholdet bevares, ikke være bundet af fremtidige EU-familiesammenføringsregler vedtaget som en del af EU's almindelige indvandringspolitik.

Danmark er til gengæld bundet af EU-reglerne for fri bevægelighed mellem medlemslandene, hvilket bl.a. omfatter retten til at medbringe familie uanset nationalitet, hvis en EU-borger i en periode bosætter sig i et andet EU-land.¹⁰⁶ Som en afledt konsekvens heraf indebærer det også en ret til at medbringe sin familie, hvis en EU-borger efter ophold i et andet EU-land vender tilbage til sit eget land.¹⁰⁷ I særlige tilfælde er det ikke engang nødvendigt at flytte eller arbejde i et andet EU-land, såfremt en EU-borger leverer grænseoverskridende tjenesteydelser til et andet EU-land.¹⁰⁸

Danske statsborgere, der falder ind under disse regler, har krav på familiesammenføring efter EU's regler for fri bevægelighed i stedet for de almindelige danske familiesammenføringsregler.¹⁰⁹ EU-reglerne giver en række udvidede rettigheder og indeholder modsat de normale danske regler hverken tilknytningskrav, 24-årsregel eller boligkrav.¹¹⁰ De mere liberale EU-regler har allerede tilskyndet et antal danskere til at benytte reglerne for fri bevægelighed for at sikre sig ret til familiesammenføring med tredjelandstatsborgere, f.eks. ved for en periode at flytte til Sverige for derefter at vende tilbage til Danmark.

Fra dansk side har man dog forsøgt at begrænse denne mulighed ved at stille tre krav:

1. Ægtefælle eller børn, der ønskes familiesammenført, skal have haft fast ophold i det andet EU-land.
2. Den danske statsborger skal have haft arbejde eller været selvstændig under udlandsopholdet.
3. Den danske statsborger skal kunne ernære sig selv, når vedkommende vender tilbage til Danmark.

Det kan dog blive svært for Danmark at blive ved med at opretholde disse krav, da EU-reglerne fortsat fortolkes og specificeres. Det sidste krav er således allerede bortfaldet. En dom fra EF-Domstolen i december 2007 i den nederlandske Eind-sag betød således, at Danmark i januar 2008 måtte gennemføre en administrativ ændring, så det ikke længere kræves, at danskere skal have arbejde eller pensionsindtægt, når de vender tilbage til Danmark.¹¹¹ Vedrørende kravet om beskæftigelse under opholdet i et andet EU-land udtalte Kommissionen i 2006 som svar på en forespørgsel fra en dansk journalist, at dette efter dens opfattelse ikke var et krav for at kunne gøre brug af den særlige ret til familiesammenføring under EU's regler for fri bevægelighed.¹¹² Det kan ikke udelukkes, at Kommissionen på et tidspunkt vil vælge at få sin fortolkning prøvet ved at anlægge en traktatkrænkelssag mod Danmark.

Sidst, men ikke mindst, er spørgsmålet om, hvad der kræves for at have "forudgående lovligt ophold", fortsat til diskussion. Danmark er forpligtet til at anerkende andre EU-landes tildeling af lovligt ophold, men Danmark kræver desuden, at den familiesammenførte skal være i besiddelse af et opholdskort, og det er altså ikke nok, at vedkommende er f.eks. asylansøger eller opholder sig på et turistvisum. En østrigsk sag forelagt EF-Domstolen, der i skrivende stund endnu ikke er afgjort, kan dog risikere at betyde, at Danmark også her må revidere sin fortolkning.¹¹³

I hvilket omfang indskrænker EU-reglerne om fri bevægelighed Danmarks mulighed for at føre en selvstændig familiesammenfø-

ringspolitik? På den ene side skal betydningen ikke overdrives. De særlige EU-regler omfatter kun EU-borgere og deres nære familie og gælder således ikke familiesammenføringskrav for herboende udlændinge. Derudover er EU-reglerne fortsat betinget af, at den frie bevægelighed faktisk udnyttes. Omvendt er det tydeligt, at kombinationen af flere danskeres generelle anvendelse af reglerne om den frie bevægelighed, den indtil videre gradvis mere liberale fortolkning af, hvem der kan blive omfattet af EU-reglerne, og de fortsat mere restriktive danske familiesammenføringsregler betyder, at de særlige EU-regler formentlig vil blive forsøgt anvendt af flere og flere danskere, der ønsker familiesammenføring.¹¹⁴

5.4.4 Forhindring af ulovlig indvandring

Kommissionen vurderer, at der i dag opholder sig omkring 8 millioner indvandrere ulovligt i EU.¹¹⁵ Selvom EU med Amsterdam-traktaten fik overstatslig kompetence til at vedtage regler for ulovlig indvandring, var der i de første fem år fortsat krav om enstemmighed og fælles initiativret mellem Kommissionen og medlemslandene. Fra den 1. januar 2005 har området dog været underlagt den normale beslutningsprocedure med kvalificeret flertal og medbestemmelse for Europa-Parlamentet. Den nye kompetence blev hurtigt omsat i konkrete politikforslag. Allerede i sommeren 2000 fremlagde Frankrig tre direktivforslag om sanktioner af luftfartsselskaber, menneskesmuglere og gensidig anerkendelse af udvisningsdomme, der alle endte med at blive vedtaget. I 2002 kunne Rådet vedtage én handlingsplan om ulovlig indvandring i det hele taget og én om udsendelse specifikt.¹¹⁶

Et indsatsområde, der har fået stigende opmærksomhed både i forbindelse med politisamarbejdet og indvandringspolitikken, er muligheden for at straffe personer eller organisationer, der hjælper eller skaber mulighed for ulovlig indvandring. Det gælder for det første dem, der organiserer ulovlig grænsepassage, de såkaldte menneskesmuglere. Her er der dels blevet vedtaget et direktiv, der definerer, hvad der forstås ved menneskesmugling, og dels en rammeafgørelse, der pålægger alle medlemslande at straffe menneskesmuglere og medvirkende.¹¹⁷ Et parallelt område er menneskehandel, dvs. tilfælde, hvor ulovlig indvandring er tvungen og sker med henblik på tvangsarbejde eller prostitution. Her har EU tilsvarende vedtaget en rammeafgørelse, der påbyder medlems-

landene at straffe menneskehandel.¹¹⁸ Ofre for menneskehandel, der samarbejder med myndighederne, har ret til en betænkningstid gennem et EU-direktiv.¹¹⁹ Derudover har EU vedtaget en fælles handlingsplan og nedsat en ekspertgruppe for menneskehandel.¹²⁰ Som et sidste element fremsatte Kommissionen sidste år et forslag, der skal sikre, at arbejdsgivere, der ansætter ulovlige indvandrere, bliver straffet i alle medlemslande.¹²¹ Problemet er særlig stort i de sydeuropæiske lande, hvor behovet for denne arbejdskraft desuden gør spørgsmålet om straf af arbejdsgivere penibelt.

Danmark er omfattet af de to rammeafgørelser, da disse er en del af det mellemstatslige samarbejde, men ikke de to direktiver om menneskesmugling og menneskehandel og heller ikke det fremsatte forslag om arbejdsgiversanktioner.

5.4.5 Udsendelse

Et vigtigt spørgsmål i forbindelse med ulovlig indvandring er mulighederne for at kunne sende afviste asylansøgere og irregulære indvandrere ud af EU. Dette indebærer en række dilemmaer for på den ene side at opretholde en effektiv udsendelsespolitik for hele EU og på den anden side at sikre respekt for udsendtes rettigheder og grundlæggende værdighed. Målet med fælles udsendelsesregler er dels at sikre større effektivitet og dels at undgå, at en person udvist i et EU-land ikke blot gemmer sig i et andet land. Dette kræver for det første gensidig anerkendelse af udvisningsafgørelser og for det andet en vis harmonisering af udsendelsesreglerne.

EU's udsendelsespolitik omfatter i princippet både frivillig og tvangs-mæssig udsendelse. I praksis er hovedvægten dog på regler for tvangsud-sendelser. Første skridt var vedtagelsen af et direktiv, der muliggør gen-sidig anerkendelse af hvert medlemslands udsendelsesbeslutninger og økonomisk kompensation for gennemtvungelse af udsendelsesbeslut-ninger.¹²² Ingen af delene har dog været brugt i nævneværdig grad. Andet skridt var vedtagelsen af regler, der muliggjorde praktisk samarbejde om udsendelse. Dette omfatter dels et direktiv om udsendelse og transit og dels en rådsbeslutning, der giver mulighed for at organisere fælles udsen-delsesfly.¹²³ I forhold til det praktiske samarbejde har man desuden oprettet et fælles informationssystem til udveksling af oplysninger og udviklingstendenser omkring ulovlig indvandring samt oprettet Udsendelsesfonden, der bl.a. skal finansiere fælles udsendelsesfly.¹²⁴

I 2005 blev et forslag til et egentligt udsendelsesdirektiv fremsat med

fælles regler for udsendelsesprocedurer, frihedsberøvelse og de udsendes rettigheder.¹²⁵ Forhandlingen af direktivet afslørede dog hurtigt store forskelle medlemslandene imellem på en række områder, herunder særligt reglerne for frihedsberøvelse og behandlingen af udvisningsbeordrede, som af praktiske eller humanitære grunde ikke kan udsendes. Direktivet er i skrivende stund endnu ikke vedtaget og er samtidig blevet en væsentlig prøveballon for den fælles beslutningsprocedure. Europa-Parlamentet har krævet en række ændringer til fordel for bedre beskyttelse af udsendes rettigheder, hvilket indtil videre har foranlediget to reviderede udkast med visse indrømmelser til Europa-Parlamentet.¹²⁶ Forløbet er på mange måder illustrativt for vanskeligheden ved at balancere humanitære og retssikkerhedsmæssige hensyn mod mange medlemslandes ønske om mere effektiv kontrol. Hvis Lissabontraktaten træder i kraft, får Europa-Parlamentet medbestemmelse på alle områder af udlændingepolitikken, og dermed kan der i fremtiden opstå flere situationer, hvor et forslag må genforhandles, selvom der er opnået et kompromis i Rådet.

Udsendelsesdirektivet er blevet klassificeret som en delvis udbygning af Schengen-samarbejdet, og Danmark kan således gennem sin protokol tilslutte sig og gennemføre tilsvarende regler på mellemstatsligt plan. Selvom Danmark tilslutter sig direktivet, er Danmark principielt ikke forpligtet til at gennemføre EU-reglerne for de udsendelser, der ikke bygger på Schengen-reglerne, men i praksis regner man med at gennemføre direktivets regler for alle udsendelser. Omvendt deltager Danmark ikke i Udsendelsesfonden. Dette betyder ikke, at Danmark vil være fuldstændig afskåret fra at deltage i det fremtidige praktiske samarbejde, hvis det danske forbehold bevares, men det kan få betydning for Danmarks fremtidige indflydelse og anseelse, da Udsendelsesfonden først og fremmest er en solidaritetsmekanisme, der kompenserer de lande, der under EU-reglerne skal varetage mange udsendelser.

5.4.6 Samarbejde med tredjelande

Både i de enkelte medlemslandes og EU's fælles indvandringspolitik har den udenrigspolitiske dimension i de seneste år fået en større rolle. Samarbejdet med tredjelande er vigtigt i flere forskellige sammenhænge. Det gælder for det første i forbindelse med udsendelse. Selvom en udlænding er udsendelsesbeordret, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at udsendelse er mulig. Dette kræver bl.a., at oprindelseslandet kan identificeres og accepterer at modtage vedkommende. EU har

således fået kompetence til at underskrive fælles tilbagetagelsesaftaler for dermed at kunne forhandle med større styrke over for de pågældende tredjelande.¹²⁷

At indvandringshensyn er kommet højere på EU's udenrigspolitiske dagsorden, kan blandt andet ses ved, at en forpligtelse til at tage imod afviste indvandrere og forhindre ulovlig indvandring i dag er standardklausuler i alle aftaler, EU indgår med tredjelande.¹²⁸ Siden 2005 har EU desuden arbejdet med en global migrationsstrategi, der danner rammen for samarbejde med Afrika, Middelhavslandene og EU's østlige nabolande om migration og relaterede emner.¹²⁹ Derudover har de enkelte medlemslande indgået en række mere specifikke aftaler med tredjelande om at forhindre irregulær indvandring mod Europa. Aftalerne er typisk ikke offentligt tilgængelige, og indholdet varierer. I visse tilfælde er der udelukkende tale om deling af oplysninger; i andre tilfælde går medlemslande ind og støtter opbygningen af grænsekontrol i transitlande for indvandring til EU; og i enkelte tilfælde er der tilsyneladende en forståelse om, at de pågældende lande skal kontrollere og forhindre irregulær udvandring af personer mod EU.¹³⁰

Samarbejde med tredjelande gælder dog ikke kun ulovlig indvandring. Særligt for de sydeuropæiske lande, hvor både behovet for uudannet arbejdskraft og presset fra irregulær indvandring er størst, ses adgang for lovlig indvandring i stigende grad som den gulerod, der skal sikre at EU's nabolande mod syd vil samarbejde med EU om at forhindre ulovlig indvandring. For f.eks. de nordafrikanske lande er nemmere adgang for arbejdstagere til EU omvendt en vigtig indkomstkilde, da mange emigranter sender penge tilbage til familie i deres hjemland – såkaldte "remitter". Marokko modtog alene i 2004 4,2 milliarder dollar i form af sådanne overførsler.¹³¹ Det er samtidig håbet, at sådanne adgangsordninger vil medvirke til at lette presset og give et alternativ til ulovlig indvandring. Inden for EU's Middelhavs-samarbejde, Euromed, diskuterer man således muligheden for at introducere informationskampanjer, erhvervstræning og sprogkurser for potentielle arbejdsmigranter.¹³² I EU-regi har man ligeledes finansieret en række pilotprogrammer med tilsvarende formål, og Rådet vedtog i november 2007 at undersøge muligheden for at danne flere såkaldte "mobilitetspartnerskaber" mellem EU og tredjelande, der dækker både lovlig og ulovlig indvandring.¹³³

Danmark deltager som udgangspunkt fuldt ud i det mere diplomatiske samarbejde med tredjelande om indvandringsspørgsmål. I det omfang der er tale om bindende aftaler med udgangspunkt i EU's ind-

vandringspolitik, er Danmark dog afskåret fra at deltage. I forhold til EU's fælles tilbagetagelsesaftaler er Danmark således ikke omfattet, omend der i EU-aftalerne er indført en hensigtserklæring om, at landene skal underskrive en bilateral aftale med Danmark.

5.4.7 EU's indvandringspolitik og Danmarks stilling

Danmarks stilling i forhold til EU's indvandringspolitik er præget af, at de forskellige dele af indvandringsområdet teknisk fungerer meget forskelligt. En væsentlig del af EU's samarbejde på indvandringsområdet fungerer som praktisk eller diplomatisk samarbejde. Det handler om udveksling af erfaringer, ideer og information om f.eks. integration og tendenser inden for ulovlig indvandring. Denne form for samarbejde er ikke omfattet af forbeholdet, hvorfor Danmark godt kan deltage. Hvor Danmarks forbehold til gengæld har betydning, er, når det praktiske samarbejde formaliseres gennem enten overstatslige finansieringsmekanismer eller nye EU-agenturer. Integrationsfonden og Udsendelsesfonden er eksempler på dette, og her må Danmark på grund af sit forbehold fremover forvente at blive afskåret fra at deltage i en del af det samarbejde, vi tidligere tog fuldt del i.

I forhold til det bindende samarbejde er det meste af EU's politik for ulovlig indvandring en udbygning af Schengen-samarbejdet. Her gælder ligesom for grænsekontrol, at Danmark har mulighed for at tilslutte sig på mellemstatsligt plan, og i praksis har Danmark gjort det for alle initiativer, da det ellers kunne medføre sanktioner. Selv når retsakter kun delvis bygger på Schengen-reglerne, har Danmark indtil videre valgt at tilslutte sig og implementere EU-reglerne generelt.

Det er dog ikke alle dele af ulovlig indvandring, der er en udbygning af Schengen-reglerne, og ud fra en mindre teknisk betragtning kan det fremstå lidt tilfældigt, hvor Danmark deltager i EU-samarbejdet og hvor Danmark står udenfor. EU's regler for menneskesmugling og menneskehandel er ikke omfattet af Schengen, og her er Danmark med på de mellemstatslige rammeafgørelser men ikke i forhold til de overstatslige direktiver. Tilbagetagelsesaftaler er heller ikke omfattet, og Danmark kan derfor ikke drage nytte af de fælles aftaler, EU har forhandlet på plads. EU-aftalerne lægger op til, at en bilateral aftale skal forhandles med Danmark, men dette sker ikke automatisk, og det kan involvere yderligere omkostninger eller indrømmelser for Danmark.

Hvad angår lovlig indvandring, står Danmark som udgangspunkt uden for alle dele af det bindende samarbejde. Dette betyder først og

fremmest, at Danmark ikke er forpligtet til at gennemføre de regler og retssikkerhedsstandarder, EU har vedtaget for f.eks. familiesammenføring og indvandrere med fast ophold. Danmark er til gengæld bundet af EU's regler for fri bevægelighed, der indirekte medfører en ret til familiesammenføring for EU-borgere, der udnytter denne frihed. På trods af danske krav med det formål at begrænse adgangen til familiesammenføring under de særlige EU-regler, vil flere danskere formentligt fremover kunne gøre brug af dem.

I det omfang EU-regler for lovlig indvandring, der er omfattet af det danske forbehold, udelukkende handler om harmonisering af national lovgivning, kan Danmark godt "kopiere" EU-reglerne ved at indføre tilsvarende regler i dansk ret, forudsat at der er politisk interesse herfor. Hvor EU-reglerne omvendt indeholder gensidighedsprincipper, er dette dog ikke en mulighed. Det gælder f.eks. for forskerdirektivet og den kommende "blue card"-ordning. Her vil Danmark godt kunne gennemføre tilsvarende adgangsregler i dansk ret, men Danmark vil ikke kunne kopiere den gensidighedsmekanisme, der giver forskere eller højt kvalificerede mulighed for at bevæge sig mellem medlemslandene.

5.4.8 Opsummering: Danmarks stilling

- Retsforbeholdet betyder, at Danmark ikke er bundet af EU's regler for lovlig og ulovlig indvandring. For lovlig indvandrings vedkommende står Danmark hermed uden for både de initiativer, der skal give særlige grupper af indvandrere adgang til EU, og EU's regler for lovlige indvandreres rettigheder.
- Størstedelen af EU's regler for ulovlig indvandring er ligesom reglerne for grænsekontrol en udbygning af Schengen-samarbejdet. Danmark deltager her på mellemstatsligt plan, men Danmark deltager ikke i vedtagelsen af nye regler. Det er dog ikke alle regler, der er en udbygning af Schengen-samarbejdet. Danmark står f.eks. uden for EU's fælles tilbagetagelsesaftaler, der letter udsendelse af irregulære indvandrere.
- Forbeholdet betyder bl.a., at Danmark ikke er bundet af EU's familiesammenføringsdirektiv. De nuværende danske regler vil skulle ændres, hvis Danmark i fremtiden vil skulle tilslutte sig dette direktiv. Omvendt giver EU's regler for fri bevægelighed en særlig ret til familiesammenføring for EU-borgere, der udnytter denne frihed. Danmark er bundet af disse regler, da de ikke er omfattet af retsforbeholdet.
- En del af EU's samarbejde om lovlig og ulovlig indvandring har mere praktisk og uformel karakter. Her kan Danmark godt deltage, så længe

samarbejdet ikke er kodificeret i en overstatslig retsakt. Siden 2000 er mere af dette samarbejde dog blevet overstatsligt, f.eks. gennem overstatslige fonde, som Danmark ikke kan deltage i.

5.5 Asylpolitikken

Asylpolitik har været en del af EU-samarbejdet siden Amsterdam-traktaten. Baggrunden for, at asylpolitik blev løftet op på EU-niveau, er først og fremmest ophævelsen af kontrollen ved EU's indre grænser. En særlig motivation var her at undgå "asylshopping", det vil sige en situation, hvor den samme person frit kan rejse fra det ene land til det andet og efter tur søge om asyl, selvom vedkommende er blevet afvist i de forrige lande. Medlemslandene ønskede derfor i første omgang at skabe et system, så asylansøgere kun kunne søge asyl i ét EU-land. En anden faktor var det stigende antal flygtninge, der søgte asyl i Europa op igennem 1980'erne og 1990'erne. I takt med at flere lande begyndte at stramme deres asyllovgivning, blev det tydeligt, at når ét land strammede reglerne, blev presset på de omkringliggende lande større. At have nogenlunde ens regler sikrer således, at ansvaret ikke kun falder på landene med den mest liberale lovgivning, og derved undgås en dominoeffekt, hvor alle lande forsøger at stramme deres regler mest muligt. Sidst, men ikke mindst, er der i de fleste medlemslande politisk kommet en stigende erkendelse af, at flygtningespørgsmål ikke kan løses ved rent nationale tiltag, men kræver en mere global tilgang. Her er et samlet EU stærkere, når der skal forhandles flygtningebeskyttelse og repatriering med flygtningenes oprindelseslande og landene i regionen, de såkaldte nærområdelande.

Det, der gør samarbejde vanskeligt, er imidlertid, at asyl- og flygtningepolitik er noget, der berører meget følsomme punkter i de fleste lande – det handler om at lukke fremmede ind, ofte på permanent basis, om integrationskapacitet og arbejdsmarkedsmuligheder. Asyl- og flygtningeområdet har været genstand for en stigende grad af politisering i de fleste medlemslande. Når selv marginale forskelle i asylopolitiske holdninger kan være politisk afgørende, har mange medlemslande betænkeligheder ved at slippe tømmerne og lade kompetencen overgå til EU-niveau. I de fleste lande er modstanden mod fælles regler på dette område således kommet fra to modsatrettede fløje: på den ene side dem, der frygter, at en fælles EU-asylpolitik vil føre til for liberale regler, på den anden side dem, der mener, at harmonisering vil risikere at tvinge enkelte lande til at gå på kompromis med deres humanitære forpligtelser.

5.5.1 Dublin-systemet

Hjørnesteinen i EU's asylpolitik er det såkaldte Dublin-system, der blev det europæiske svar på "asylshopping"-problematikken, der opstod, efter at kontrollen ved EU's indre grænser blev ophævet. Systemet bygger på to principper: for det første et sæt kriterier, der bestemmer, hvilket medlemsland der er ansvarligt for at behandle asylansøgere; for det andet en gensidig forpligtelse til at tage imod asylansøgere, der i henhold til disse principper bliver sendt tilbage fra et EU-land til et andet. Ideen om, at ét, og kun ét, EU-land er ansvarligt for at behandle en given asylansøgning, er udgangspunktet for asylsamarbejdet. Samtidig sikrer Dublin-systemet også, at netop ét medlemsland kan gøres ansvarligt, og herved undgås situationer, hvor asylansøgere afvises i samtlige medlemslande med henvisning til, at de i stedet kan søge asyl i et andet EU-land.

Principperne materialiserede sig i første omgang i den mellemstatslige Dublin-konvention fra 1990, og i 2003 kunne Rådet vedtage Dublin II-forordningen som en egentlig EU-retsakt.¹³⁴

Boks 5.4 Dublin-systemet

Dublin-systemet betyder, at en asylansøgning skal behandles af det land, der mest umiddelbart har forpligtet sig over for den pågældende asylansøger. Dette bestemmes ved prioriteret at anvende følgende kriterier:

- det land, hvor asylansøgerens nærmeste familie allerede opholder sig
- det land, der har udstedt en opholdstilladelse eller visum til ansøgeren
- det land, en asylansøger først ankommer til

Dublin-kriterierne har mødt en del kritik fra flygtningeorganisationer, der ikke mener, at systemet tager hensyn til asylansøgerens egne ønsker eller integrationspotentiale – hverken sprog, kultur, sociale netværk eller arbejdsmuligheder tillægges i Dublin-kriterierne betydning.¹³⁵ Tilsvarende er Dublin-systemet blevet kritiseret for at være uretfærdigt. Som påpeget af Kommissionen er dette system først og fremmest tænkt

til at sikre en effektiv fordeling og undgå dobbeltarbejde, ikke til at sikre en retfærdig fordeling af "asylbyrden".¹³⁶ Gennemførelsen af de ovenstående principper betyder, at en forholdsvis større byrde falder på de lande, der har ydre grænser, udgør populære indrejseruter til EU eller har asylsystemer med ry for at være liberale og give mange asylansøgere adgang til beskyttelse.

Det andet element i Dublin-systemet er Eurodac, en elektronisk database med fingeraftryk af alle personer, der søger om asyl i et Dublin-land.¹³⁷ Dublin-principperne er svære at implementere i praksis. En analyse fra 2001 pegede på, at Dublin-proceduren kun blev igangsat for 6 procent af alle asylansøgere i EU, og at der kun for 2 procent af alle asylansøgere skete en egentlig overførsel fra et medlemsland til et andet.¹³⁸ Med Eurodac-forordningen fik medlemslandene bedre mulighed for at identificere det land, en asylansøger først ankommer til eller indgiver asylansøgning i. Ifølge forordningen skal alle asylansøgere over 14 år have taget deres fingeraftryk, der derefter sendes til den centrale database. Hvis en asylansøgers fingeraftryk således allerede figurerer i databasen, kan han eller hun sendes tilbage til det første land under Dublin-kriterierne. Tabel 5.3 er en oversigt over anvendelsen af Dublin-forordningen i perioden september 2003 til december 2005.

Dublin-systemet gælder for alle EU-lande og omfatter gennem særlige aftaler også Norge, Island og senest Schweiz. Danmark underskrev den oprindelige Dublin-konvention, men kunne på grund af sit forbehold ikke uden videre tiltræde Dublin II-forordningen eller Eurodac. Rådet har dog givet Danmark mulighed for at oprette en parallelaftale på begge områder, der trådte i kraft den 1. april 2006. For Danmark har deltagelse i Dublin-systemet indtil videre betydet, at Danmark har kunnet sende flere asylansøgere tilbage til andre lande, end Danmark har

Tabel 5.3

Anvendelse af Dublin-forordningen i perioden fra september 2003 til december 2005

Antal anmodninger om overførsel af asylansøgere	Antal accepterede overførsler	Antal faktisk overførte asylansøgere
55.310	40.180	16.842

Kilde: Europa-Kommissionen (2007) Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af Dublin-systemet, p. 4.

modtaget. I 2006 modtog Danmark således 291 asylansøgere, mens 389 asylansøgere blev sendt tilbage til andre Dublin-lande.¹³⁹ Hvorvidt dette også vil være tilfældet fremover, afhænger dog bl.a. af, hvordan danske asylregler opfattes relativt til reglerne i vores nabolande. En del asylansøgere rejser gennem Danmark for at søge asyl i disse lande, og selvom Danmark på grund af sit forbehold vil kunne opretholde strammere asylregler end f.eks. Sverige eller Tyskland, vil Danmark altså stadig være forpligtet under Dublin-systemet til at tage imod henvisninger fra disse lande, i det omfang det kan påvises, at Danmark er første ansvarlige asylland.

5.5.2 Første fase: minimumstandarden

Amsterdam-traktaten har i første omgang givet EU mulighed for at vedtage en række minimumstandarde på asylområdet.¹⁴⁰ Behovet for disse følger direkte af Dublin-systemet. Hvis et enkelt land fører en væsentlig strammere politik i forhold til, hvem der gives beskyttelse, og hvilke rettigheder der følger med, kan det underminere andre landes mulighed for at sende asylansøgere tilbage til det pågældende land. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastlagt, at selvom et medlemsland med henvisning til EU-reglerne er berettiget til at sende en asylansøger tilbage til et andet Dublin-land, vil den første stat fortsat være ansvarlig, hvis det andet Dublin-land ikke yder en tilstrækkelig beskyttelse.¹⁴¹

Minimumstandarden omfatter tre hovedområder og tegner grundridset til, hvad der på sigt skal blive til et fælles europæisk asylsystem. Det første, der blev vedtaget, var modtagelsesdirektivet,¹⁴² der sikrer asylansøgernes materielle rettigheder. Det omfatter først og fremmest adgang til rimelige bolig- og forplejningsforhold, men også udlæring af dokumentationspapirer, bevægelsesfrihed inden for medlemslandet, og mindreåriges adgang til skole og uddannelse. Dernæst er der kvalifikationsdirektivet,¹⁴³ der indeholder principper for, hvem medlemslandene som minimum skal give beskyttelse og efter hvilke standarder. Dette direktiv tager udgangspunkt i flygtningekonventionens regler for flygtningestatus og internationale menneskeretsforpligtelser over for personer, der risikerer at blive udsat for dødsstraf, tortur eller flygter fra udbredt vold i forbindelse med krig eller interne konflikter.

Den tredje hjørnesteen i asylharmoniseringen er proceduredirektivet.¹⁴⁴ Direktivet indeholder på den ene side en række retsgarantier for den processuelle behandling af asylsager, herunder adgang til individuel og upartisk sagsbehandling, retshjælp og ophold på medlemslandets terri-

torium, indtil en afgørelse er truffet. På den anden side introducerer det også særlige hasteprocedurer, der tillader medlemslandene at sende asylansøgere tilbage til "sikre tredjelande" (lande, som asylansøgere er rejst igennem på vej til EU) eller til "sikre oprindelseslande" (lande, hvorfra der generelt ikke vurderes at være grund til at flygte). I dag bruger de fleste lande i praksis særlige procedurer for sådanne tilfælde, men det har endnu ikke været muligt på EU-niveau at blive enige om fælles lister for "sikre" lande.¹⁴⁵

For alle tre direktiver gælder det, at forhandlingen har været særdeles langsommelig, og at kravet om enstemmighed har sat sine spor. Indholdet af direktiverne er derfor på flere områder udvandet sammenlignet med Kommissionens oprindelige forslag. For modtagelsesdirektivet er reglerne for begrænsning af frihedsberøvelse og adgang til arbejde, uddannelse og sprogtræning mere begrænsede end i det oprindelige forslag. Særligt i proceduredirektivet gives der derudover vidt rum for nationale undtagelsesmuligheder og særregler, der i praksis underminerer graden af harmonisering.¹⁴⁶ Sidst, men ikke mindst, har mulighederne for at anvende hasteprocedurer med begrænsede rettigheder givet anledning til kritik for at lægge EU-reglerne så tæt på en minimumfortolkning af internationale flygtninge- og menneskerettigheder, at de på enkelte punkter i praksis risikerer at ryge under dem.¹⁴⁷

Danmarks forbehold omfatter alle tre direktiver. Fordi der er tale om minimumstandarder, er der umiddelbart ikke store konflikter mellem disse regler og de danske asylregler. Man kan dog diskutere, om Danmark på enkelte punkter ligger under EU's standarder. Mere herom i afsnit 5.5.4.

5.5.3 Praktisk asylsamarbejde og beskyttelse i nærområderne

Da Libanon-Israel-konflikten var på sit højeste i sommeren 2006, flygtede op mod 40.000 libanesere til Cypren for at undgå urolighederne. De cypriotiske myndigheder bad om assistance fra de andre EU-lande. Som svar blev EU's civilbeskyttelsesmekanisme, der ellers normalt er beregnet til naturkatastrofer, aktiveret. Samtidig blev en nødhjælpssække vedtaget for at hjælpe de internt fordrevne, dvs. flygtninge, der stadig befandt sig i Libanon. Når man valgte at bruge et instrument, der normalt er beregnet til naturkatastrofer, viser det formentlig også noget om, at de eksisterende mekanismer på området enten er for træge eller vurderet uhensigtsmæssige.¹⁴⁸ I kølvandet på Kosovo-krisen vedtog man ellers et direktiv om

minimumstandarder for midlertidig beskyttelse, der i tilfælde af “masse-tilstrømning” forpligter andre medlemslande til at byde ind på, hvor mange flygtninge de vil tage imod for at aflaste overbebyrdede EU-lande; et instrument, der dog har været modvilje mod at bruge.¹⁴⁹ Den anden mulighed, man kunne have brugt, var at yde økonomisk kompensation til Cypern gennem EU's Flygtningefond, men det blev vurderet for omstændeligt proceduremæssigt til at kunne gøre en forskel her og nu.¹⁵⁰

Flygtningefonden er imidlertid et vigtigt instrument i det mindre krisepåvirkede asylsamarbejde. Fonden, der for perioden 2008-2013 har et budget på 628 millioner euro, yder dels økonomisk kompensation til nye medlemslande og særlig udsatte asyllande og dels finansiering af projekter til at forbedre det praktiske samarbejde og implementering af EU's asylregler.

Det praktiske asylsamarbejde omfatter desuden et netværk mellem nationale asylmyndigheder, Eurasil, en forordning om indsamling af data og statistik på asyl- og indvandringsområdet, og der er planer om at dele informationer omkring oprindelseslande og udveksle erfaringer om tolkning, asylinterview osv.¹⁵¹ Derudover har Kommissionen luftet ideen om et egentligt EU-asylstøttekontor, der på linje med Frontex skal yde støtte til de enkelte medlemslande samt koordinere eventuelle indsatshold af nationale asyleksperter til at aflaste netop i flygtningekriser som den i Cypern.

Størstedelen af det praktiske asylsamarbejde er ikke-bindende og derfor ikke omfattet af det danske forbehold. De danske asylmyndigheder har haft en række samarbejdsprojekter med partnere i andre EU-lande, ligesom Danmark deltager i Eurasil. Danmark kan på grund af forbeholdet dog ikke deltage i Flygtningefonden. Ud fra et økonomisk synspunkt er dette formentlig en fordel for Danmark, da man har et lavt antal asylansøgere og højt BNP, og Danmark derfor ville være nettobi-dragtsyder. Omvendt betyder udviklingen af Flygtningefonden til også at finansiere praktiske samarbejdsprojekter dog, at Danmark formentlig i højere grad vil være afskåret fra at deltage i sådanne projekter fremover. Tilsvarende vil Danmark heller ikke kunne deltage, hvis EU opretter et asylstøttekontor.

Et område, hvor Danmark har haft særlig indflydelse på udviklingen af EU's politik, er i samarbejdet med tredjelande om flygtningebeskyttelse. Danmark var sammen med Storbritannien og Nederlandene med til at presse på for at få et EU-program til at forbedre beskyttelsesforholdene i flygtninges nærområdelande. Den danske nærområdestrategi var i et vist omfang inspirationskilde til EU's regionale beskyttelsespro-

grammer, hvor Danmark desuden som et af de første medlemslande deltager i et pilotprojekt i Ukraine.¹⁵²

Finansieringen af disse programmer har indtil nu været varetaget af AENEAS-programmet (program for finansiel og teknisk bistand til tredjelande på migrations- og asylområdet), der også dækker samarbejde med tredjelande på andre områder.¹⁵³ AENEAS-programmet overtages fra næste år af et nyt tematisk program under EU's samlede ramme-program for udviklingssamarbejde, og Danmark vil derfor også fremover kunne deltage i sådanne projekter.¹⁵⁴

5.5.4 En fælles europæisk asylpolitik og Danmarks stilling

EU's asylpolitik er i skrivende stund på vej ind i sin 2. fase. Haag-programmet opstiller en ambition om, at EU inden 2010 skal have etableret et egentligt "fælles europæisk asylsystem". Efter minimumstandarderne blev første skridt til realiseringen af dette taget, da Kommissionen i juni 2007 lancerede sin grønbog og en bred høringsrunde.¹⁵⁵ Grønbogen sætter mål om højere fælles beskyttelsesstandarder, større lighed med hensyn til beskyttelsen i EU og større solidaritet mellem EU-medlemslandene.

Behovet for højere standarder skal ses på baggrund af de mange kompromiser, der blev indgået i vedtagelsen af minimumstandarderne. I første fase var enstemmighed nødvendigt, og mange lande håber givetvis på, at overgangen til kvalificerede flertalsafgørelser vil gøre det lettere at opnå en højere grad af substansharmonisering. Behovet for større lighed i beskyttelsesniveauet EU-landene imellem følger derudover af Dublin-systemet. Sammenligninger på tværs af medlemslandene peger på, at anerkendelsesprocenten for f.eks. tjetjenske flygtninge varierede fra 90 procent i Østrig til under 1 procent i Slovakiet.¹⁵⁶ Så længe der er store forskelle i landenes asylsystemer og beskyttelsesniveau, vil der være kritik af Dublin-systemet for i praksis at fungere som et "asyllosteri". Ønsket om større solidaritet kan også ses som en konsekvens af Dublin-principperne, der betyder, at det ofte er de sidst ankomne i det europæiske fællesskab, der står med den største asylbyrde. Disse lande har sjældent de bedste forudsætninger for at yde flygtningebeskyttelse, og landene må i højere grad hjælpe hinanden, hvis systemet på lang sigt skal kunne fortsætte.

Spørgsmålet er dog, i hvilket omfang og i hvilket tempo disse målsætninger vil kunne realiseres. Selvom presset for større substanshar-

monisering er til stede, er der også forhold, der taler imod større tiltag de næste par år. Fristen for implementering af alle dele af instrumenterne fra første fase udløber først i slutningen af 2008, og flere lande peger således på behovet for mere evaluering, før der udvikles nye tiltag på lovgivningssiden. Særligt de nye medlemslande mener, at de nuværende minimumstandarder allerede udgør et meget krævende regelsæt. En del tyder derfor på, at harmoniseringen vil ske i et mere moderat tempo.

Danmark er, så længe forbeholdet bevares, ikke bundet af EU's asylregler og skal derfor næppe heller regne med at få afgørende indflydelse på den fremtidige udformning af dem. Danmark kan dog godt deltage i det praktiske samarbejde og har særligt markeret sig på spørgsmålet om flygtningebeskyttelse i nærområderne.

Den danske parallelaftale i forhold til Dublin-systemet er formentlig den vigtigste af de danske parallelaftaler, da Danmark ellers ville kunne forvente at få en væsentlig stigning i antallet af asylansøgere, der efter at være blevet afvist i et andet EU-land forsøger sig igen i Danmark. Omend de andre medlemslande har en tilsvarende interesse i at have Danmark med i Dublin-systemet, krævede det, ligesom for de andre parallelaftaler, flere år og mange ressourcer at forhandle aftalen igen. Samtidig er Danmark forpligtet til at implementere alle fremtidige ændringer i Dublin-reglerne uden mulighed for indflydelse, hvis man vil fortsætte med at være med under parallelaftalen.

På nuværende tidspunkt er betydningen af EU-direktiverne i forhold til den danske udlændingelov mere begrænset. Reglerne er som sagt minimumregler og indeholder tillige en række muligheder for undtagelser og nationale særregler. På mange punkter ligger EU-reglerne næppe over, hvad der kræves af flygtningekonventionen og den europæiske menneskerettighedskonvention, som Danmark under alle omstændigheder er bundet af. Derudover er EU-reglerne på en række områder uklart formuleret og kun nu ved at blive implementeret. Det præcise retsindhold vil derfor på visse områder først med sikkerhed kunne udfindes, i takt med at de nationale implementeringer prøves ved EF-Domstolen.

Der er dog en række punkter, hvor det allerede nu diskuteres, hvorvidt de danske asylregler reelt ligger under EU's minimumstandarder. Dette gælder bl.a. modtagelsesdirektivets krav om behandling af tortur- og voldtægts ofre samt adgang til uddannelse for børn og unge, der er frihedsberøvede.¹⁵⁷ Et område af særlig betydning gælder fortolkningen af kvalifikationsdirektivets artikel 15c, der giver personer, der flygter fra vilkårlig vold som følge af konflikt, ret til subsidier beskyttelse.

Bestemmelsen er ikke særlig klart formuleret og tydeligvis resultatet af et politisk kompromis. Der er bl.a. usikkerhed om, hvorvidt udspecificeringen af denne særlige kategori dækker en bredere gruppe, end hvad der følger af fortolkningen af den europæiske menneskerettighedskonvention. Spørgsmålet er i skrivende stund blevet forelagt EF-Domstolen i forbindelse med en nederlandsk sag.¹⁵⁸ En række EU-lande anvender allerede en bredere fortolkning i deres nationale praksis.¹⁵⁹ Hvis dette bekræftes af EF-Domstolen, vil det være et eksempel på et område, hvor de danske asylregler tydeligt er mere restriktive end EU's minimumstandarder.

Danmarks mulighed for at føre en selvstændig asylopolitik er desuden påvirket af den danske deltagelse i Dublin-systemet. Dublin-systemet fordrer en høj grad af tillid til samarbejdslandenes asylsystemer. Hvis anden fase af EU's asylopolitik formår at samle medlemslandene om væsentlig højere og mere klart definerede beskyttelsesstandarder, eller hvis den verserende sag om beskyttelse af ofre for voldelige konflikter falder sådan ud, at der er en klar forskel på, hvem henholdsvis Danmark og alle andre EU-lande giver beskyttelse, vil det på sigt kunne føre til en situation, hvor andre Dublin-lande kan føle sig nødsaget til at indstille visse Dublin-henvisninger til Danmark. Dette kan medføre et væsentligt pres på Danmark fra andre medlemslande og i yderste konsekvens risikere at stille Danmark over for et valg om enten at rette ind i forhold til EU-reglerne eller træde ud af Dublin-samarbejdet.

5.5.5 Opsummering: Danmarks stilling

- Forbeholdet betyder, at Danmark står uden for EU's fælles asylopolitik. Danmark er derfor ikke bundet af EU's minimumstandarder på asylområdet. Danmark vil heller ikke være bundet, hvis EU realiserer mere omfattende harmonisering af medlemslandenes asylregler.
- Danmark har fået en mellemstatslig parallelaftale, der dækker Dublin-forordningen og databasen Eurodac. Hermed deltager Danmark i Dublin-systemet, der fastsætter regler for, hvilket land der skal behandle en asylsag, og forpligter dette land til at tage imod asylansøgere, der bliver henvist fra andre lande.
- EU's asylregler er minimumregler, og det står således alle lande frit at føre en mere liberal politik. Forbeholdene betyder til gengæld, at Danmark har mulighed for at føre en mere restriktiv asylopolitik end de andre EU-lande. Denne mulighed er dog begrænset af to forhold. For det første er Danmark forpligtet til at overholde internationale menneskerettigheder, herunder den europæiske menneskerettigheds-

konvention og flygtningekonventionen. For det andet stiller den danske deltagelse i Dublin-systemet visse krav til, at Danmarks asylregler og beskyttelsesstandarder ikke ligger væsentligt under de andre medlemslandes.

5.6 Det civilretlige samarbejde

EU-borgere tager i stadig højere grad til et andet EU-land for at arbejde, studere, handle eller gifte sig. I dag går ca. 70 procent af den danske eksport til andre EU-lande, og hvert femte ægteskab i EU indgår mellem personer fra to forskellige lande. Med den stigende kontakt mellem personer og virksomheder fra hvert deres EU-land øges risikoen for retlige konflikter på tværs af grænserne. Danske virksomheders kunder i udlandet går konkurs, ægtepar bliver skilt, og retlige tvister opstår. Virksomheder og borgere oplever, at de bliver fanget mellem to landes retssystemer, og deres retssag trækker ofte i langdrag; for hvilket lands retssystem skal egentlig afgøre sagen, hvis f.eks. en dansker og en græker er uenige om forældremyndigheden til deres fælles barn?

Det civilretlige samarbejde handler grundlæggende om at finde løsninger på de problemer, der opstår som følge af den frie bevægelighed over grænserne for personer, varer og kapital. Samarbejdet er altså en konsekvens af skabelsen af det indre marked. Ligesom på andre samarbejdsområder i EU, hvor medlemslandene har søgt at fjerne de tekniske handelshindringer og administrative barrierer for den frie bevægelighed, kan det civilretlige samarbejde ses som et forsøg på at sikre, at forskellene i medlemslandenes retssystemer ikke i sig selv udgør "tekniske handelshindringer", der f.eks. kan hæmme virksomhedernes lyst til at etablere sig på nye markeder af frygt for langsommelige og dyre procedurer eller uforståelige udenlandske retssystemer.

Frem til Amsterdam-traktaten deltog Danmark fuldt ud i det civilretlige samarbejde. Med Amsterdam-traktatens overflytning af det civilretlige samarbejde til 1. søjle blev civilretten omfattet af retsforbeholdet, og de civilretlige retsakter gælder derfor ikke i Danmark. Danske repræsentanter kan deltage i forhandlingerne, men har ingen stemmeret og har ikke mulighed for at stille krav til retsakternes udformning.

I løbet af det seneste årti har samarbejdet udvidet sig til at omfatte borgernære spørgsmål, der ikke direkte relaterer sig til det indre marked. Samarbejdet etablerer nu procedurer for grænseoverskridende erstatninger ved trafikulykker eller voldsforbrydelser, og det dækker også familieretlige spørgsmål om skilsmisse, forældremyndighed og

samvær, hvis parterne bor i forskellige medlemslande. Dermed har det civilretlige samarbejde bevæget sig ind på politisk mere følsomme områder, hvor forskelle mellem landenes lovgivning og retspraksis kan være betydelige. EU-samarbejdet er nået op på et niveau, hvor man kan tale om en "europæisering" af den internationale civilret.¹⁶⁰ Udviklingen i samarbejdet skyldes ikke mindst, at de fleste beslutninger i dag træffes med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Undtaget er familieretten, der fortsat kræver enstemmighed i Rådet og alene giver høringsret til Europa-Parlamentet. Helt afgørende er det imidlertid, at det civilretlige samarbejde kun beskæftiger sig med sager af grænseoverskridende karakter. Der er altså ikke tale om en generel påvirkning af national lovgivning, men udelukkende om regler, der skal løse civilretlige tvister, der involverer mere end ét medlemsland.

5.6.1 De generelle procedurer

Medlemslandene har siden 1960'erne opbygget et samarbejde på det civilretlige område, som generelt vurderes som særdeles velfungerende. Danmark har deltaget fuldt ud i dette samarbejde, som frem til Amsterdam-traktaten var reguleret ved mellemstatslige konventioner. Disse konventioner har været vigtige for at få det indre marked til at fungere bedre.

For at sikre, at det civilretlige samarbejde blev mere effektivt, har EU imidlertid valgt at omdanne en række af disse mellemstatslige konventioner og endnu ikke ikrafttrådte konventioner til EU-ret. Det indebærer, at Danmark ikke længere kan være omfattet af de samme regelsæt, som gælder mellem de andre medlemslande. Storbritannien og Irland fik som tidligere nævnt forhandlet en tilvalgsordning, så de kan deltage i de retsakter, de er interesserede i.

De generelle civilretlige procedurer sigter på at gøre det lettere at løse grænseoverskridende retlige tvister. En af de centrale udfordringer ved grænseoverskridende tvister er at finde ud af, hvilket lands domstole der skal afgøre tvisten. Spørgsmålet om, hvilken domstol der har kompetence til at dømme i en grænseoverskridende civilsag, og hvordan en dom afsagt i et land kan fuldbyrdes i et andet land, har tidligere været fastsat i Bruxelles-konventionen (EF-domskonventionen) fra 1968. Danmark har tilsluttet sig konventionen og er forpligtet af den. I 2002 erstattede og udbyggede medlemslandene imidlertid konventionen med Bruxelles I-forordningen, hvilket betød, at Danmark ikke længere kunne være omfattet af det regelsæt, som gælder mellem de øvrige med-

lemslande.¹⁶¹ En række af bestemmelserne i de to instrumenter er dog fuldstændig ens. Grundprincippet i Bruxelles I-forordningen er, at en retssag skal anlægges i det land, hvor den sagsøgte har bopæl; eksempelvis skal en finsk borger eller virksomhed, der vil lægge sag an mod en fransk virksomhed, normalt anlægge sagen i Frankrig. Forordningen giver imidlertid forbrugeren en særlig stærk beskyttelse, som ikke findes i konventionen. Forbrugere kan således anlægge sag i deres eget land mod virksomheder, der ellers har hjemsted i andre lande (jf. artikel 16).

Når det er klart, hvilken domstol der skal tage stilling til tvisten, skal den kompetente domstol afgøre, hvilket lands lovgivning der finder anvendelse på tvisten. Når det gælder kontraktlige forpligtelser i forbindelse med grænseoverskridende tvister, f.eks. i forbindelse med køb og salg, reguleres de af Rom-konventionen af 1980, som Danmark har tilsluttet sig. Denne konvention blev omdannet og udbygget af medlemslandene med Rom I-forordningen.

Det har været sværere at blive enige om regler ved tvister uden for kontraktforhold. Efter flere års intense forhandlinger blev Rom II-forordningen vedtaget. Den har til formål at skabe ensartede lovvalgsregler i medlemslandene om forpligtelser uden for kontraktforhold, f.eks. erstatningskrav i forbindelse med trafikulykker.¹⁶² Det var vanskeligt at opnå enighed om denne forordning. Et af stridspunkterne var, om injuriesager skulle være omfattet. Da injuriesager relaterer sig til ytringsfriheden, som i en række lande er reguleret i de nationale forfatninger, er injurier et penibelt spørgsmål. En række medlemslande frygtede, at f.eks. en domstol i Storbritannien ville blive tvunget til at dømme efter for eksempel italiensk injurielov, hvis en italiener følte sig uretfærdigt behandlet af britiske aviser eller fjernsyn. Den vedtagne Rom II-forordning omfatter derfor alle grænseoverskridende erstatningskrav med undtagelse af bl.a. forhold vedrørende injurier, arv og familieret. Forordningen fastlægger som princip, at det er loven på det sted, hvor en given skade er opstået eller truer med at opstå, der skal finde anvendelse.

En tredje vigtig retsakt er forkyndelsesforordningen, der gør det hurtigere og lettere at føre grænseoverskridende retssager.¹⁶³ Forkyndelse betyder, at et dokument – f.eks. en stævning – sendes eller afleveres til den person, det er bestemt for. Afsenderen får bevis for, at personen har modtaget dokumentet. Forkyndelse sker normalt ved, at den sagsøgte bliver kontaktet på sin adresse. Det er selvsagt mere besværligt, hvis der er tale om grænseoverskridende retssager. Før forkyndelsesforordningen risikerede man som borger at støde på en række problemer, hvis man skulle fremsende dokumenter til et andet medlemsland som led i

en retssag, især fordi man skulle igennem flere mellemliggende led. Forkyndelsesforordningen indeholder regler, der i forhold til de hidtil gældende regler i Haagerforkyndelseskonventionen gør det muligt hurtigere at føre grænseoverskridende sager. Der kræves bl.a. brug af standardformularer og oversættelse af dokumenter.¹⁶⁴

På baggrund af udsigten til ikke at være omfattet af de civilretlige retsakter, anmodede Danmark om folkeretligt bindende parallelaftaler for bl.a. Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen. Først efter seks års svære forhandlinger indvilligede Kommissionen og de andre medlemslande i at give Danmark parallelaftaler for Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen. Forløbet omkring forhandlingerne om parallelaftaler er beskrevet mere indgående i afsnit 5.6.4. nedenfor.

5.6.2 Procedurer for virksomheder, forbrugere og almindelige borgere

Man har i EU-regi imidlertid ikke bare omdannet eksisterende civilretlige konventioner, men også arbejdet på nye initiativer, der skal udvide og sikre borgernes rettigheder og forenkle behandlingen af sager på tværs af de indre grænser. Samhandlen imellem EU's medlemslande er i perioden 1999-2006 steget med 20,5 procent.¹⁶⁵ I takt med at handlen over de interne grænser vokser, stiger antallet af grænseoverskridende tvister. Dermed får det civilretlige samarbejde voksende betydning for internationalt orienterede virksomheder.

Konkursforordningen fra 2002 var et vigtigt gennembrud for især eksportvirksomheder.¹⁶⁶ Forordningen indebærer, at virksomheder, der går konkurs, skal underkastes en samlet konkursbehandling. Dette skal sikre, at alle kreditorer behandles ens, og at virksomheder ikke kan skjule deres aktiver uden for et medlemslands grænser for derved at frarøve kreditorerne muligheden for at gøre udlæg i virksomhedernes værdier. Disse regler har længe været ønsket af dansk erhvervsliv, som i dag oplever, at en grænseoverskridende konkurs mellem Danmark og et andet EU-land er mere kompliceret end mellem to andre EU-lande. Danmark har anmodet om at få en parallelaftale, der dækker konkursforordningen, men Kommissionen har afvist dette.

Et andet initiativ med stor praktisk betydning for virksomhederne er etableringen af en ny procedure for grænseoverskridende inkassosager.¹⁶⁷ Der er således vedtaget en forordning, som har afskaffet de hidtidige mellemliggende procedurer og gjort det muligt for kreditorerne at opnå

en hurtig og effektiv fuldbyrdelse i udlandet uden at skulle gennemføre tidskrævende og dyre processer ved retterne i et andet medlemsland. Forordningen indfører en procedure, hvorefter domme mv. om ubestridte pengekrav vil kunne påtegnes som europæiske tvangsfuldbyrdesdokumenter, der skal anerkendes og fuldbyrdes i andre medlemslande på samme måde som nationale retsafgørelser. En finsk butiksejer kan således bruge en standardformular til at inddrive sene betalinger fra skyldnere i andre EU-lande. Danmark står uden for denne forordning, og det har konsekvenser både for danske og udenlandske virksomheder. Danske eksportører bliver nødt til at bruge et dyrere system, der gør det langsommere at få inddrevet krav i andre EU-lande. Det samme gælder for udenlandske eksportører, der vil gøre krav gældende i Danmark.

Boks 5.5

Småkravsproceduren – effektive afgørelser i mindre sager

- Den europæiske småkravsprocedure bruges i grænseoverskridende sager, der er af så begrænset omfang, at en dyr og langsom sag ved en domstol ville være ude af proportioner. Det kan eksempelvis være mindre erstatningssager, ubetalte hotelregninger og tvister mellem små og mellemstore virksomheder.
- Proceduren indebærer, at sagsøgeren blot udfylder en standardformular og vedlægger evt. relevante dokumenter til den kompetente ret, som senest 30 dage efter skal afsige dom.
- Danmark har indført en national småkravsprocedure (for krav på højst 50.000 kr.) sideløbende med forhandlingerne i EU. Danske borgere kan på grund af retsforbeholdet ikke gøre brug af EU's småkravsprocedure. Det betyder, at danskere er dårligere stillet end andre EU-borgere, hvis de f.eks. ønsker at klage over et defekt fjernsyn købt i Tyskland eller får leveret byggematerialer af dårlig kvalitet fra f.eks. Portugal.

Kilde: Forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 (EU's småkravsprocedure)

Derudover bør forordningen om en procedure for betalingspåkrav fremhæves.¹⁶⁸ Proceduren har til formål at gøre det lettere at inddrive krav, hvor skyldneren indrømmer at skyldte pengene, men ikke desto mindre undlader at betale. 50-80 procent af de sager, der anlægges ved de lavere

civilretter i EU-landene i dag, handler om sådanne ubestridte økonomiske krav. Det kan f.eks. være en sag, hvor en borger har købt sjældne cd'er over internettet hos en nederlandsk forhandler, men aldrig modtager cd'erne og aldrig får pengene tilbage. I et sådant tilfælde vil det normalt være nødvendigt at opnå en dom over skyldneren ved en domstol i det land, hvor skyldneren har bopæl (i Danmark typisk en såkaldt "udeblivelsesdom"), før gælden kan tvangsinddrives. Fremgangsmåden er både dyr og langsommelig. Ved krav af mindre værdi vil det derfor ofte være billigere for den virksomhed eller borger, som har penge til gode, blot at afskrive tilgodehavendet, hvilket skyldnere kan spekulere i. Hele 35 procent af de samlede betalingsforsinkelser på EU-plan er bevidste forsøg på at undgå at betale gælden tilbage.¹⁶⁹ Danske borgere og virksomheder kan imidlertid på grund af forbeholdet ikke gøre brug af proceduren.

Et voksende indsatsområde er ordninger, som hjælper almindelige borgere. Under det danske formandskab kom der skred i forhandlingerne om fælles minimumregler for EU-borgeres adgang til retshjælp og fri proces i grænseoverskridende retssager.¹⁷⁰ Direktivet giver personer, der ikke har de nødvendige midler til at gøre deres rettigheder gældende ved en domstol, ret til bl.a. rådgivning, juridisk bistand og fritagelse for eller hjælp til at betale sagsomkostninger.

I 2004 blev der vedtaget et direktiv om erstatning til ofre for voldsforbrydelser, der har grænseoverskridende karakter.¹⁷¹ Direktivet sikrer, at der i hvert medlemsland findes en national ordning, der giver ofre for forbrydelser en rimelig og passende erstatning. For det andet sikrer direktivet, at erstatningen i praksis er let tilgængelig, uanset hvor i EU en person bliver offer for en forbrydelse, idet der er blevet indført en samarbejdsordning mellem de nationale myndigheder.

Endelig har medlemslandene i samarbejde med Kommissionen taget en række mere praktiske initiativer, herunder etableringen af et europæisk retligt netværk for civil- og handelssager – et netsted, der skal lette EU-borgernes adgang til domstolene, og et udvekslings- og uddannelsesprogram for dommere og studerende inden for civilretten. Danmark indgår ikke i det retlige netværk, og danske studerende og forskere har på grund af forbeholdet ikke samme mulighed for videreuddannelse og udveksling, som andre EU-borgere.

5.6.3 Den følsomme familieret

Mens langt de fleste retsakter på det civilretlige område er rent praktiske og politisk relativt ukontroversielle foranstaltninger, er der de sene-

Tabel 5.4
Ægteskaber og skilsmisser i EU

Antal ægteskaber i EU pr. år	2.200.000
Heraf internationale ægteskaber	350.000 (15,9 pct.)
Antal skilsmisser i EU pr. år	875.000
Heraf internationale skilsmisser	170.000 (19,4 pct.)

Kilde: European Policy Evaluation Consortium (EPEC): Study to inform a subsequent Impact Assessment on the Commission proposal on jurisdiction and applicable law in divorce matters, april 2006. Danmark er grundet det retlige forbehold ikke med i undersøgelsen.

re år kommet regler på det mere følsomme familieretlige område. Der er stadig flere EU-borgere, der bevæger sig over grænserne, hvor de gifter sig og stifter familie. Kommissionen vurderer, at hvert femte ægteskab i Unionen er "internationalt", dvs. hvor parterne kommer fra to forskellige lande (se tabel 5.4).¹⁷²

For at undgå, at disse borgere stilles dårligere, hvis de for eksempel bliver skilt, har medlemslandene ønsket at finde fælles løsninger på de retlige tvister, der opstår som følge af den frie bevægelighed for personer. Spørgsmål om forældrebidrag og skilsmisse er imidlertid tæt knyttet til forskellige nationale retskulturer. Derfor er familieret som det eneste civilretlige område omfattet af enstemmighed, og forhandlingerne er præget af stor forsigtighed fra medlemslandenes side. Danmark står på grund af forbeholdet også uden for denne del af samarbejdet.

Den vigtigste retsakt på familieretsområdet er den nye Bruxelles II-forordning, der er en udbygning af Bruxelles I-forordningen. Forordningen indeholder regler om internationale spørgsmål i relation til sager om skilsmisse og forældreansvar (forældremyndighed og samvær).¹⁷³ Forordningen etablerer regler for, hvilket lands domstol der skal tage sig af sagen, og regler, der sikrer anerkendelse af skilsmisse- og forældremyndighedsdomme. Målet med forordningen er at sikre, at en skilsmisse imellem f.eks. en spansk far og en svensk mor ikke skal igennem omfattende og uensartet bureaukrati og langvarig sagsbehandling om skilsmisse, forældremyndighed og samvær, hvilket kan gå ud over skilsmisseramte børn. Derudover skal forordningen gøre det nemmere at få bortførte børn retur til det land, som børnene er bortført fra. Forordningen sikrer nemlig, at en forælder får mulighed for at få sagen om forældreansvar afgjort i det land, barnet er bortført fra. Bruxelles II-forordningen specificerer imidlertid ikke, hvilket

lands regler der skal gælde i sager om grænseoverskridende tvister om skilsmisse.

Det rejser en række tvivlsspørgsmål og retssikkerhedsmæssige problemer. Derfor har Kommissionen foreslået en udbygning af Bruxelles II-forordningen (Rom III-forordningen), der skal skabe grundlag for at afgøre, hvilket lands regler der skal finde anvendelse ved afgørelsen af skilsmissesager.¹⁷⁴ Et kontroversielt element i forslaget åbner op for, at ægtefællerne indbyrdes kan aftale lovvalg i tilfælde af skilsmisse og separation. Det kan betyde, at ægtefællerne (f.eks. et svensk-polsk ægtepar) kan vælge at følge lovene i det land, hvor reglerne er mest lempelige, f.eks. Sverige i stedet for Polen. Indirekte kan der dermed opstå risiko for "retssystemshopping", som kan underminere strenge skilsmissebetingelser i visse lande. Samtidig frygter lande med relativt frie bestemmelser på området, som f.eks. Sverige, at reglerne kan modvirke en liberal tilgang til ægteskabslovgivningen. Det forklarer, hvorfor der endnu ikke er opnået enighed om forordningen. Eksemplet illustrerer desuden, at der er en sammenhæng mellem regler om lovvalg og harmonisering. Det vil alt andet lige være lettere for landene at anerkende hinandens love, hvis de ikke ligger så langt fra hinanden rent indholdsmæssigt. I øjeblikket peger alt dog fortsat på samarbejde om gensidig anerkendelse inden for familieretten, idet ingen lande er interesseret i egentlig lovharmonisering. Men man kan ikke afvise, at der alligevel over tid opstår et ønske om at skabe en vis minimumharmonisering.

Danmark anmodede i 2001 om at blive tilknyttet Bruxelles II-forordningen via en parallelaftale, men dette blev afvist. Alligevel står Danmark ikke så langt fra de andre lande, når det gælder regler om forældreansvar, separation og skilsmisse. Det skyldes bl.a., at den nye Bruxelles-II-forordning i relation til forældreansvar bygger på Haagerbørnebeskyttelseskonventionen fra 1996. Denne konvention har til formål at forbedre beskyttelsen af børn i internationale sammenhænge, for eksempel i sager om samvær, forældremyndighed og børnebortførelser. Eftersom Danmark har underskrevet, men endnu ikke ratificeret denne konvention, har forbeholdet ikke så store konsekvenser, som det kunne have på forældreansvarsområdet. Hvis de andre medlemslande på ny ændrer Bruxelles II-konventionen, kan Danmark imidlertid komme til at stå mere isoleret, når det gælder regler om forældreansvar. I relation til separation og skilsmisse er Danmark sammen med en række andre medlemslande dækket af reglerne i den mellemstatslige Haagerkonvention fra 1970. Det er imidlertid kun Finland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Storbritannien, Sverige og Danmark, der har ratificeret Haagerkonventionen.

5.6.4 De civilretlige parallelaftaler

Ser man generelt på udviklingen inden for det civilretlige samarbejde, er der siden Amsterdam-traktaten skabt en lang række retsakter og procedurer, som den danske regering og et flertal i Folketinget for så vidt støtter, men som Danmark på grund af forbeholdet ikke deltager i. Det er også baggrunden for, at Danmark tilbage i 1999/2000 anmodede om fire parallelaftaler på det civilretlige område. Parallelaftalerne er nødvendige for, at Danmark kan få en retstilstand, der i vidt omfang svarer til den, der havde været gældende, hvis Danmark havde været direkte omfattet af de overstatslige EU-retsakter. Parallelaftalerne er mellemstatslige aftaler mellem EU og Danmark og kræver derfor, at Danmark omsætter aftalerne i dansk lov. Danmark har anmodet om aftaler vedrørende:

- konkursforordningen
- Bruxelles I-forordningen (domstolskompetence og fuldbyrdelse)
- Bruxelles II-forordningen (skilsmisse og forældres ansvar)
- forkyndelsesforordningen.

Kommissionen har kun indvilliget i parallelaftaler om Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen. Kommissionen forelagde først den danske regering et forslag til parallelaftale om forkyndelsesforordningen, der blev prøvekaninen i forhandlingerne. Først da den faldt på plads, gik man i gang med forhandlingerne om Bruxelles I-forordningen.

At opnå parallelaftaler har vist sig at være overordentlig vanskeligt. Forhandlingerne om parallelaftalerne har givet både danske forhandlere og repræsentanter fra de andre lande og EU's institutioner mange grå hår i hovedet. Det afgørende for EU's beslutning om indgåelse af parallelaftaler er, om det er i fællesskabets interesse, at Danmark får en særordning. Kommissionen har endvidere det udgangspunkt, at der skal været tale om EU-retsakter, som afløser tidligere mellemstatslig lovgivning, hvor Danmark var omfattet. Der er flere grunde til, at Kommissionen og de andre lande har været tilbageholdende med at give Danmark parallelaftaler. For det første komplicerer parallelaftaler både Danmarks og EU's retssamarbejde ved at gøre det langt sværere at gennemskue, hvordan reglerne gælder i forskellige situationer. For det andet er der stor tilbageholdenhed ved at give Danmark parallelaftaler, fordi man frygter, at der kan skabes en præcedens, som kan underminere målsætningen om fælles bindende regler for alle medlemslande. Hvis alle lande får særlige parallelaftaler, fungerer samarbejdet ganske enkelt ikke.

5.6.5 Det civilretlige samarbejde og Danmarks stilling

Forbeholdet på det civilretlige område indebærer, at ingen af de civilretlige retsakter gælder i Danmark på nær de to retsakter, hvor Danmark har parallelaftaler. Det er bemærkelsesværdigt, også fordi det i et vist omfang drejer sig om retsakter såsom forordningerne om skilsmisse og konkurs, der oprindeligt blev udformet i konventionsform, og som Danmark havde tilsluttet sig.¹⁷⁵ Danmark ville i dag have været bundet af reglerne, hvis de havde været vedtaget på mellemstatsligt grundlag. Fordi reglerne i dag er gennemført i overstatslig form på grundlag af 1. søjle, kan Danmark imidlertid ikke deltage.

Danmark kan pga. sit forbehold som eneste medlemsland ikke være med til at træffe beslutninger på det civilretlige område, hvor landene med tilvalgsordninger, Irland og Storbritannien, i øvrigt deltager aktivt med ganske få undtagelser. Danske embedsmænd og ministre tager gerne ordet og gør danske synspunkter gældende, men de har sjældent mulighed for at påvirke de endelige retsakter, medmindre der er tale om mindre tekniske ændringer. Generelt forsøger man at påvirke de nye forordninger, så de kommer til at stemme mest muligt overens med dansk lovgivning og retstraditioner – ikke mindst fordi reglerne alligevel kommer til at påvirke Danmark. Eksempelvis udarbejdede Danmark et arbejdspapir om den førnævnte Rom III-forordning, der påpegede, at de foreslåede lovvalgsregler vil kunne føre til anvendelse af strenge skilsmissebetingelser i sager, der behandles i lande med en mere lempelig skilsmisselovgivning. Sådanne begrænsninger i retten til skilsmisse strider mod den grundlæggende ret til skilsmisse i f.eks. dansk ret. Imidlertid kan Danmark modsat f.eks. Sverige ikke kræve ændringer.¹⁷⁶ Sverige har ført an i blokeringen af forhandlingerne, og det ser ikke ud til, at landene kan nå til enighed, før problemerne med skilsmissebetingelserne er løst. Det er begrænset, hvilken betydning de danske holdninger får i forhandlingerne. De nyere EU-lande opfatter generelt ikke Danmark som et fuldt medlem, ikke mindst fordi de aldrig har oplevet Danmark som fuldt medlem tilbage i Maastricht-perioden.

Også når det gælder Danmarks indflydelse i internationale civilretlige fora, er muligheden for at påvirke konventioner og initiativer begrænset, selvom forbeholdet betyder, at Danmark principielt bevarer sin internationale kompetence. Den reelle mulighed for at fravige 26 medlemslandes og Kommissionens fælles holdning til en international konvention er ikke stor, og det er derfor praksis, at Danmark tilslutter sig EU's holdning i internationale fora som Haagerkonferencen om

International Ret og Europa-rådet. Eneste undtagelse fra denne begrænsede internationale indflydelse er muligvis det søretlige område, hvor Danmark pga. sin tradition som stor søfartsnation med ekspertise på området nyder betydelig indflydelse i internationale fora. På de to områder, der er omfattet af parallelaftalerne, har Danmark i øvrigt forpligtet sig til ikke at indgå aftaler uden Kommissionens samtykke.

Forbeholdet betyder imidlertid ikke, at vedtagne retsakter eller initiativer er uden betydning for danske borgere og virksomheder. Eksempelvis kan både Rom I- og Rom II-forordningerne have betydning, når en domstol i et andet medlemsland skal træffe afgørelse i sager, der involverer en dansk part. I disse tilfælde vil den udenlandske domstol komme til at afgøre lovvalget på grundlag af forordningerne. Derfor kan man i forbindelse med Rom I- og Rom II-forordningerne overveje at indføre tilsvarende regler i Danmark, så lovvalget ikke bliver forskelligt, afhængigt af om den pågældende sag anlægges i Danmark eller i et andet medlemsland i EU.¹⁷⁷ Da disse regler ikke handler om gensidig anerkendelse eller fælles procedurer, men om harmonisering, har Danmark altså mulighed for at tilpasse dansk lovgivning – uagtet forbeholdet.

Det er imidlertid undtagelsen, at Danmark “blot” kan justere dansk lovgivning i forbindelse med nye EU-retsakter. På stort set alle andre civilretlige områder handler samarbejdet ikke om at harmonisere, men om gensidig anerkendelse. Når det eksempelvis gælder konkurser, erstatningskrav og skilsmisse, er det en nødvendig forudsætning, at Danmark får aftaler med de andre EU-lande, hvis man skal kunne anvende reglerne som dansk borger eller virksomhed. Der er ikke meget mening i ensidigt at tilpasse dansk lovgivning, så f.eks. en spanier kan nyde godt af fri procesregler ved børnebidrag, hvis ikke også Spanien giver danskere samme rettigheder. Imidlertid kan Danmark ikke anmode Spanien om en bilateral aftale. Det skal være Kommissionen, der på vegne af hele EU, forhandler en parallelaftale med Danmark.¹⁷⁸

Der er ingen tvivl om, at det civilretlige samarbejde vil intensiveres yderligere de kommende år. Det skyldes ikke mindst, at landene ønsker et mere borgernært EU, der løser forbrugernes og virksomhedernes praktiske problemer. Danmarks forbehold på det civilretlige område har imidlertid medført, at danske borgere og virksomheder ikke kan gøre brug af disse muligheder.

5.6.6 Opsummering: Danmarks stilling

- Det praktiske civilretlige samarbejde handler om at løse grænseover-

skridende retlige tvister og derved gøre det nemmere at være borger eller virksomhed i EU på tværs af landegrænser.

- Danmark er i dag udelukket fra at deltage i en række retsakter, hvor man tidligere deltog fuldt ud, da de havde mellemstatslig form. Ingen civilretlige retsakter gælder i Danmark på nær i forhold til de to retsakter, hvor Danmark har parallelaftaler.
- Forbeholdet betyder, at danske borgere og virksomheder, der handler eller bevæger sig over grænserne, ikke kan gøre brug af de rettigheder og muligheder, som det civilretlige samarbejde indebærer.
- På det familieretlige område søger EU at løse den retlige usikkerhed ved grænseoverskridende tvister om bl.a. skilsmisse og forældreansvar. Der er fortsat enstemmighed på området, og medlemslandene er relativt forsigtige med ny lovgivning.

5.7 Sammenfatning: RIA og Danmark

5.7.1 Et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed?

Samarbejdet om retlige og indre anliggender har været, og er fortsat, et af de hurtigst voksende politikområder inden for EU. Historien om RIA-samarbejdet fra det første politiske program blev formuleret i 1999 og frem til i dag, er historien om, hvordan dette område har udviklet sig fra overvejende at være vidtløftige programerklæringer til nu at fremstå som et dybt integreret samarbejdsområde med stor betydning for både myndigheder og borgere i EU.

Den ovenstående gennemgang viser, at der ikke bare er sket en voldsom udvikling inden for hvert sagsområde, men at samarbejdet i en række tilfælde også mere grundlæggende har ændret karakter. Der er for det første oprettet nye og hurtigt voksende institutioner. Få ville formentlig i 2000 have kunnet forudse, at EU's grænseagentur Frontex i dag koordinerer fælles grænseoperationer i internationalt og fremmed farvand og vejleder nationale grænsemyndigheder om, hvor og hvordan kontrollen ved de ydre grænser bedst varetages. Tilsvarende er EU's politiagentur Europol blevet en stadig vigtigere brik i kampen mod organiseret kriminalitet i Europa. Fra i 1990'erne at være en idé på et stykke papir er Europol i dag en integreret del af den daglige kriminalitetsbekæmpelse i Danmark og de andre medlemslande. Hver dag udveksles oplysninger om mistænkte eller kriminalitetsmønstre, og Europol koordinerer aktioner mellem medlemslandenes politimyndigheder, der muliggør en fælles indsats over for f.eks. narkosmugling.

For det andet er der inden for det sidste årti blevet udviklet en række

nye politiske tiltag, der giver RIA-samarbejdet større konkret betydning både inden for EU og i forhold til resten af verden. EU-landenes myndigheder har siden 2004 udstedt over 15.000 europæiske arrestordre.¹⁷⁹ Både i forhold til kriminalitetsbekæmpelse og grænsekontrol bruger dansk politi Schengen Information System hver dag for at søge efter eller registrere stjålne biler, eftersøgte personer og irregulære indvandre-re. SIS har over 14 millioner registreringer og vil fremover blive kompletteret af det nye Visa Information System. På asylområdet er Dublin-systemet blevet effektiviseret med oprettelsen af en fingeraftryksdatabase, Eurodac. Sidst, men ikke mindst, viser det stadig voksende samarbejde med tredjelande om bekæmpelse af ulovlig indvandring, kvoter for arbejdsindvandring og beskyttelse af flygtninge, at EU har fået en vigtig udenrigspolitisk rolle, når der skal forhandles aftaler med transit- og nærområdelande.

På en række områder er de vedtagne EU-regler imidlertid mindre ambitiøse end de oprindelige forslag. Det gælder for eksempel for lovlig indvandring, hvor det har været svært for medlemslandene at blive enige om et samlet regelsæt, der skal sikre rettigheder for nytilkomne arbejdstagere. Det gælder også inden for civilretten, hvor uenighed bundet i kulturelle forskelle indtil videre har umuliggjort fælles regler om, hvilket lands lovgivning der skal gælde i forbindelse med gensidig anerkendelse af skilsmisser. Disse mere beskedne resultater skyldes bl.a., at netop områder som familieret og adgang for lovlig indvandring er særlig ømtålelige og fortsat undergivet krav om enstemmighed. I det lys kan vedtagne EU-regler om tildeling af rettigheder til fastboende indvandrere og til forhindring af børnebortførelser dog ses som markante gennembrud på de to følsomme områder.

På de områder, hvor det har været sværest at nå til enighed, har landene i Amsterdamperioden først og fremmest fokuseret på at vedtage minimumstandarder eller retsakter med udgangspunkt i princippet om gensidig anerkendelse. EU har vedtaget en række minimumkrav til behandlingen af asylsager og rettigheder for lovlige indvandrere, og inden for straffe- og civilret er gensidig anerkendelse af f.eks. nationale domsafgørelser blevet hjørnesteinen i samarbejdet i mangel af enighed om en egentlig harmonisering af de nationale lovgivninger på området. I sig selv er der altså her tale om en mere begrænset harmonisering. Imidlertid viser erfaringen, at principper om gensidig anerkendelse over tid øger presset eller behovet for større substansharmonisering. Det kan være problematisk at udlevere mistænkte gennem arrestorden, hvis afgørelser og strafferegler i det andet land er væsentlig anderledes.

Tilsvarende har Dublin-systemet medført et pres for større substansharmonisering, så henvisninger af asylsager ikke risikerer at komme på kant med internationale menneskerettighedsforpligtelser.

Samlet set er samarbejdet inden for retlige og indre anliggender udtryk for, at EU har lagt fundamentet for en avanceret konstruktion af fælles regler, gensidighedsmekanismer og operationelt samarbejde. Spørgsmålet er, hvor hurtig udviklingen vil gå i årene fremover. Allerede nu er der en række ambitiøse planer på tegnebrættet. Nogle medlemslande ønsker, at Frontex skal bruges til at udvikle et korps af EU-grænsevagter. På strafferetsområdet er en fælles europæisk anklager på dagsordenen. Inden for civilretten diskuteres der i øjeblikket følsomme spørgsmål om skilsmisse- og arveregler, og 2010 er fortsat den officielle tidsfrist for opbygningen af et fælles europæisk asylsystem.

På den anden side er det langt fra sikkert, at disse ambitioner vil blive realiseret så hurtigt, som Kommissionen og de ivrigste medlemslande håber på. Fælles for RIA-området er den politiske følsomhed, der præger næsten alle emner. En række forslag er i løbet af de sidste otte år blevet afvist, fordi de var for ambitiøse eller omfattende. Der er fortsat både skepsis og direkte modstand mod overdragelse af yderligere kompetence til EU på områder som lovlig indvandring, familieret og strafferet, og der endnu lang vej til et fælles asylsystem eller en fælles grænsevagt. På baggrund af udviklingen inden for RIA-samarbejdet de sidste år er der dog næppe tvivl om, at RIA-samarbejdet vil fortsætte med at vokse i omfang og betydning. Processen mod flere fælles regler kan gå hurtigt eller langsomt, men den vil alt andet lige fortsætte.

Det fremtidige RIA-samarbejde står imidlertid over for to overordnede udfordringer. Den første handler om at finde en balance mellem på den ene side behovet for kontrol og sikkerhed og på den anden side sikring af rettigheder for EU-borgere og udlændinge. Udviklingen indtil videre peger på, at de tre grundelementer frihed, retfærdighed og sikkerhed ikke altid følges ad. Ophævnningen af den interne grænsekontrol, øget fokus på terrorisme og et stigende indvandringspres har betydet, at medlemslandene har presset på for at sikre de ydre grænser, intensivere politi- og strafferetssamarbejdet og øge mulighederne for at slå ned på ulovlig indvandring. Her er retssikkerhedshensyn – hvad enten det gælder adgangen til at søge asyl eller beskyttelse af oplysninger om EU-borgere i diverse registre – i en nogle tilfælde kommet i anden række. Omvendt er der også eksempler på, at samarbejdet i de senere år i højere grad fokuserer på de borgernære spørgsmål og individuelle rettigheder. Det gælder f.eks. de civilretlige tiltag til beskyttelse af EU-borgeres

rettigheder i transnationale spørgsmål og fastsættelsen af et udvidet rettighedskatalog for fastboende udlændinge.

Den anden udfordring handler om at "normalisere" den måde, RIA-samarbejdet fungerer på sammenlignet med andre af EU's politikområder. RIA-samarbejdet har været, og er fortsat, præget af en række særordninger, undtagelser og specielle procedurer. Mange områder har, i hvert fald i de første år under Amsterdam-traktaten, været underlagt enstemmighed, uden medbestemmelse for Europa-Parlamentet og med begrænset eller ingen jurisdiktion for EF-Domstolen. Hensynet til den nationale suverænitet har i visse tilfælde bremset den politiske beslutningsproces i Rådet og givet RIA-området ry for at være præget af hemmelighedskræmmeri uden fuldt offentligt indblik i den politiske proces og med begrænset demokratisk kontrol på EU-niveau. Dette er dog gradvis ved at ændre sig, i takt med at flere og flere områder i dag er underlagt den fælles beslutningsprocedure og større åbenhed. Det bør dog samtidig understreges, at store dele af RIA-samarbejdet handler om spørgsmål, hvor der i de fleste stater, herunder Danmark, er tradition for stærk regeringsstyring og en række begrænsninger af åbenheden. Emner som politisamarbejde og grænsekontrol vil formentlig altid være kendetegnet ved en vis grad af diskretion.

5.7.2 Danmark og RIA – forbehold med forbehold

Det danske retsforbehold har en ganske anden og mere konkret betydning i dag, end da det blev formuleret i 1992. I de sidste ni år er forbeholdet gradvis blevet aktiveret, i takt med at EU's fælles politik for retlige og indre anliggender har udviklet sig, og flere dele er gået fra det mellemstatslige til det overstatslige samarbejde. Frem til 1999 deltog Danmark således fuldt ud i EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Men med Amsterdam-traktatens ikrafttræden overgik væsentlige dele til det overstatslige samarbejde. Danmark måtte dengang træde ud af samarbejdet på en række områder, hvor man indtil da havde været med, og Danmark har siden da stået uden for væsentlige dele af samarbejdet, som det har udviklet sig fra 1999 og til i dag.

Mest umiddelbart betyder retsforbeholdet, at Danmark i dag ikke deltager i vedtagelsen af, og derfor heller ikke er bundet af, beslutninger om grænsekontrol, indvandring, asyl og civilret, der er omfattet af afsnit IV i EF-traktaten. Det giver på den ene side Danmark mulighed for at føre en mere uafhængig politik på disse områder, der er forskellig fra de andre EU-landes, som det f.eks. gør sig gældende på udlændinggeområ-

det; Danmark er ikke forpligtet til at ændre dansk lovgivning som følge af EU-beslutninger og heller ikke underlagt EF-Domstolens jurisdiktion. På den anden side betyder forbeholdet et tab af indflydelse; Danmark har ingen stemmeret og har en væsentlig reduceret mulighed for at påvirke og forme udviklingen i EU-politikken på disse områder.

I forhold til Danmarks uafhængighed, har retsforbeholdet først og fremmest betydning, når RIA-samarbejdet sigter mod harmonisering af medlemslandenes lovgivning. Forbeholdet giver en garanti for, at kun Folketinget kan træffe beslutninger om regler om f.eks. indvandring og civilret. Det er derfor de danske domstole, der har det endelige ord i fortolkningen af dansk ret på disse områder. Indholdsmæssigt er der dog indtil videre ikke omfattende konflikter mellem EU-reglerne og dansk ret. Udviklingen i RIA-samarbejdet siden 1999 har set en række EU-retsakter rettet mod harmonisering af national lovgivning. Mens dette har krævet omfattende ændringer i visse lande – særligt i visse af de nye medlemslande – har der altovervejende været tale om minimumharmonisering, hvor Danmark på de fleste områder enten ligger på linje med eller over EU-kravene. Inden for de nuværende EU-regler er der først og fremmest en konflikt med dansk ret i forhold til lovlig indvandring, herunder særligt reglerne for familiesammenføring og rettigheder for fastboende udlændinge, og, i mindre omfang, i forhold til de danske asylregler. Her ville det kræve ændringer af dansk lov, hvis Danmark skulle leve op til EU's regler på området.

Der er derudover vigtigt at understrege, at så længe der er tale om tilnærmelse mellem landenes nationale lovgivning, står det Danmark frit for at "kopiere" EU-regler og standarder ind i dansk lovgivning. Det danske forbehold går på formen, ikke indholdet. I det omfang det skulle vurderes at være i Danmarks interesse, kan Folketinget således godt indføre tilsvarende regler på f.eks. det asylretlige område i dansk lov.

Der er imidlertid en voksende række tilfælde, hvor Danmark ikke kan "kopiere" EU-regler. Det gælder, hvor der ikke er tale om harmonisering af medlemslandenes lovgivning, men om overstatslige institutioner, fonde eller gensidighedsmekanismer. Især procedurer og ordninger, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse er der kommet mere af inden for RIA-samarbejdet siden 1999. Det gælder anerkendelse af domme og afgørelser om alt fra skilsmisser til terrorisme, over procedurer for konkurser til den gensidige forpligtelse til at modtage asylansøgere henvist under Dublin-reglerne. Danmark vil godt kunne anerkende domme eller Dublin-henvisninger fra andre lande, men de andre lande vil ikke nødvendigvis gensidigt gøre det samme. Hvis Danmark

Tabel 5.5
Forhandlingerne om parallelaftaler

Afvist	Imødekommet
• Bruxelles II-forordningen • Konkursforordningen	• Bruxelles I-forordningen • Forkyndelsesforordningen • Dublin-forordningen og Eurodac (i én parallelaftale)

Kommissionens krav:

Kommissionens vurdering af, om det er i EU's interesse at indgå en parallelaftale, bygger på tre principper:

- 1) Parallelaftaler er af ekstraordinær og midlertidig karakter.
- 2) Parallelaftaler kan kun accepteres, hvis det er i EU's interesse.
- 3) Løsningen på sigt er, at Danmark giver afkald på sit forbehold.

Kilde: Europaudvalget, alm. del – bilag 55 I af 31. januar 2003

skal kunne deltage i disse ordninger, der bygger på gensidighed, er det således nødvendigt at indgå særlige mellemstatslige aftaler – noget, mange lande er uforstående over for, når der nu allerede er et samarbejde på EU-niveau.

Netop de begrænsede muligheder for nationalt at tilpasse dansk lovgivning de mere avancerede samarbejdsmekanismer har betydet, at Danmark har anmodet om parallelaftaler for at kunne tilslutte sig seks retsakter på mellemstatsligt grundlag. Afgørende for valget af netop disse seks retsakter var, at det var områder, hvor Danmark havde været med i det forudgående mellemstatslige samarbejde, og hvor konsekvenserne for Danmark ved pludselig at stå udenfor ville være betydelige.

Kommissionen og de andre EU-lande har imidlertid været tilbageholdende og kun indgået parallelaftaler på fire områder (se tabel 5.5). Denne tilbageholdenhed skal forstås ud fra tre forhold. For det første er parallelaftaler ganske komplicerede at forhandle og betyder derfor en masse ekstraarbejde for Kommissionen og medlemslandene. For det andet er parallelaftaler, også efter at de er faldet på plads, besværlige at håndtere, blandt andet i forbindelse med EU's forhandlinger med internationale organisationer og tredjelande. Her har Danmark i modsætning til de andre lande ikke overgivet international kompetence. Derfor er Danmark ikke bundet af EU's aftaler, men må efterfølgende bilateralt forhandle en kopi af aftalen med tredjelandet. For det tredje fremføres

der ofte det mere principielle argument, at parallelaftaler bryder med EU's forsøg på at skabe overskuelige fælles regler for alle. Når et land selv har valgt at stå uden for samarbejdet på visse områder, er det generelle synspunkt, at landet selv må tage konsekvensen af dette valg. Kommissionen og de andre medlemslande har derfor opstillet tre krav for at indgå parallelaftaler, der understreger, at det er en ekstraordinær løsning, ikke et generelt instrument, der kan afhjælpe uforudsete konsekvenser af det danske retsforbehold.

Danmarks forbehold betyder altså ikke, at Danmark er uberørt af alle dele af det overstatslige EU-samarbejde om retlige og indre anliggender. På de dele af det overstatslige samarbejde, hvor Danmark især påvirkes, er det fordi, Danmark indgår særlige mellemstatslige aftaler, der indholdsmæssigt efterligner de overnationalt retsakter. De stiller imidlertid Danmark anderledes end de andre medlemslande.

Det gælder for det første de tre parallelaftaler. Her har Danmark ikke nogen stemmeret og heller ikke nogen mulighed for at påvirke ændringer af retsakterne. Danmark skal meddele Kommissionen, hvorvidt man vil gennemføre ændringer til forordningerne omfattet af de danske parallelaftaler, inden for 30 dage efter de er vedtaget.¹⁸⁰ Hvis Danmark ikke gennemfører ændringerne anses hele parallelaftalen for at være ophørt. Denne bestemmelse har ganske rammende fået betegnelsen "guillotine-klausulen". Derudover er det værd at bemærke, at selvom forbeholdet gør, at Danmark principielt bevarer sin internationale kompetence, gælder det altså ikke på de områder, der er omfattet af parallelaftaler. Her har Danmark forpligtet sig til ikke at indgå aftaler uden Kommissionens samtykke. Selvom parallelaftalerne således giver Danmark mulighed for at tilslutte sig særlig vigtige dele af RIA-politikken, stiller aftalerne Danmark ringere end de andre lande med hensyn til indflydelse og begrænser Danmarks internationale, politiske manøvrerum.

Noget tilsvarende gør sig for det andet gældende for de dele af RIA-samarbejdet, der er kategoriseret som en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde. Det drejer sig først og fremmest om den fælles grænsekontrol, men omfatter også væsentlige dele af politisamarbejdet og den fælles politik for ulovlig indvandring. Hvad angår de overstatslige dele af nye Schengen-regler, har Danmark i sin protokol mulighed for at tilslutte sig inden for seks måneder. Selvom det i princippet giver Danmark et valg, er der i praksis tale om, at Danmark tilslutter sig alle nye Schengen-retsakter. Hvis Danmark skulle vælge at lade være med at tilslutte sig en ny retsakt, er det underforstået, at de andre lande kan

smide Danmark ud af hele Schengen-samarbejdet. Danmark har heller ikke nogen stemmeret i vedtagelsen af nye retsakter og dermed mere begrænset indflydelse; det er noget, der dog delvis opvejes af den særligt konsensusorienterede forhandlingskultur inden for Schengen-samarbejdet.

For det tredje er det vigtigt at huske på, at det ikke er alle dele af RIA-samarbejdet, der er omfattet af det danske forbehold. Det gælder for det første for samarbejdet om politi og strafferet. Politikområdet er endnu mellemstatsligt, og Danmark har derfor taget fuldt og helt del i at udvikle f.eks. Europol, politiregistre og en række strafferetlige tiltag inden for især terrorismebekæmpelse. For det andet har en del af samarbejdet, selv på de områder, der som udgangspunkt er overstatslige, fortsat praktisk eller uformel karakter. Det kan f.eks. handle om udveksling af erfaringer på det civilretlige område, hvor Danmark er ledende inden for brugen af mægling i stedet for retssager, eller om indledende projekter om udsendelse af irregulære indvandre på integrationsområdet. Her kan Danmark godt deltage og dermed være med til at præge udviklingen af fremtidige mere bindende EU-initiativer. Men hvis samarbejdet formaliseres gennem en overstatslig retsakt, kan Danmark ikke længere være med. Dette skete f.eks. i forbindelse med oprettelsen af nye overstatslige fonde på udlændingeområdet i 2007. Konsekvensen af formaliseringen er, at Danmark fremover vil være udelukket fra en del af det praktiske samarbejde omkring integration og udsendelse.

Endelig bør det nævnes, at den generelle udvikling i EU-samarbejdet betyder, at politik vedtaget som en del af RIA-samarbejdet i stigende grad overlapper og påvirkes af beslutninger truffet på grundlag af andre samarbejdsområder inden for EU. Det betyder, at Danmark på områder som f.eks. familiesammenføring, på trods af forbeholdet, stadig er forpligtet til at gennemføre visse EU-regler, der skal sikre personers frie bevægelighed inden for Unionen.

Overordnet set er Danmarks stilling i forhold til EU-samarbejdet inden for retlige og indre anliggender karakteriseret ved tre forhold. For det første er det tydeligt, at Danmark står uden for en stadig større del af RIA-samarbejdet. I takt med at dette område har udviklet sig, og de politiske målsætninger er blevet mere ambitiøse, er den overstatslige del af samarbejdet, som Danmark er undtaget fra at deltage i, vokset. For det andet må det konstateres, at der inden for RIA-området ikke altid er overensstemmelse mellem, hvilke dele af samarbejdet Danmark er bundet af, og hvilke dele Danmark har indflydelse på. Dette gælder først og

fremmest i forbindelse med parallelaftalerne og Schengen-samarbejdet, hvor Danmark har tilsluttet sig en række retsakter, men haft begrænset eller ingen indflydelse på deres udformning. Sidst, men ikke mindst, er det værd at bemærke, at Danmark i praksis har meget lidt indflydelse på, hvilke dele af RIA-samarbejdet Danmark deltager i. Det danske forbehold aktiveres, i det øjeblik samarbejdet går fra at være mellemstatsligt til at være overstatsligt. Denne beslutning tages af medlemslandene i fællesskab, og her tages der ikke særligt hensyn til Danmarks stilling. Det gælder således både for søjlespringet i 1999 og etableringen af de nye overstatslige fonde, at Danmark hermed blev udelukket fra at deltage på områder, hvor Danmark indtil da havde taget aktivt del i EU-samarbejdet. Det gælder også i forhold til oprettelsen af eventuelt fremtidige parallelaftaler, hvor Kommissionen har gjort det tydeligt, at det er Kommissionen og de andre EU-lande, ikke Danmark, der har det sidste ord.

Da Danmark formulerede sit retsforbehold i 1992, blev det understreget, at det ikke var et udtryk for, at Danmark ikke ønskede at deltage i et EU-samarbejde inden for dette område. Fra dansk side ønskede man, at samarbejdet skulle fastholdes i den mellemstatslige 3. søjle, som ikke er overstatsligt bindende. Udviklingen fra 1999 og frem har vist, at RIA-samarbejdet gradvis er overgået til 1. søjle, en udvikling, der vil fuldendes, hvis Lissabon-traktaten træder i kraft. Den vil på sigt helt afvikle de eksisterende 3. søjle-regler. Den aktuelle værdi af det danske forbehold for retlige og indre anliggender ligger derfor først og fremmest i friheden til at stå uden for retsakter, der sigter mod harmonisering af landenes nationale regler på det civilretlige og udlændingeområdet, i ikke at være direkte underlagt EF-Domstolens jurisdiktion og i ikke at deltage i de finansielle solidaritetsmekanismer på f.eks. flygtninge- og udsendelsesområdet, der formentlig vil være en nettoudgift for Danmark.

Dette skal modvejes mod tre andre forhold. For det første et tab af indflydelse. På de områder, der er omfattet af forbeholdet, har Danmark sværere ved at få tilgodeset danske interesser i forhandlingerne. Danske justits-, indenrigs- og integrationsministre og embedsmænd sidder stadig med omkring forhandlingsbordet, men set fra de andre landes synspunkt er der ikke grund til at lytte særligt til en dansk repræsentant, hvis stemme ikke tæller, og hvis land i sidste ende ikke er bundet af beslutningerne. For det andet har forbeholdet skabt en række situationer, hvor Danmark er blevet udelukket fra samarbejdet på områder, hvor regeringen og et flertal i Folketinget har tilkendegivet en klar interesse i at deltage. I udvalgte tilfælde har Danmark anmodet om at få en

parallelaftale, men selv ikke med hatten i hånden er det altid lykkedes at opnå dem. Det sidste – og mest uhåndgribelige – er de mere overordnede konsekvenser af som enkelt land at stå uden for store dele af så vigtigt et samarbejdsområde. Danmarks forbehold bliver af andre medlemslande ofte beskrevet som “uforståeligt”, både i dets motivation og i dets udmøntning. Ved at stå udenfor netop i forhold til civilretlige procedurer, finansielle mekanismer og udlændingeregler risikerer Danmark at fremstå usolidarisk. Fordi forbeholdet er besværligt for de andre lande og Kommissionen, gør danske ministre og embedsmænd meget for at undgå, at forbeholdet skaber unødigt irritation. Alt andet lige har Kommissionen og de andre lande dog ikke videre forståelse for, Danmark skal have “særbehandling”. En ofte hørt bemærkning i Bruxelles er, at det danske retsforbehold grundlæggende er Danmarks, ikke Europas, problem.

5.7.3 Opsummering: RIA og Danmark

- RIA-samarbejdet er et af de hurtigst voksende samarbejdsområder i EU. Samarbejdet omfatter i dag en række tiltag, der for få år siden havde været utænkelige, bl.a. politiagenturet Europol, det fælles grænseagentur Frontex og avancerede databaser over udlændinge og kriminelle.
- I løbet af det sidste årti er forbeholdet gradvis blevet aktiveret, i takt med at politikområder er overgået fra det mellemstatslige til det overstatslige samarbejde. I dag deltager Danmark ikke i vedtagelsen af, og er heller ikke umiddelbart omfattet af, beslutninger om grænsekontrol, indvandring, asyl og civilret. Kun på politi- og strafferetssamarbejdet, der fortsat er mellemstatsligt, deltager Danmark fuldt ud.
- På visse områder er Danmark alligevel bundet af eller påvirket af EU's regler. Det gælder de regler, der er en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde, der i dag dækker grænsekontrol, store dele af ulovlig indvandring og enkelte dele af politisamarbejdet. På fire områder inden for asyl og civilret har Danmark desuden fået særlige parallelaftaler.
- Retsforbeholdet betyder et tab af indflydelse. Danmark har ikke mulighed for at stemme, og danske synspunkter og interesser bliver som udgangspunkt tillagt mindre vægt i forhandlingerne. Dette gælder også de steder, hvor Danmark alligevel er påvirket af EU's beslutninger.
- Forbeholdet giver til gengæld Danmark mulighed for på visse områder at føre en politik, der er forskellig fra de andre EU-landes. Der er

dog ikke generelt væsentlige forskelle mellem EU-reglerne og dansk ret, på de områder, der i dag er omfattet af forbeholdene. Det er først og fremmest i forhold til lovlig indvandring, herunder familiesammenføring, og i mindre omfang asylpolitikken, at der er en konflikt mellem de danske regler og EU's standarder.

5.8 Danmark, retsforbeholdet og Lissabon-traktaten

5.8.1 Lissabon-traktatens betydning for RIA-samarbejdet

Lissabon-traktaten understreger RIA-områdets stadig mere centrale rolle i EU-samarbejdet. Selv hvis traktaten ikke træder i kraft, er det sandsynligt at mange af de tiltag, der lægges op til, stadig vil være politisk aktuelle. Det må forventes at medlemslandene fastholder det høje ambitionsniveau for denne del af samarbejdet og vil forsøge at tilpasse og udvikle reglerne på RIA-området i den retning, som udstikkes af Lissabon-traktaten. I det følgende tages der derfor udgangspunkt i, at Lissabon-traktaten, eller en traktat med tilsvarende betydning for RIA-samarbejdet, bliver vedtaget.

At give borgerne et område med "frihed, sikkerhed og retfærdighed" nævnes i traktaten øverst blandt de generelle mål for EU-samarbejdet i artikel 3, før f.eks. det indre marked. Lissabon-traktaten indeholder da også en række vidtrækkende ændringer i rammerne for RIA-samarbejdet. Den vigtigste af disse er afskaffelsen af den 3. søjle, der har eksisteret siden Maastricht-traktaten. Med Lissabon-traktaten vil alle områder af RIA-samarbejdet således fremover være omfattet af det overstatslige samarbejde.

Overordnet vil Lissabon-traktaten medføre en forenkling af den måde, RIA-samarbejdet fungerer på, så det i højere grad kommer til at ligne det almindelige EU-samarbejde. I takt med at samarbejdet har udviklet sig, er der opstået en række uklarheder og konflikter mellem de forskellige søjler og dertilhørende procedurer og kompetencer. Med Lissabon-traktaten er alle områder som udgangspunkt underlagt den almindelige lovgivningsprocedure, også kaldet "fællesskabsmetoden", med kvalificeret flertal i Rådet og medbestemmelse for Europa-Parlamentet. Desuden får EF-Domstolen, der med Lissabon-traktaten kommer til at hedde EU-Domstolen, fuld domstolskontrol på alle områder af RIA-samarbejdet med undtagelse af de mest sikkerhedsorienterede områder som det operationelle politisamarbejde og medlems-

landenes beføjelser til at oprette lov og orden og beskytte den indre sikkerhed.

Lissabon-traktaten indeholder desuden regler om større åbenhed i beslutningsprocedurerne og tilgængelighed af dokumenter, regler for beskyttelse af data i forbindelse med registrering af oplysninger om EU-borgere og udlændinge. Dette får stor betydning for RIA-samarbejdet. Derudover får nationale parlamenter en større rolle med at kontrollere Europol og Eurojust og i at vogte nærhedsprincippet.

Lissabon-traktaten giver ligeledes mulighed for at give mere vægt til individuelle rettigheder i RIA-samarbejdet. Med traktaten bliver EU's charter om grundlæggende rettigheder juridisk bindende. Charteret indeholder som udgangspunkt ikke nogen nye rettigheder i forhold til, hvad EU allerede er forpligtet til at opretholde. Men charteret vil fremover være direkte bindende for samtlige EU-institutioner og alle medlemslande, når de implementerer EU-regler. Charteret kan derfor blive et vigtigt redskab for både EF-Domstolen og nationale domstole. Derudover giver Lissabon-traktaten mulighed for, at EU som sådan kan tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention. Alle EU-lande har i dag tilsluttet sig denne konvention, men hvis EU tiltræder den, vil EU-borgere få mulighed for at klage over EU som sådan til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Lissabon-traktaten indeholder små og store ændringer på samtlige områder under RIA-samarbejdet. De vigtigste ændringer sker i forhold til det **politi- og strafferetlige samarbejde**. Dette område bliver som den sidste del af RIA-samarbejdet gjort overstatsligt. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil der derfor kunne vedtages EU-regler med direkte virkning i medlemslande, og EF-Domstolen får kompetence til at træffe afgørelser. Som hovedregel vil den almindelige lovgivningsprocedure med kvalificeret flertalsafgørelser og medbestemmelse for Europa-Parlamentet blive anvendt. Inden for det strafferetlige område præciserer Lissabon-traktaten muligheden for i begrænset omfang at vedtage minimumregler for straffeprocess og strafferet. Det er en mulighed, der allerede findes i det nuværende traktatgrundlag. Eurojust får desuden mulighed for at iværksætte efterforskning og at foreslå nationale myndigheder at indlede retsforfølgning i en konkret sag. Som en udbygning af Eurojust giver traktaten også mulighed for ved enstemmig vedtagelse i Rådet at oprette en europæisk anklagemyndighed, der vil kunne optræde som offentlig anklager ved medlemslandenes domstole i sager om svindel med EU-midler. Politisamarbejdet deles op i to, en del, der handler om udveksling af oplysninger, uddannelse og gene-

relt samarbejde, hvor den almindelige lovgivningsprocedure indføres, og en anden del, der handler om operationelt politisamarbejde, hvor der fortsat kræves enstemmighed i Rådet og ikke er medbestemmelse for Europa-Parlamentet. Som modvægt til ophævelsen af 3. søjle indføres der særlige bremsemekanismer på det strafferetlige område, se mere herom til sidst i dette afsnit.

I forhold til den fælles **grænsekontrol og visumpolitik** sker der ingen ændringer af lovgivningsprocessen; nøjagtigt som i dag gælder den almindelige lovgivningsprocedure på alle dele af dette område. Imidlertid fjernes de hidtidige restriktioner for EF-Domstolen i forhold til spørgsmål om kontrol ved de indre grænser, og de nationale domstole får mulighed for at forelægge den nye EU-Domstol præjudicielle spørgsmål. Indholdsmæssigt sigter Lissabon-traktaten overordnet på udviklingen af et integreret system for kontrollen med de ydre grænser. EU får desuden en ny mulighed for at regulere udstedelsen af EU-borgeres pas og andre rejsedokumenter, såfremt der er enighed om dette i Rådet. Både i forhold til politi og strafferet og dette område vil EU's regler om databeskyttelse formentlig få stor betydning for f.eks. registrering af udlændinge og EU-borgere i de forskellige databaser nævnt ovenfor.

Rammerne for den fælles **indvandringspolitik** samles i Lissabon-traktaten i en enkelt artikel, og den almindelige lovgivningsprocedure gælder fremover ikke kun for ulovlig indvandring, men også for den lovlige indvandring. EF-Domstolens udvidede jurisdiktion kan komme til at få stor betydning, særligt i forhold til udvisningssager. Lissabon-traktaten ekspliciterer i øvrigt et retsgrundlag for EU's tilbagetagelsesaftaler og fælles integrationspolitik, men der vil fortsat ikke være tale om harmonisering af de enkelte landes lovgivning på integrationsområdet. Derudover gøres klart, at selvom der er fælles regler for, hvilke arbejdsindvandrere der har adgang til EU, kan hvert medlemsland fortsat suverænt bestemme, hvor mange der gives adgang.

For den fælles **asylpolitik** sker der ikke proceduremæssige ændringer, men EF-Domstolen får også på asylområdet fuld jurisdiktion. Indholdsmæssigt går EU fra under Amsterdam-traktaten kun at kunne vedtage minimumstandards til med Lissabon-traktaten at få mulighed for at vedtage alle regler, der er nødvendige for realiseringen af et fælles europæisk asylsystem. Det vil fortsat være de enkelte medlemslande, der behandler asylansøgninger, men det fælles asylsystem skal sikre helt ens procedurer og rettigheder for både flygtninge og personer med subsidier eller midlertidig beskyttelse. Derudover kan charteret om grundlæggende rettigheder, hvis artikel 18 omhandler "retten til asyl", på sigt få betyd-

ning for udviklingen af dette område. Asylansøgere kan nemlig henvise til, at landene skal sikre denne ret, når de implementerer EU-lovgivning.

Lissabon-traktaten medfører heller ikke de store ændringer i forhold til det **civilretlige samarbejde**. Hovedreglen er således fortsat den normale lovgivningsprocedure. Undtagelsen er familieretlige tiltag, der sammen med det operationelle politisamarbejde fremover er de eneste politikområder under RIA-samarbejdet, der fortsat kræver enstemmighed og udelukkende konsultation af Europa-Parlamentet. Der indføres en mulighed for på et tidspunkt i fremtiden at opgive enstemmighed for familieret. Men dette kræver en enstemmig beslutning i Rådet, og Lissabon-traktaten indfører en ny vetoet for de nationale parlamenter, der kan gøre det endnu sværere at indføre den normale procedure på familieretsområdet. Til gengæld fjernes den hidtidige indskrænkning af EF-Domstolens kontrol på det civilretlige område.

Samlet set må Lissabon-traktaten siges at indeholde en række væsentlige ændringer i forhold til det tidligere samarbejde omkring RIA. Amsterdam-traktaten indførte den almindelige lovgivningsprocedure på mange dele af RIA; hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, gælder det også politi- og strafferetssamarbejdet om lovlig indvandring, hvilket formentlig vil betyde, at den politiske beslutningsproces fremover vil gå hurtigere. Samtidig vil medbestemmelse for Europa-Parlamentet og inddragelse af nationale parlamenter sikre mere demokratisk kontrol i beslutningsprocessen, og den udvidede jurisdiktion for EF-Domstolen vil betyde en væsentlig udvidelse af den juridiske kontrol. Ophævelsen af 3. søjle og det reviderede retsgrundlag vil desuden hindre juridiske konflikter og formentlig skabe mere klarhed om EU's beføjelser. Sidst, men ikke mindst, vil charterets bindende status og muligheden for, at EU tiltræder den europæiske menneskerettighedskonvention, formentlig på sigt give både EU-borgere og udlændinge større retssikkerhedsmæssig beskyttelse.

I den forstand udgør Lissabon-traktaten en slags svar på de to store udfordringer for RIA-samarbejdet. For det første øger traktaten muligheden for i højere grad at sikre individuelle rettigheder og friheder og dermed måske skabe en modvægt til tiltag rettet mod kontrol og sikkerhed. For det andet betyder de nye procedurer, kontrolmekanismer og regler om åbenhed, at RIA-området fremover vil blive mindre regeringsstyret og dermed kan slippe af med noget af sit ry for at være præget af korridorbeslutninger og hemmelighedskræmmeri.

Som modvægt til denne tilnærmede normalisering af RIA-samarbejdet er der indført undtagelser, overgangsordninger og pausemekanis-

mer. Disse forskellige bremsemekanismer skal tilgodese de mere tøvende medlemslande, der frygter, at harmoniseringen kan gå for hurtigt eller blive for vidtrækkende. Spørgsmål om familieret, operationelt politisamarbejde og udnyttelsen af en række af de nye mulige retsgrundlag i RIA-samarbejdet er alle omfattet af enstemmighed i Rådet uden medbestemmelse for Europa-Parlamentet. Inden for politi- og strafferet vil der for de tiltag, der er vedtaget før Lissabon-traktatens ikrafttræden være en fem-årig overgangsperiode, før EF-Domstolen får fuld jurisdiktion.

For det andet medfører Lissabon-traktaten også en afvikling af 3. søjle, der vil få omfanget af Danmarks, Storbritanniens og Irlands nationale forbehold til at vokse. Storbritannien og Irland vil også fremover kunne gøre brug af tilvalgsordning i forhold til politisamarbejde og strafferet. Storbritannien og Polen har desuden fået en særlig position i forhold til charteret, der betyder, at britiske domstole ikke kan henvise til rettighederne i charteret som bindende, og at Polen ikke bindes af charteret i udviklingen af national lovgivning.

Der introduceres henholdsvis en "nødbremse" og en "speeder" i forbindelse med de nye strafferetlige retsgrundlag. Inden for disse områder kan et enkelt land trække nye forslag ud af den almindelige procedure og henvise dem til behandling med enstemmighed i Det Europæiske Råd. Hvis der ikke kan opnås enighed her, kan ni eller flere lande til gengæld indlede et "forstærket samarbejde" inden for EU, hvor ikke alle deltagere. Det er usikkert, i hvilket omfang denne mulighed vil blive brugt i praksis, eller om den blot skal ses som en trussel for at forhindre, at enkelte medlemslande trækker i nødbremsen. Erfaringer fra tiden med Amsterdam-traktaten, der indførte muligheden for at indlede forstærket samarbejde, viser i hvert fald, at denne mulighed aldrig blev brugt.

Det er et mere åbent spørgsmål, om en gruppe af ivrige lande vil organisere samarbejde uden for traktaten om f.eks. intern sikkerhed. Det er senest sket i forbindelse med Prüm-konventionen fra 2005, der omhandler udveksling af dna-filer, fingeraftryk og registreringsoplysninger. Denne traktat blev i første omgang forhandlet igennem uden for EU-regi, men den er siden hen blevet integreret i EU-retten. På trods af Lissabon-traktatens muligheder for at etablere særlige udbrydergrupper om RIA-emner, der ikke dækker alle lande, kan det fortsat ikke udelukkes, at en gruppe medlemslande uden om traktaten en dag måtte vælge et tættere samarbejde uden for EU-regi på et helt konkret område.

Lissabon-traktaten lægger op til et mere intensivt samarbejde på RIA-området ved at nedlægge den mellemstatslige søjle og indføre flertalsafgørelser på næsten alle områder. Det indebærer øget kontrol med

de beslutninger, medlemslandene træffer i kraft af den normale lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet som medlovgiver og med fuld domstolskontrol. Denne øgede parlamentariske og domstolsmæssige kontrol vil kunne øge fokus på individuelle rettigheder i forhold til i dag. Også de øgede kontrolmuligheder for de nationale parlamenterer på de mest følsomme områder bør fremhæves i den forbindelse. Derudover styrker Lissabon-traktaten princippet om, at den laveste fællesnævner ikke skal bremse samarbejdet. Med øgede muligheder for forstærket samarbejde understreges det, at nødbremserne og ikke mindst udvidelsen af omfanget af de britiske, irske og danske forbehold derfor skaber en vis sandsynlighed for flere situationer, hvor enkelte lande står uden for dele af samarbejdet. Lissabon-traktaten lægger altså op til et mere effektivt RIA-samarbejde med øget åbenhed og retssikkerhedsmæssige garantier, men med lidt større usikkerhed om, hvem der er med, og hvad der gælder hvor.

5.8.2 Tre scenarier for Danmarks deltagelse i RIA-samarbejdet

Uanset om Danmark opgiver, ændrer eller bevarer retsforbeholdet, vil der ikke være nogen mulighed for at opretholde status quo for Danmarks deltagelse i RIA-samarbejdet. Dette hænger for det første sammen med den politiske udvikling. RIA-området er de sidste ni år vokset betydeligt, og væksten vil med al sandsynlighed fortsætte fremover. Antallet af retsakter, der er omfattet af det danske forbehold, vil dermed vokse yderligere. Forbeholdet vil altså også med det nuværende traktatgrundlag udelukke Danmark fra stadigt flere beslutninger. For det andet vil Lissabon-traktaten betyde, at den igangværende udvikling fra et mellemstatsligt til et overstatsligt samarbejde fuldendes. Med traktatens ophævelse af søjlestrukturen og det politi- og strafferetlige samarbejdes overgang til det overstatslige samarbejde er det ganske enkelt umuligt at fastholde den nuværende situation, hvor forbeholdet undtager Danmark for overstatsligt samarbejde i forhold til indvandring, asyl og civilret, men giver fuld deltagelse i forhold til det politi- og strafferetlige samarbejde.

Den markante udvikling på RIA-området rejser sammen med Lissabon-traktaten derfor det grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt Danmark skal være mere eller mindre med i RIA-samarbejdet. Hvor skal Danmark i fremtiden stå i RIA-samarbejdet? Den danske regering har som beskrevet i kapitel 1 sikret, at samtlige fire forbehold videreføres i

den nye traktat. Men Danmark fik også forhandlet sig til en mulighed for at omdanne det danske retsforbehold til en "tilvalgsordning" på linje med den britiske og irske "opt-in"-mulighed. Der tegner sig derfor med Lissabon-traktaten tre meget forskellige scenarier for Danmark: én fremtid med det nuværende forbehold; én fremtid, hvor Danmark opgiver sit forbehold; og én fremtid, hvor Danmark omdanner sit forbehold til denne tilvalgsordning. I dette sidste afsnit skal det forsøges helt overordnet at afklare, hvad de tre scenarier medfører. Ethvert forsøg på at se ind i fremtiden indebærer naturligvis en grad af usikkerhed. De tre scenarier er ikke bare bundet op på tre forskellige formelle tilknytningsmodeller for Danmark, betydningen af de forskellige modeller afhænger også i høj grad af den konkrete danske indenrigspolitik på området, den politiske udvikling på EU-niveau og de andre landes syn på Danmark.

A. Fortsat forbehold

I det første scenarie fastholder Danmark sit nuværende forbehold for det overstatslige samarbejde på RIA-området. Denne situation er den, der umiddelbart vil opstå, hvis traktaten træder i kraft, medmindre der ved en folkeafstemning ændres på dette. Lissabon-traktaten viderefører nemlig det danske retsforbehold. I protokol nr. 22 til traktaten står der: "Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde" (Protokol om Danmarks stilling, nr. 22, artikel 1).

Forbeholdet betyder altså, at Danmark heller ikke i fremtiden vil være bundet af nye overstatslige retsakter, hvor Danmark vil kunne risikere at blive nedstemt af et flertal af medlemslande, og Danmark vil fortsat ikke være underlagt EF-Domstolens kompetence på det politio- og strafferetlige område. Den store forskel i forhold til i dag er, at Danmark fremover vil være udelukket fra at deltage, ikke bare på de områder, som Danmark i dag har forbehold for, men også fra nye overstatslige retsakter inden for politi- og strafferetsområdet, hvor Danmark hidtil har deltaget.

Den umiddelbare konsekvens af et fortsat forbehold er, at Danmark allerede fra Lissabon-traktatens ikrafttræden vil være udelukket fra at deltage i vedtagelsen af nye retsakter og ændringsretsakter til bestående retsakter om politi- og strafferet. Danmark vil selvfølgelig fortsat kunne tilpasse dansk straffelovgivning ensidigt, men ikke længere være med til at vedtage og påvirke nye retsakter om f.eks. lister over terrorister eller regler om minimumsstraffe. Der er dog to modificerende forhold. For det første har Danmark stadig mulighed for, og er i praksis forpligtet til, på

mellemstatsligt grundlag at tilslutte sig alle nye retsakter, der er en udbygning af Schengen-samarbejdet. Dette er ikke helt uvæsentligt, da det blandt andet omfatter SIS-databasen. For det andet er Danmark i udgangspunktet fortsat bundet af de allerede indgåede aftaler på området.¹⁸¹ Danmark holder med andre ord ikke op med at være bundet af indgåede mellemstatslige retsakter eller ryger ud af Europol og Eurojust, det øjeblik traktaten træder i kraft. Derudover gælder det, at hvis bestående retsakter blot ændres, men ikke erstattes, forbliver Danmark tilknyttet de eksisterende mellemstatslige retsakter, men ikke ændringerne. Denne præcisering skyldes overgangsbestemmelserne, der præciserer, at de eksisterende 3. søjle- retsakter fortsat vil gælde for Danmark.¹⁸²

Imidlertid er der udsigt til, at de andre lande inden for en overskuelig årrække systematisk erstatter de gamle, mellemstatslige beslutninger om politisamarbejdet og strafferetten snarere end blot at ændre dem. Stats- og regeringscheferne har vedhæftet en erklæring til Lissabontraktaten, der fastslår, at lovgivningen under den gamle 3. søjle så vidt muligt bør erstattes eller ændres med nye overstatslige retsakter inden for fem år, hvor det er relevant (TEUF, erklæring 39a). Det er mest sandsynligt, at man på EU-niveau vælger at erstatte retsakter og ikke blot ændrer dem, hvis der er tale om andet end ganske små justeringer. Denne erklæring er ganske afgørende for Danmark, for i det øjeblik en retsakt indgået på mellemstatsligt grundlag ophæves og erstattes af en ny retsakt, vil Danmark være udelukket fra at deltage. Præcis hvor hurtigt Danmark ryger ud af samarbejdet på denne måde, afhænger af Kommissionens og de andre landes initiativlyst. Hvis f.eks. retsgrundlaget for den fælles arrestordre bliver overstatsligt, må Danmark træde ud af dette samarbejde, da procedurerne for udlevering kræver gensidighed, og Danmark derfor ikke blot ensidigt kan tilpasse sig. Det samme gælder også for de agenturer og samarbejdsfora, der er oprettet på det politi- og strafferetlige område. Hvis retsgrundlaget for Europol og Eurojust erstattes af overstatslige retsakter, vil Danmark ikke længere kunne være medlem af disse institutioner. Med det nuværende forbehold er det således sandsynligt, at Danmarks deltagelse i politi- og strafferetssamarbejdet gradvis vil blive afviklet over en overskuelig årrække.

Hvorvidt Danmark i en sådan situation kan få samarbejdsaftaler, der alligevel på en eller anden måde knytter Danmark til det politi- og strafferetlige område, er usikkert. Man kan fremhæve, at Norge på linje med andre lande har fået en løsere tilknytning til Europol i form af en sådan aftale. En række lande uden for EU har udsendt forbindelsesofficerer til Europol og benytter altså muligheden for at trække på Europols

kapacitet. En samarbejdsaftale stiller dog ikke landet på lige fod med et fuldt EU-medlem, hvilket det norske politi da også understreger. Med en samarbejdsaftale har man ikke sæde i de ledende organer i Europol, ingen stemmeret i Rådet og kan ikke påvirke dagsordenen og de strategiske valg for politisamarbejdet. Desuden har sådanne lande ikke samme adgang til registre og analysedatabaser som fuldgældende Europolmedlemmer.

Selvom Danmark muligvis måtte kunne tilknytte sig enkelte retsakter via parallelaftaler eller samarbejdsaftaler, vil dette langt fra kunne dække de mange nye beslutninger, som Danmark ikke vil være bundet af. Det er imidlertid tvivlsomt, om Danmark overhovedet vil få mulighed for at forhandle sådanne parallel- eller samarbejdsaftaler. De svære forhandlinger i forbindelse med de tre parallelaftaler, som Danmark allerede har fået, og muligheden for at opgive eller omdanne retsforbeholdet kan betyde, at man fra EU's side vil være tilbageholdende. Det vil være undtagelsen snarere end reglen. Parallelaftaler er altså ikke en realistisk måde at sikre Danmarks deltagelse i EU-samarbejdet på på trods af forbeholdet.

Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil et fortsat retsforbehold samlet set betyde, at Danmark udelukkende deltager i det Schengen-relevante samarbejde gennem efterfølgende mellemstatslige aftaler og i de få områder, hvor Danmark har parallelaftaler. Når det gælder Danmarks generelle stilling i RIA-samarbejdet, vil en bevarelse af forbeholdet sikre, at Danmark ikke kan bindes overstatsligt på et udvidet antal politikområder. Til gengæld vil Danmark i stigende grad få status som observatør på RIA-området.

Boks 5.6

Fortsat forbehold

- Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark i løbet af en årrække stå uden for stort set hele RIA-samarbejdet, herunder politi- og strafferetssamarbejdet. Eneste undtagelse er det Schengen-relevante samarbejde og parallelaftalerne, hvor Danmark tilknyttes på mellemstatsligt grundlag.
- Et fortsat forbehold vil betyde, at Danmark ikke kan bindes overstatsligt eller blive nedstemt i forhandlinger. Til gengæld vil Danmark i stigende grad få status som observatør på RIA-området.

B. Ophævelse af retsforbeholdet

Det andet scenarie indebærer, at Danmark ved en folkeafstemning ophæver sit retsforbehold. Danmark vil i så fald fremover deltage på lige fod med de andre medlemslande og være bundet af nøjagtigt de samme retsakter. Hvad vil dette betyde for Danmark? I forhold til den nuværende danske lovgivning vil en afskaffelse af forbeholdet ikke indebære de store ændringer i forhold til store dele af RIA-området, dvs. grænsekontrol og visumregler, ulovlig indvandring, civilret og politi- og strafferet. Når det gælder EU-retsakter om grænsekontrol og ulovlig indvandring, har Danmark allerede tilsluttet sig alle regler, der er en udvikling af Schengen-samarbejdet. Inden for samarbejde om politi- og strafferet vil det heller ikke få nogen umiddelbare konsekvenser, da Danmark i dag deltager i alle retsakter på mellemstatsligt grundlag. Danmark vil også fortsætte som fuldt medlem af Europol og Eurojust, som begge bliver væsentligt styrket, og vil fremover kunne deltage i politi- og strafferets-samarbejdet, selvom det bliver overstatsligt.

Der, hvor en ophævelse af retsforbeholdet mest umiddelbart vil kunne mærkes, er i forhold til udlændingereglerne og civilretssamarbejdet. På udlændingeområdet vil Danmark skulle bringe de danske regler i overensstemmelse med EU's regler for bl.a. familiesammenføring og rettigheder for fastboende udlændinge. Danmark vil herefter ikke længere kunne opretholde sin 24-årsregel og tilknytningskrav for tredjelandsborgere, der ønsker familiesammenføring, og Danmark vil skulle give mulighed for, at udlændinge hurtigere kan opnå dansk statsborgerskab. På civilretsområdet vil en ophævelse af forbeholdet indebære, at Danmark kan og skal gennemføre de forskellige EU-tiltag om lovvalg, skilsmisser og børnebidrag. Danskere vil desuden få mulighed for at benytte f.eks. småkravsproceduren og retshjælpen, der sikrer EU-borgere i forbindelse med transnationale tvister og retskonflikter.

I et lidt længere tidsperspektiv vil konsekvenserne af en afskaffelse af forbeholdet i høj grad afhænge af den politiske udvikling på EU-niveau og i Danmark. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark fremover kunne blive nedstemt af et kvalificeret flertal i Rådet på områder, som enten tidligere har været omfattet af forbeholdet, eller hvor der tidligere kun kunne vedtages beslutninger med enstemmighed. Det gælder f.eks. muligheden for at vedtage minimumregler for strafferet og straffeproses, det gælder på det civilretlige område (undtagen familieret), og det gælder for regler om lovlig indvandring og asyl. Man kan derfor forvente, at forsigtigheden fortsat vil være udbredt blandt medlemslandene. En situation, hvor Danmark bliver nedstemt, opstår der-

for kun, hvis et kvalificeret flertal af lande ønsker at gå længere end Danmark. Desuden vil Danmark på de ovenstående områder være underlagt EF-Domstolens kontrol og kan dermed blive dømt, hvis man ikke gennemfører EU-reglerne fuldt ud.

Når det gælder Danmarks indflydelse, vil en fuldstændig ophævelse af forbeholdet betyde, at danske repræsentanter vil kunne deltage fuldt ud i forhandlingerne med stemmeret. Der vil desuden været en øget mulighed for Danmark til at stille krav i forhandlingerne. Dette gælder også de områder, der i dag er omfattet af parallelaftaler og Schengen-samarbejdet.

Boks 5.7

Ophævelse af forbeholdet

- De påkrævede ændringer af dansk lovgivning vil på kort sigt være begrænsede. Det er kun på udlændingeområdet og det civilretlige område, at der skal ske væsentlige justeringer af danske regler.
- Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark skulle acceptere EF-Domstolens kontrol og muligheden for at blive nedstemt af et kvalificeret flertal. Til gengæld vil Danmarks mulighed for at præge RIA-samarbejdet blive mærkbart øget.

C. Tilvalgsordningen

Den tredje situation opstår, hvis Danmark ved en folkeafstemning vælger at omdanne sit forbehold til en såkaldt tilvalgsordning, som Lissabon-traktaten giver mulighed for. Denne ordning betyder, at Danmark frit kan vælge fra sag til sag, om man vil deltage i nye RIA-retsakter eller ej. Denne ordning er inspireret af den britiske og irske "opt-in"-model. Tilvalgsordningen betyder helt enkelt, at Danmark kan vælge enten at tilslutte sig i forhandlingerne fra begyndelsen eller tilslutte sig, efter retsakten er vedtaget. Ordningen indebærer altså en høj grad af handlefrihed. Denne mulighed for selv at vælge, hvad man vil deltage i, skaber en helt anden situation, end den man kender i dag. Til forskel fra forhandlingerne om f.eks. parallelaftaler behøver Danmark med en tilvalgsordning ikke at stå med hatten i hånden og bede de andre lande om lov til at være med på bestemte retsakter, men kan selv frit vælge.

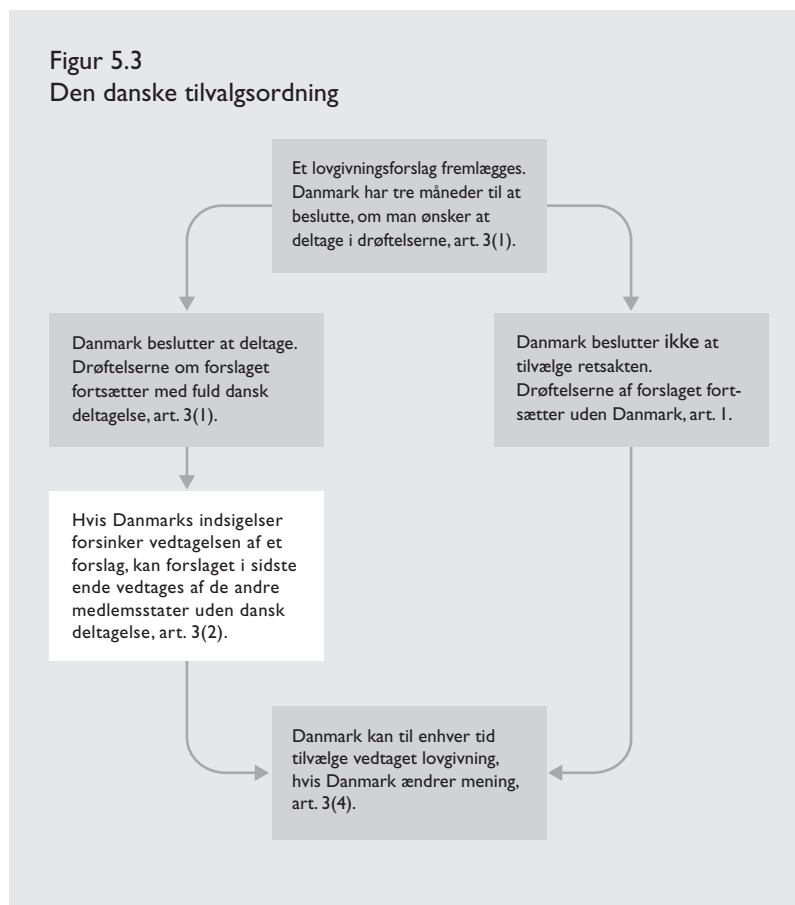
Hvis Danmark ønsker at deltage i forhandlingerne og den endelige vedtagelse af en retsakt, skal der gives skriftlig besked til Rådets formandskab inden for tre måneder fra det tidspunkt, hvor forslaget fremlægges i Rådet. Danmark vil efterfølgende være forpligtet til at deltage, uanset hvordan forhandlingerne går. Danmark har altså ikke mulighed for at tilvælge en retsakt og derefter fravælge den igen under forhandlingsproceduren, hvis Danmark ikke bryder sig om det mulige udfald af forhandlingerne. En beslutning om et tilvalg kan ikke laves om. Tilvalgsordningen indebærer imidlertid også, at Danmark i stedet kan vælge at tilslutte sig retsakten på et senere tidspunkt, hvis man ikke laver et tilvalg. Danmark kan altså også vælge, i stedet for at deltage i forhandlingerne fra begyndelsen, fra sidelinjen at se, hvordan forhandlingerne udformer sig, og den endelige retsakt ser ud, og så tilslutte sig, efter den er blevet vedtaget. I det tilfælde har Danmark selvfølgelig ikke mulighed for at påvirke forhandlingerne. Storbritannien har med få undtagelser altid valgt at deltage i forhandlingerne i stedet for at vente og se. Det skyldes, at selvom briterne måske ikke umiddelbart finder det første udkast af et lovforslag tilfredsstillende, så opnår de ved at deltage i forhandlingerne muligheden for at trække slutresultatet i deres ønskede retning. Briterne har haft relativt stor succes med at få betydelig indflydelse på de retsakter, hvor de har deltaget i forhandlingerne fra starten. Danmark vil selvfølgelig ikke kunne få helt så høj grad af indflydelse, eftersom Danmark er et væsentlig mindre land end Storbritannien. Men der er ingen tvivl om, at det gør en stor forskel for et lands indflydelse, om man deltager fra starten, eller først når retsakten er blevet vedtaget.

Figur 5.3 viser hvorledes tilvalgsprotokollen virker i praksis:

Hvis Danmark vælger tilvalgsordningen, vil samtlige Schengen-regler, der hidtil kun har været folkeretligt bindende for Danmark, være bindende som EU-ret. Hvad angår fremtidige Schengen-regler, gælder der skærpede regler. Her skal Danmark tilvælge den pågældende retsakt, senest seks måneder efter den er blevet vedtaget. Hvis Danmark ikke tilvælger retsakten inden denne frist, gælder det ligesom nu, at de andre lande sammen med Danmark overvejer, hvilke passende skridt der skal tages. Derudover gælder der den særregel for Schengen-regler, at har man en gang tilvalgt en retsakt, har man automatisk tilvalgt ethvert yderligere forslag eller initiativ eller udbygning af retsakten, så længe udbygningen også er Schengen-relateret.

Der er tre overordnede udfordringer i forbindelse med en tilvalgsordning. For det første er tre måneder ikke lang tid til at bestemme sig for, om Danmark skal deltage i forhandlingerne om en given retsakt

Figur 5.3
Den danske tilvalgsordning



eller ej. Flere års forhandlinger fører ofte til en anderledes tekst end det oprindelige forslag, men det kan være svært at forudse, hvordan den endelige retsakt kommer til at se ud. Frem for en gang at vælge enten til eller fra, vil tilvalgsordningen altså stille Danmark over for et stadigt valg. Hver gang et nyt forslag på RIA-området fremsættes, skal Danmark tage stilling til, om man vil deltage og få indflydelse, eller om man vil stå uden for og måske tilslutte sig siden hen. Der indføres dermed en ny risikokalkule i den hjemlige EU-procedure, som ikke nødvendigvis vil være helt let at håndtere.¹⁸³

Afhængigt af hvordan en dansk EU-procedure tilpasses en tilvalgsordning, kan man forestille sig en toleddet arbejdsgang. Første led består i selve tilvalget. Her skal regeringen have et mandat fra Folketingets Europaudvalg til at meddele Rådet, at man vil deltage i forhandlingerne. Et tilvalg vil på en eller anden måde kræve et foregående

analysearbejde fra regeringen og det relevante ministeriums side, som skal lægge op til denne grundlæggende beslutning.¹⁸⁴ Hvis et flertal i Europaudvalget på baggrund af denne analyse ønsker, at regeringen skal deltage i forhandlingerne, vil det andet led i proceduren, nøjagtigt som i dag, være løbende at sikre det danske mandat under forhandlingerne. Når først Danmark har meddelt Rådet, at man deltager, er man bundet til at acceptere resultatet. Det svarer nøjagtigt til den normale beslutningsproces i EU, hvor Danmark på områder, der ikke er omfattet af forbehold, er bundet af resultatet af forhandlingerne, som et kvalificeret flertal af landene og Europa-Parlamentet er blevet enige om. Det er også muligt at forestille sig en situation, hvor man i Danmark opnår politisk enighed om en mere generel tilgang til tilvalgsordningen; det kan eksempelvis være et bestemt område af RIA, hvor man sigter på altid at deltage fra begyndelsen af forhandlingsprocessen. Irland har f.eks. vedhæftet en erklæring til Lissabon-traktaten, der tilkendegiver, at Irland så vidt muligt deltager i hele RIA-samarbejdet og vil evaluere hele tilvalgsordningen efter tre år.

Hvis Danmark fravælger at deltage i forhandlingerne om et lovfor-slag, vil Danmark stadig kunne deltage i møderne i Rådet, men uden stemmeret. Den største ulempe ved et fravalg er altså den manglende mulighed for at deltage aktivt i forhandlingerne af et lovforslag, som man måske senere gerne vil være omfattet af. Gevinsten ved ikke at til-vælge er, at man undgår at blive bundet af regler, som man måske i sid-ste ende ikke finder tilfredsstillende.

Den anden udfordring i forbindelse med en tilvalgsordning er, at den ikke er helt så fleksibel, som man måske umiddelbart skulle tro. Det skyldes, at de andre lande har villet sikre sig mod, at Storbritannien, Irland og måske i fremtiden Danmark "saboterer" samarbejdet og kun deltager i udvalgte eller lette dele af en ellers sammenhængende politik. Derfor gælder det, at hvis Danmark tilvælger en RIA-retsakt, er Danmark som alle andre medlemslande forpligtet til at deltage i alle de EU-bestemmelser, som efterfølgende bygger på den pågældende retsakt. Hvis Kommissionen foreslår ændringer i lovgivning, hvor Danmark på et tidligere tidspunkt har foretaget tilvalg, og Danmark ikke tilvælger ændringerne, kan Danmark udelukkes fra hele den pågældende lovgivning. For yderligere at sikre sig mod, at tilvalgsordningen misbruges til at blokere forhandlingerne, har man indført en udsmidningsordning. Den indebærer, at et forslag i sidste ende kan vedtages af de andre medlemslande uden Danmarks deltagelse, såfremt Danmarks indsigelser gør, at vedtagelsen af et forslag ikke kan ske inden for en rimelig tid.

Reglen skal sikre, at Danmark ikke tilvælger en retsakt blot for at blokere for, at den bliver vedtaget. Det danske forbehold har altid hvilet på princippet om, at Danmark hverken kan eller bør forhindre de andre lande i at gå videre.

Udsmidningsreglen skal imidlertid mest ses som en ultimativ sikkerhedsgaranti, og det er usandsynligt, at den nogensinde kommer i brug, da der som altovervejende hovedregel vil være tale om flertalsafgørelser. I øvrigt har en lignende udsmidningsregel aldrig været brugt mod Storbritannien og Irland, som har flere års erfaring med en tilvalgsmodel. Det kan måske overraske, da der frem til Amsterdam-traktaten blev truffet beslutninger med enstemmighed. I stedet har landene mere pragmatisk søgt at imødekomme britiske og irske krav.

Den tredje udfordring i forbindelse med en tilvalgsmodel er, at den ikke nødvendigvis giver samme status, som hvis man var fuldt med i samarbejdet. Det afgørende er, hvor mange retsakter man som land er med i, og hvordan man opfører sig under forhandlingerne. Hvis Danmark deltager i stort set alle nye retsakter, vil Danmark sandsynligvis blive opfattet næsten som et hvilket som helst andet EU-land. Hvis Danmark omvendt vælger at stå uden for store områder på RIA-samarbejdet eller konsekvent står uden for områder, der involverer finansiell og politisk solidaritet, vil det formentlig fortsat være tydeligt for de andre lande, at Danmark er et forbeholdsland. Dette kan blandt andet gøre sig gældende, hvis Danmark opretholder strammere regler på f.eks. asylområdet og dermed får flere flygtninge til at søge asyl i de andre lande, eller hvis Danmark står uden for fonde, der skal kompensere de lande, der har mange flygtninge og udsendelser af irregulære indvandrere. Netop denne situation oplever Storbritannien og Irland i disse år, eftersom de har valgt at deltage i stort set alle retsakter inden for ulovlig indvandring og civilret, men har valgt ikke at deltage i regler om f.eks. lovlig indvandring. Den britisk-irske position accepteres af de andre lande, men opfattes grundlæggende som en nationalt orienteret og usolidarisk tilgang. Repræsentanter fra de andre EU-lande understreger, at de givetvis gerne selv ville have denne favorable model, men hvis alle lande havde denne ordning, ville der næppe være noget fungerende samarbejde på RIA-området tilbage. Netop de andre landes potentielt negative opfattelse af Danmarks tilvalgsordning kan gøre det mindre acceptabelt, at Danmark f.eks. trækker i nødbremsen på RIA-området. De politiske omkostninger for Danmark ved at trække i nødbremsen vil sandsynligvis være større end for andre medlemslande, da Danmark indledningsvis vil have haft muligheden for ikke at deltage i den foreslåede nye lovgivning.

Det skal i øvrigt nævnes, at Danmark, selvom retsforbeholdet omformes til en tilvalgsordning, siden hen ved en folkeafstemning kan vælge at ophæve det danske retsforbehold fuldstændigt.

Boks 5.8 **Tilvalgsordningen**

- Med Lissabon-traktaten får Danmark mulighed for at vælge fra sag til sag, om Danmark vil deltage i en RIA-retsakt eller ej. Det giver en ny form for fleksibilitet for Danmark.
- Tilvalgsmodellen stiller større krav til den danske EU-beslutningsproces i Folketinget og ministerierne, eftersom man løbende skal vurdere fordele og ulemper ved at tilvælge eller fravælge en retsakt. Over for resten af EU vil en begrænset brug af tilvalgsordningen skabe en vis usikkerhed om Danmarks engagement i RIA-området.

5.8.3 Opsummering

Samlet set står Danmark med Lissabon-traktaten over for en helt ny situation, når det gælder samarbejdet om RIA. Lige meget hvilken kurs der vælges, vil Danmark kunne se frem til en ændret position i dette hurtigt voksende samarbejdsområde. Hvor Danmark oprindeligt var fuldt med på RIA-området, er situationen i dag, at Danmark er halv deltager. På det politi- og strafferetlige område er man fuldt med, på størstedelen af udlændingeområdet, asyl og civilret deltager man ikke, og på området for grænsekontrol, og hvad angår dele af området for ulovlig indvandring, er man, fordi det er udbygning af Schengen-reglerne, de facto bundet af reglerne, men uden at kunne stemme. Hvis Danmark bevarer sit forbehold for det overstatslige samarbejde, og Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark inden for en årrække sandsynligvis ikke længere kunne deltage i nogen dele af det bindende samarbejde inden for RIA-samarbejdet med undtagelse af de omtalte Schengen-regler og parallelaftalerne. Et fortsat forbehold vil altså reducere og til sidst udelukke Danmark fra deltagelse i det bindende RIA-samarbejde. Selv uden traktatændringer vil Danmark med et fortsat forbehold kunne se frem til at blive udelukket fra stadigt større dele af samarbejdet.

- Hvad enten retsforbeholdet fastholdes, omdannes eller afskaffes, stiller Lissabon-traktaten Danmark i en ny situation. Der er ingen status quo.
- Lissabon-traktaten lægger op til et mere intensivt, men også mere åbent, RIA-samarbejde. Det sker særligt ved overgangen til overstatsligt samarbejde og brug af flertalsafgørelser og medbestemmelse for Europa-Parlamentet på stort set alle områder.
- Danmark vil på grund af forbeholdet for overstatsligt samarbejde i løbet af nogle år sandsynligvis ikke længere kunne deltage i det bindende samarbejde inden for RIA-samarbejdet, herunder politi- og strafferetssamarbejdet. Eneste undtagelse vil være Schengen-reglerne og parallelaftalerne.
- Der tegner sig tre forskellige scenarier:
 - A. Danmark med **fortsat retsforbehold**.
 - B. Danmark **uden retsforbehold**.
 - C. Danmark med en **tilvalgsordning**.

Noter

1. Monar, Jörg (2007): "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies* 45, s. 227.
2. Dette fulgte af den såkaldte *passerelle* i EU-traktatens artikel K.9.
3. Dog blev der indført en række betingelser, således at der for de fleste af disse områder de første fem år fortsat gjaldt enstemmighed, at Kommissionen delte initiativretten med medlemsstaterne, at Europa-Parlamentet ikke havde medbestemmelse, men blot skulle høres, og at der var begrænset jurisdiktion for EF-Domstolen.
4. Protokol (nr. 5) om Danmarks stilling
5. Integrationen skete ved den såkaldte Schengen-protokol, der fastslår at både den oprindelige Schengen-aftale fra 1985, Schengen-konventionen fra 1990 og alle beslutninger fra Schengen-eksekutivkomiteen overgik til EU-samarbejdet.
6. Protokol (nr. 2) om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, artikel 3.
7. Protokol (nr. 5) om Danmarks stilling, artikel 5.
8. Resultattavlemodellen bruges fortsat og opdateres halvårligt. Oversigten kan findes på Kommissionens hjemmeside. (http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/scoreboard_en.htm).
9. Kom (2004): 4002, 2. juni 2004.
10. FN (2007): *UN World Drug Report 2007*, s. 170. (http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf).
11. Wall, David S. (red.) (2001): *Crime and the Internet*, London: Routledge; Newman, Graeme R. & R. V. G. Clarke (2003): *Super-highway Robbery: Preventing E-commerce Crime*, Devon: Willan Publishing.
12. Lovet, Guillaume (2006): "*Dirty Money on the Wires: The Business Models of Cyber Criminals*", paper præsenteret på Virus Bulletin Conference 2006, se også Nikolaj Devantier: "Flere penge i net-kriminalitet end i narko-handel", *Computerworld*, 24. okt. 2006.
13. FN's Kontor for Bekæmpelse af Narkotika og Kriminalitet. (<http://www.unodc.org>).
14. Europol (2007): *Organised crime threat assessment 2007*. ([http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007.pdf))

15. Walsh, James I. (2006): "Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough", *Journal of Common Market Studies* 44:3, s. 625-643.
16. Storbritannien og Irland deltager kun i det politimæssige og retlige samarbejde om straffesager, bekæmpelse af narkotika og etableringen af informationssystemet SIS. Norge og Island, der ikke er medlemmer af EU, deltager også i Schengen-samarbejdet. Schweiz underskrev 16. okt. 2004 en aftale om at tilslutte sig Schengen, og ved en folkeafstemning 5. juni 2005 stemte et flertal af den schweiziske befolkning for aftalen. Schweiz tiltræder Schengen-samarbejdet den 1. nov. 2008.
17. I Danmark blev gennemførelsen af konventionen vedtaget ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen.
18. Amsterdam-traktatens protokol (nr. 2) om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union.
19. Bilaterale aftaler under Schengen-konvention kan være mere vidtgående. Tysk politi har således ifølge en tysk-schweizisk aftale fra 1999 ret til at arrestere en person på schweizisk territorium. Politiet i Benelux har også et tæt samarbejde. Før FIFA-cuppen i 2006 blev Tyskland og Østrig for eksempel enige om at placere deres politi under hinandens kommando, når det var nødvendigt, og gav politifolk fra ét land lov til at foretage hemmelige operationer på det andet lands territorium, jf. Brady, Hugo (2007): "Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organised Crime". (http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI126-2007_Brady_EUROPOL.pdf).
20. Det følger af Danmarks erklæringer til Schengen-konventionen. Danmark og Sverige har 6. okt. 1999 indgået en aftale om politimæssigt samarbejde i Øresunds-regionen. Aftalen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 318 af 4. maj 2000. Danmark har også indgået en bilateral samarbejdsaftale med Tyskland (jf. bkg. 9, 2001 smh. lov 418, 1997 om Schengen).
21. Det følger af Danmarks erklæringer til Schengen-konventionen. Danmark og Sverige har den 6. okt. 1999 indgået en aftale om politimæssigt samarbejde i Øresunds-regionen. Aftalen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 318 af 4. maj 2000. Danmark har også indgået en bilateral samarbejdsaftale med Tyskland.

22. *Berlingske Tidende*, 15. maj 2002.
23. Rådsk dokument 5968/02, s. 2.1.
24. Det retlige grundlag for SIS II findes i tre retsakter, *Forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet* (SIS II) L 381/4 af 28.12.2006), *Forordning om adgang til anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer* (Den Europæiske Unions Tidende L 381/41 af 28. dec. 2006) samt *Afgørelse om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II)* L 205/63 af 7. aug. 2007.
25. Datatilsynet (2005): Undersøgelse af indberetninger i henhold til Schengen-konventionen, 10. juni 2005.
(http://www.datatilsynet.dk/index.php?id=325&tx_ttnews%5btt_news%5d=219&no_cache=1).
26. Protokol om ændring af Europol-konventionen (fælles efterforskningshold og efterforskningsanmodninger, EFT C312, 16. dec. 2002, s.1.
27. Interview med dansk embedsmand.
28. Rådets forordning (EF) 871/2004 tilkendegav, at Europol ansatte også kan få adgang til SIS-databasen.
29. Bunyan, Tony (2006): *Statewatch analysis. The EU's Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee*.
(<http://www.statewatch.org/news/2006/mar/pctf.pdf>).
30. Boer, Monica den & Jörg Monar (2004): "Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies* 40, Annual Review, s. 11-28.
31. Forslag til rådsbeslutning 5055/07.
32. Peers, Steve (2007): *Statewatch analysis. Europol: The final step in the creation of an "Investigative and Operational European Police Force"*.
(<http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf>).
33. Wagner, Wolfgang (2006): "Guarding the guards. The European Convention and the communitization of police co-operation", *Journal of European Public Policy* 13:8, s. 1230-1246.
34. Vestergaard, Jørn (2004): "Den europæiske arrestordre – udlevering til strafforfølgning mv.", *Tidsskrift for Kriminalret* 9, s. 555-567.
35. Rådsafgørelse af 21. nov. 2005 om udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

36. Det vigtigste instrument har været Europa-rådets konvention om gensidig hjælp ved kriminalsager. Men konventionen er ganske kompleks, så den udgør ikke for alvor et grundlag for international kriminalitetsbekæmpelse. Storbritannien kræver eksempelvis mange detaljer fra de lande, som udbeder sig materiale, og Spanien har ofte glemt anmodninger fra andre lande.
37. Elholm, Thomas (2001): "Nytter EU's harmonisering af EU-retten?", *Lov & Ret* 5, s. 21-25.
38. *Forslag til Rådets Rammeafgørelse om ændring af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme* (2007).
39. Vestergaard, Jørn (2006): "Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme", *Tidsskrift for Kriminalret* 1/2006.
40. Rådets fælles holdning 2001/930/FUSP, Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP og Rådets forordning 2580/2001.
41. Dette er sket med den fælles holdning 2002/402 samt Rådets forordning 881/2002.
42. Seneste liste er Rådets fælles holdning 2007/445/EF/FUSP. Kriterierne for optagelse på EU's terrorliste fremgår af Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP artikel 1, stk. 2-4, og selve listen er optrykt som bilag til den fælles holdning.
43. *Advocate General's Opinion in Case C-402/05*.
44. Elholm, Thomas (2006): "EU's strafferetlige samarbejde – er lig med øget repression i Norden?", *Juristen* 4, s. 134-142.
45. Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse (KOM(2007) 654)
46. Elholm, Thomas (2005): "Historisk EU-dom", *Advokaten* 11, 14. nov. 2005;
47. Elholm, Thomas (2008): "Det retlige forbehold og strafferetten", i Birgitte Egelund Olsen & Karsten Engsig Sørensen (red.): *Europæiseringen af dansk ret*, København: DJØF.
48. *Forslag af 2. marts 2006 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben* (KOM (2006) 93 endelig).
49. *Ændret forslag til Direktiv om strafferetlige foranstaltninger til håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder*, KOM(2006)0168.
50. I øjeblikket varierer straffene for piratkopiering i EU fra 859 euro i Grækenland til 98.000 euro i Nederlandene.
51. Pagh, Peter (2005): "EF-dom ændrer indholdet i det danske forbehold for EU's retlige samarbejde – miljøstrafferet en del af det overstatslige samarbejde", *UfR* 2005 B.347-352.

52. House of Lords (2008): *Frontex: the EU external borders agency*, House of Lords-rapport, 5. marts 2008.
53. Tallene stammer fra Kommissionen (2008): *New tools for an integrated European Border Management Strategy*, pressemeddelelse, MEMO/08/85, 13. feb. 2008.
54. Gammeltoft-Hansen, Thomas (2006): "EU's umulige grænsekontrol", *Udenrigs* 2.
55. Danmarks protokol, artikel 4.
56. Danmarks protokol, artikel 5. Se mere om Danmarks deltagelse i Schengen-relaterede retsakter i afsnit 4.1.
57. Også kaldet *Den Fælles Håndbog*, senest ændret ved forordning (EF) 2133/2004, 16. dec. 2004.
58. Integrationen skete ved den såkaldte Schengen-protokol, der fastslår, at både den oprindelige Schengen-aftale fra 1985, Schengen-konventionen fra 1990 og alle beslutninger fra Schengen-eksekutivkomiteen overgik til EU-samarbejdet.
59. Forordning (EF) 562/2006, 15. marts 2006.
60. Schweiz blev associeret Schengen-samarbejdet i 2004, se Rådets afgørelse 2004/849/EF, 25. okt. 2004. Liechtenstein underskrev for nylig en tilsvarende aftale. De er dog endnu ikke blevet implementeret, se Rådets afgørelse 2008/262/EF, 28. feb. 2008.
61. Kontrollen i lufthavnene blev først ophævet 31. marts 2008. Cypern var det eneste land fra 2004-udvidelsen, der ikke kom med. Ophævelsen af den interne grænsekontrol bygger på vurderinger fra en særlig arbejdsgruppe for Schengen-evaluering, der består af eksperter fra alle medlemslande.
62. Atger, Anaïs Faure (2003): "The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement og a scattered web of security checks?", *CEPS Challenge Paper* 8, marts; Groenendijk, Kees: "New Borders behind Old Ones: Post Schengen Controls Behind the Internal Borders – Inside the Netherlands and Germany", i E. Guild, P. Minderhoud & K. Groenendijk (2003): *In Search of Europe's Borders*, Haag: Kluwer.
63. Mellem 2000 og 2005 blev midlertidig kontrol ved de indre grænser genindført i mindst 29 tilfælde, jf. Peers, Steve (2006): *Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, 2006, s.133.
64. Listerne er opregnet i forordningen om *Fælles Konsulære Instrukser* (2005/C 326/01), men bliver i øvrigt løbende opdateret, senest ved Meddelelse 2008/C 74/12.
65. Se mere herom i afsnit 4.3.

66. Kom (2006) 3, 10. jan. 2006.
67. Ligesom for grænsekontrollen forventes EU's og Schengen-samarbejdets forskellige visumregler at blive revideret og samlet i et fælles Schengen-visumkodeks, Kom (2006) 403, 19. juni 2006.
68. Den endelige forordning er endnu ikke vedtaget, Kom (2004) 835, 28. dec. 2004.
69. Som en del af dette diskuterer man bl.a. mulighederne for at samarbejde mellem forskellige EU-landes konsulater og at outsource ansvaret for optagelse af visumansøgninger til private firmaer. Se bl.a. Kom (2006) 269, 31. maj 2006.
70. Hertil kommer Danmarks bidrag til etableringen af det centrale register i Strasbourg og de løbende driftsudgifter. Integrationsministeriets notat 2007/4050-969, 22. maj 2007, s. 10.
71. VIS vil også kunne spille en rolle i forhold til at afgøre, hvilket land der er ansvarligt for at behandle en asylansøgning under Dublin-reglerne. Se herom afsnit 4.4.
72. Se bl.a. Europa-Parlamentets resolution, COD/2004/0287, 7. juni 2007.
73. Forordning (EF) 2007/2004, 22. dec. 2004.
74. Frontex: "Information on the activities of Frontex during the years 2006 and 2007", 4. jan. 2008.
75. Operation GORDIUS.
76. Operation NAUTILUS og HERA-operationerne.
77. Kom (2008) 67, 13. feb. 2008.
78. Se bl.a. Rijpma, J. og M. Cremona (2007): "The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law", *EUI Working Paper* 1; Carrera S. (2007): "The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands", CEPS Working Paper 261; Gammeltoft-Hansen, Thomas (2008): "The Refugee, the Sovereign and the Sea: EU interdiction policies", *DIIS Working Paper* 6.
79. (<http://frontex.europa.eu/finance/>).
80. Kom (2008) 69, 13. feb. 2008.
81. Forordning (EF) 863/2007, 11. juli 2007.
82. Kom (2008) 68, 13. feb. 2008 og Kom (2008) 69, 13. feb. 2008. Se derudover afsnit 4.4.
83. Undtagelsen hertil er dog ARGO-programmet, der finansierede grænsekontrolsprojekter i medlemslandene fra 2002-2006 samt ADS-traktaten mellem EU og Kina, der giver nemmere adgang for borgere inden for Schengen-området til at få visum til Kina. Disse

- tiltag er ikke en udbygning af Schengen-samarbejdet, og Danmark har derfor ikke mulighed for at tilslutte sig mellemstatsligt. Disse to tiltag gælder således heller ikke for Island, Norge og Schweiz.
84. Beslutning 574/2007/EF, 23. maj 2007. De tre andre fonde er Integrationsfonden, Tilbagesendelsesfonden (se afsnit 4.4) og Flygtningefonden (se afsnit 4.5).
 85. I det følgende bruges henholdsvis termene "ulovlig indvandring" og "irregulære indvandrere"; det første beskriver en ulovlig handling, det sidste beskriver mere specifikt udlændinge med ulovligt ophold – noget, der dog ikke gør disse mennesker illegale.
 86. IOM (2008): "Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration", 27. marts 2008.
 87. Kommissionen (2007): "Europe's Demographic Future: Facts and figures on challenges and opportunities", okt.
 88. Koppel, O. (2007): "Ingenieurmangel in Deutschland – Ausmaß und gesamtwirtschaftliche Konsequenzen", Institut der deutschen Wirtschaft und Verein Deutscher Ingenieure e.V, 2007, s. 20.
 89. *Gazzetta Ufficiale* (2007): "Decreto del presidente del Consiglio dei ministri sulla programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari non stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2007", 30. nov. 2007.
 90. Dette ændrer sig dog med Lissabon-traktatens ikrafttrædelse 1. jan. 2009. Se herom afsnit 4.8.
 91. Kom (2001) 387, 11. juli 2001.
 92. Kom (2005) 462, 27. sep. 2005 samt Kom (2005) 669, 21. dec. 2005.
 93. Direktiv 2005/71/EF, 12. okt. 2005.
 94. Direktiv 2004/114/EF, 23. dec. 2004.
 95. Kom (2007) 637, 23. okt. 2007.
 96. For en analyse af Kommissionens forslag til Blue Card-ordningen, se Guild, Elspeth (2007): "EU Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", *CEPS Policy Brief* 145, nov.
 97. Peers, Steve (2006): *Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, s. 24.
 98. Rådsdokument 16054/04, 13. dec. 2004; Kom (2005) 389, 1. sep. 2005.
 99. Rapporten for 2007 kan findes som Kom (2007) 512, 11. sep. 2007.
 100. Beslutning 2007/435/EF, 25. juni 2007.
 101. Direktiv 2003/109/EF, 25. nov. 2003.
 102. Kom (2007) 298, 6. juni 2007. Se derudover UNHCR (2008):

- Observations on the Commission Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/109/EF*, 29. feb. 2008.
103. Direktiv 2003/86/EF, 22. sep. 2003.
 104. *Europa-Parlamentet v. Rådet*, EF-Domstolen, sag nr. C-540/03, 27. juni 2006.
 105. For en mere omfattende sammenligning, se Kjær, Kim U. (2004): "EU's familiesammenføringsdirektiv og dansk ret", *Ægtefællesammenføring i Danmark*, Udredning nr. 1, Institut for Menneskerettigheder, s. 126-130.
 106. Retten til familiesammenføring i et andet EU-land for "vandrende arbejdstagere" stammer fra ganske tidlige EF-regler, se f.eks. Forordning (EØF) 1612/68, 15. okt. 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed.
 107. Dette er først og fremmest fastslået gennem en række domme fra EF-Domstolen. Se særligt *Singh v. Storbritannien*, EF-Domstolen, sag nr. C-370/90, 7. juli 1992, der har givet anledning til den såkaldte "Singh-doktrin". *Akrich v. Storbritannien*, EF-Domstolen, sag nr. C-109/01, 23. sep. 2003.
 108. Se *Carpenter v. Storbritannien*, EF-Domstolen, sag nr. C-60/00, 11. juli 2002 – heraf "Carpenter-doktrinen".
 109. Se hhv. udlændingelovens paragraf 6 og paragraf 9.
 110. Direktiv 2004/38/EF, 29. april 2004, jf. udlændingeloven, paragraf 6.
 111. *Eind v. Holland*, EF-Domstolen, sag nr. C-291/05, 11. dec. 2007.
 112. Brev fra Kommissionen til Henrik Vinther Olesen, journal DG-JLS/C3/AH/im/D(2006) 5710, trykt i *Morgenavisen Jyllands-Posten* 11. maj 2006.
 113. *Sabin v. Østrig*, EF-Domstolen, sag nr. C-551/07, anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet 11. dec. 2007.
 114. For en mere udførlig beskrivelse af de danske familiesammenføringsregler i forhold til EU's regler for fri bevægelighed se Starup, Peter (2008): "Europæiseringen af dansk familiesammenføringsret", i B. Egelund Olsen & K. Engsig Sørensen (red.): *Europæiseringen af dansk ret*, DJØF; Thomassen, Henrik & Pernille Breinholt Mikkelsen (2006): "Indrejse og ophold for udlændinge omfattet af EU-reglerne", i L.B. Christensen mfl.: *Udlændingeret*, DJØF, s. 267ff. Det ovenstående bygger hovedsageligt på disse tekster.
 115. Europa-Kommissionen (2008): *New tools for an integrated European Border Management Strategy*, pressemeddelelse, MEMO/08/85, 13. feb. 2008. Tallet er dog i sagens natur svært at verificere, og andre

- sætter det væsentlig lavere. IOM skønner således, at der er omkring 4,5 millioner irregulære indvandrere i EU, og Global Commission for International Migration, at der er 2-3 millioner.
116. Kom (2001) 672, 15. nov. 2001; Kom (2002) 175, 10. april 2002; samt Kom (2002) 562, 14. okt. 2002. Se herudover EFT C 142 af 14. juni 2002 og Rådskokument 14673/02, 25. nov. 2002.
 117. Direktiv 2002/90, 28. nov. 2002; rammeafgørelse 2002/946, 28. nov. 2002.
 118. Rammeafgørelse 2002/629, 19. juli 2002.
 119. Direktiv 2004/81/EF, 29. april 2004. Tilsvarende regler findes i Danmark.
 120. Rådets meddelelse 2005/C 311/01, 9. dec. 2005, samt rådsbeslutning 2003/209/EF, 25. marts 2003.
 121. Kom (2007) 249, 16. maj 2007.
 122. Direktiv 2001/40/EF, 28. maj 2001; rådsbeslutning 2004/191/EF, 23. feb. 2004.
 123. Direktiv 2003/110/EF, 25. nov. 2003; rådsbeslutning 2004/573/EF, 29. april 2004.
 124. Det første informationssystem stammer helt tilbage fra 1992, kaldet CIREFI. I 2005 oprettede man desuden et webbaseret informationsnetværk, Iconet. Udsendelsesfondens budget for 2008-2013 er 676 millioner euro, beslutning 575/2007/EF, 23. maj 2007.
 125. Kom (2005) 391, 1. sep. 2005.
 126. Rådskokument 6541/08, 15. feb. 2008, samt 7774/08, 25. marts 2008.
 127. EU-tilbagetagelsesaftaler er i dag underskrevet med Albanien, Bosnien-Hercegovina, Hong Kong, Macao, Makedonien (FYROM), Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien, Sri Lanka og Ukraine. Forhandlinger er desuden igangsat med bl.a. Kina og Marokko.
 128. Se mere herom i Gammeltoft-Hansen, Thomas (2006): "Outsourcing Migration Management: EU, power and the external dimension of asylum and immigration policy", *DIIS Working Paper*, 2006:1.
 129. Rådskokument 15744/05, 13. dec. 2005.
 130. Se f.eks. Gatev, Ivalyo (2008): "Border Security in the Eastern Neighbourhood: Where Bio-Politics and Geopolitics Meet", *European Foreign Affairs Review* 13, s. 97-116.
 131. Jimnénez-Martín, Sergi, Natalia Jorgensen & José Mariá Labeaga (2007): *The Volume and Geography of Remittances from the EU*, Den Europæiske Kommission.

132. Inter Press Service (2007): *35 Countries Agree to Regulate Flows Across Mediterranean*, 20. nov. 2007.
133. Rådskonklusioner, 15966/07, 6. dec. 2007.
134. Forordning (EF) 343/2003, 18. feb. 2003.
135. ECRE (2008): *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, marts.
136. Kom(2007) 201, s. 11.
137. Forordning (EF) 2725/2000, 11. dec. 2000.
138. Dansk Flygtningehjælp (2001): *The Dublin Convention: Study on its Implementation in the 15 Member States of the European Union*, januar.
139. Udlændingesservice (2007): *Tal og fakta på udlændingeområdet 2006*, marts.
140. EF-traktatens artikel 63.
141. Se f.eks. *T.I. v. UK*, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, sag nr. 43844/98, 7. marts 2000 (admissibility).
142. Direktiv 2003/9/EF, 27. jan. 2003.
143. Direktiv 2004/83/EF, 29. april 2004.
144. Direktiv 2005/85/EF, 1. dec. 2005.
145. I forbindelse med disse lister lagde Europa-Parlamentet sag an mod Rådet ved EF-Domstolen, der annullerede de pågældende artikler i direktivet, fordi de ikke var blevet vedtaget med medbestemmelse for Parlamentet. *Parliament vs. Council*, EF-Domstolen, sag nr. C 133/06, 6. maj 2008.
146. Vedsted-Hansen, Jens (2004): "Asyl og indvandring i EU – harmonisering med forbehold", *Lov & Ret* 8, s. 17-22.
147. Peers, Steve (2006): *Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, 2006, s. 341; UNHCR (2007): *Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*, sep.
148. Monar, Jörg (2007): "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies* 45, 2007, s. 108.
149. Direktiv 2001/55/EF, 20. juli 2001.
150. Beslutning 2000/596/EF, 13. dec. 2000, videreført fra 2005 af beslutning 2004/904/EF, 2. dec., der igen blev afløst af beslutning 572/2007/EF, 23. maj 2007 for perioden 2008-2013.
151. Forordning (EF) 826/2007, 11. juli 2007; Kom(2006) 67, 17. feb. 2006.
152. Kom(2005) 388, 1. sep. 2005.
153. Forordning (EF) 491/2004, 27. dec. 2004.
154. Forordning (EF) 1905/2006, 18. dec. 2006, artikel 16.

155. Kom (2007) 301, 6. juni 2007.
156. UNHCR (2006): *The Dublin II Regulation: A Discussion Paper*, Genève, april; ECRE (2006): "Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe", London, marts.
157. Lassen, Nina (2007): *Centrale EU-direktiver vedrørende asyl- og ophold: På hvilke områder er der ringere standarder i Danmark?*, København: Dansk Flygtningehjælp, aug.
158. Statsrådet i Nederlandene, Justitsafdelingen, sag nr. 20070214/1, 12. okt. 2007.
159. UNHCR (2008): *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, Genève, jan.
160. Meeusen, Jan (2007): "Instrumentalisation of Private International Law in the European Union: Towards a European Conflicts Revolution", *European Journal of Migration and Law* 9, s. 287-305.
161. Forordning (EF) 44/2000, 22. dec. 2000 (ikrafttræden den 1. marts 2002).
162. Forordning (EF) 864/2007, 11. juli 2007.
163. Forordning (EF) 1348/2000, 29. maj 2000, ændret ved forordning (EF) 1393/2007. Forordningen har fundet anvendelse i Danmark siden 1. juli 2007, jf. bekendtgørelse nr. 416 af 8. maj 2007 om ikrafttræden af lov om ændring af retsplejeloven og bekendtgørelse nr. 1476 af 12. dec. 2007.
164. Justitsministeriets notat om parallelaftaler, Retsudvalget (2. samling) REU alm. del – Bilag 349 Svar på Spørgsmål 150.
165. Beregnet efter *Eurostat Yearbook 2008* og udtræk fra Eurostats databank. EU's interne handel er beregnet ud fra EU-27-landenes eksport til hinanden som procent af BNP.
166. Forordning (EF) 1346/2000, 29. maj 2000.
167. Forordning (EF) 805/2004, 21. april 2004.
168. Forordning (EF) 1896/2006, 12. december 2006.
169. Grønbog om procedure for betalingspåbud KOM 2002/0746.
170. Direktiv 2002/8 (EF), 27. januar 2003.
171. Direktiv (EF) 2004/80, 29. april 2004.
172. Europaudvalget, Folketingets EU-konsulent: "Gennemgang af Kommissionens forslag om lovvalg i ægteskabssager".
173. Forordning (EF) 1347/2000, 29. maj 2000.
174. Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) 2201/2003, for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager (KOM (2006) 399).

175. Nielsen, Peter Arnt (2002): "Civilretlige aspekter af Danmarks retlige forbehold", *Ugeskrift for Retsvæsen* 2002 B, s. 167ff.
176. Interview med dansk embedsmand.
177. Nielsen, Peter Arnt (2007): "Danmarks civilretlige parallelaftaler", *Ugeskrift for Retsvæsen*, bind 1, s. 175-178.
178. Grunden er, at Kommissionen har initiativret til at fremsætte forslag til retsakter på det civilretlige område og dermed også ekstern kompetence, dvs. kompetence til at forhandle konventioner på dette område med tredjestater, eller som i dette unikke tilfælde, en egen medlemsstat, der står uden for samarbejdet på det valgte område.
179. Jf. afsnit 5.2.3.
180. Danmark har dog mulighed for at anmode Kommissionen om udsættelse af fristen.
181. Her vil Danmark i modsætning til de andre lande ikke være underlagt den fulde domstolskontrol med hensyn til eksisterende retsakter. Denne præcisering skal ses i sammenhæng med, at Lissabontraktaten indfører fuld domstolskontrol efter fem år til politi- og strafferetsområdet – men altså ikke for Danmarks vedkommende.
182. Hvis en retsakt fra søjle 3 inden da ændres, indtræder fuld domstolskontrol med hensyn til den pågældende retsakt for de medlemslande, der deltager i ændringen, men altså ikke for Danmark.
183. For en gennemgang af Storbritanniens erfaringer med fordele og ulemper ved opt-in-modellen, se Adler-Nissen, Rebecca (udkommer snart): "Behind the Scenes of Differentiated Integration: Circumventing National Opt-Outs in Justice and Home Affairs", *Journal of European Public Policy*.
184. I henhold til "Folketingets Europaudvalgs beretning om regler, procedurer og praksis i udvalget" fremsender regeringen grundnotater til Europaudvalget og andre relevante fagudvalg, senest fire uger efter at et Kommissionsforslag er fremlagt. Før Rådets førstebehandling af forslaget fremlægger regeringen mundtligt forslaget og sit syn på forslaget over for Europaudvalget enten i form af en orientering eller med det formål at indhente et forhandlingsmandat.

Danmark i EU

6.1 Indledning

Dette kapitel ser på en række udvalgte områder i EU-samarbejdet, hvor de danske forbehold kan have konsekvenser for Danmarks stilling i EU. Der er ikke tale om en generel analyse af, om forbeholdene har betydning for andre samarbejdsområder som f.eks. miljø eller handel. I stedet er der tale om analyser af særlige aspekter af EU-samarbejdet, der ikke direkte er omfattet af forbeholdene, men hvor forbeholdene alligevel kan påvirke opfattelsen af Danmark og Danmarks handlemuligheder.

Der er en lang række områder, som i større eller mindre grad kan være påvirket af forbeholdene. De foregående kapitler peger på, at særligt fire aspekter ved samarbejdet kan have en overordnet betydning for Danmark. Det gælder, når Danmark:

1. forhandler om nye traktater – jævnfør, at danske forhandlere siden 2000 har skullet sikre forbeholdene i forhold til både Nice-traktaten, den forliste forfatningstraktat og Lissabon-traktaten
2. varetager EU-formandskaber – jævnfør f.eks. kapitel 2's analyse af forsvarsforbeholdets betydning for det danske formandskab i 2002
3. skal sikre, at danskere bliver udpeget til administrative poster i EU's institutioner – jævnfør kapitel 2's vurdering af, at der vil være betænkkeligheder ved at ansætte danskere i stillinger, der berøres af forsvarsforbeholdet
4. søger partnerskaber med andre EU-lande – jævnfør kapitlerne 2, 3 og 5's analyser af Danmarks muligheder for at fremme danske synspunkter, hvilket i EU-samarbejdet oftest kræver støtte fra en gruppe af lande.

Betydningen af forbeholdene har forskellig karakter inden for disse særlige områder og modificeres af en lang række andre faktorer, der påvirker forholdet mellem EU og et medlemsland, f.eks. dets størrelse og dets

generelle tilgang til det europæiske samarbejde. Der er derfor grund til at understrege en vis forsigtighed, når det gælder vurderingen af forbeholdenes betydning for Danmarks mere overordnede stilling i EU. Alligevel er det næppe en overdrivelse at karakterisere forbeholdene som vigtige for Danmarks europapolitiske muligheder. Forbeholdene har haft en voksende betydning. Samlet set peger dette kapitel på en række mere generelle konsekvenser af forbeholdene for Danmark, som de færreste havde forestillet sig tilbage i 1992-1993. Forbeholdene ser ud til at indskrænke Danmarks manøvre muligheder, når det gælder traktatforhandlinger, varetagelse af EU-formandskabet, og når Danmark skal søge partnerskaber med andre lande.

6.2 Danmarks EU-formandskab i 2002 og 2012

Har forbeholdene samlet set betydning for Danmarks mulighed for at varetage EU-formandskabet? Dette spørgsmål kan belyses gennem et tilbageblik på det seneste danske formandskab i 2002 samt en vurdering af mulighederne for Danmarks næste formandskab i 2012, som de ser ud i dag. EU-formandskabet har bl.a. til opgave at tilrettelægge og lede Ministerrådets møder. Det giver en mulighed for medlemslandene for at prioritere bestemte sager og områder og ses derfor ofte som særlig væsentligt for mindre medlemslande. EU-formandskabet fungerer også som talerør i flere internationale sammenhænge.

6.2.1 Det danske formandskab i 2002

Danmark overtog formandskabet i Det Europæiske Råd fra Spanien i juli 2002, da færdiggørelsen af forhandlingerne om østudvidelsen stod højt på dagsordenen. Sidste gang Danmark indtog formandsstolen – i 1993 – var de fire danske forbehold ved at blive ratificeret og var derfor endnu ikke trådt i kraft. I 2002 betød forbeholdene, at Danmark måtte overlade formandsstolen til Grækenland (det næste land i rækken til at overtage formandskabet) i Eurogruppens drøftelser og ved forsvars- og sikkerhedspolitiske emner med militær indvirkning. Med hensyn til retlige og indre anliggender besad Danmark formandsstolen, men kunne ikke stemme om emner, der vedrørte overnationale anliggender (i 2002 omfattede dette asylområdet, grænsekontrol, civilret og indvandring). Forbeholdet vedrørende unionsborgerskab havde ingen praktisk betydning under formandskabet.

Det danske formandskab blev rost for sine resultater, professionalisme, gode arbejde og diplomatiske færdigheder i håndteringen af de vanskelige udvidelsesforhandlinger.¹ Mange havde forventet, at forbeholdene havde haft betydning for Danmarks muligheder for at gennemføre et succesfuldt formandskab, men efter udvidelsen kom i hus, var der altså ikke mange, som kunne hævde, at Danmark ikke var egnet til at stå for et formandskab. Det lykkedes f.eks. Danmark at nå til aftale om den økonomiske ramme for udvidelsen, at sætte rammen for decembertopmødet som en "nu eller aldrig"-begivenhed (hvis man ikke nåede et kompromis, ville udvidelsen blive udsat på ubestemt tid) og at sætte tøvende ansøgere (f.eks. Tyrkiet) under pres med hensyn til overholdelse af tidligere beslutninger.²

En central grund til, at forbeholdene ikke fik den store betydning for formandskabet, var den omstændighed, at Danmarks hovedprioritet i EU i 2002 – østudvidelsen – også var hovedprioriteten for EU som helhed. Danmark havde kraftigt støttet udvidelsen med de central- og øst-europæiske lande, siden muligheden opstod i 1989. Det var ligeledes under dansk EU-formandskab i 1993, at Københavns-kriterierne (også kaldet tiltrædelseskriterierne) blev vedtaget, og Det Europæiske Råd lovede fremtidigt medlemskab til ti lande (Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn). En højtplaceret embedsmand tæt på formandskabet i 2002 udtrykte sin vurdering af forløbet på følgende måde:

"Danmark var heldigt. [Danskerne] var ikke hæmmet af forbeholdene. Kapitlerne om RIA samt sikkerhed og forsvar i udvidelsesforhandlingerne var allerede skrevet, inden Danmark overtog formandsstolen. Det var kun den fælles landbrugspolitik og de økonomiske kapitler, der udestod i forhandlingerne. Der var altså tale om vægtige, gammelkendte fællesskabsemner. Dermed blev forbeholdene ikke til nogen rigtig problemstilling, men det var held. Det er derfor, det lykkedes det danske formandskab at bekræfte Danmarks europæiske holdninger."

Tidsfristen for afslutningen af optagelsesforhandlingerne med kandidatlandene ved udgangen af 2002 var allerede aftalt ved Det Europæiske Råds møde i Göteborg i juni 2001. Dermed var der kun få punkter på det danske formandskabs dagsorden, som var helt nye; det var snarere Danmarks rolle at prioritere problemstillingerne. Der var andre emner på det danske formandskabs dagsorden, men udvidelsen var den ubetingede hovedprioritet.

Selvom de danske forbehold generelt set ikke hindrede det danske formandskab i at hjælpe udvidelsen frem, så betød de dog, at Danmark ved forskellige lejligheder var begrænset i sine muligheder. For eksempel var der i slutningen af 2002 uenigheder mellem EU's medlemslande om den fremtidige gennemførelse af stabilitets- og vækstpakten, som støtter Den Økonomiske og Monetære Union. Da Grækenland overtog formandskabet ved disse drøftelser, spillede Danmark stort set ingen rolle. Den måske største betydning af Danmarks forbehold var formentlig, at Danmark måtte overlade formandsstolen under forberedelserne af EU's første militære mission, nemlig overtagelsen fra NATO i Makedonien.³ Det var således grækerne og ikke danskerne, som sikrede støtten til EU's CONCORDIA-mission i Makedonien, der blev igangsat i marts 2003 (se også kapitel 2). Der var ikke meget støtte til missionen i begyndelsen af det danske formandskab, da man ikke kunne overtale Tyrkiet til at acceptere, at EU fik adgang til NATO's aktiver. Imidlertid sikrede den græske premierminister Costas Simitis sammen med EU's udenrigspolitiske repræsentant Javier Solana et gennembrud i spørgsmålet om EU-NATO i december 2002, da det lykkedes at få Tyrkiet med efter intense forhandlinger. På grund af sit forsvarsforbehold var Danmark udelukket fra disse forhandlinger.

Alt i alt må vurderingen dog være, at dagsordenen, hvor østudvidelsen var topprioritet, skabte gode – og heldige – betingelser for det danske formandskab i 2002, med en relativt begrænset betydning af de danske forbehold. At det danske formandskabs håndtering af udvidelsesforhandlingerne generelt i EU ses som en stor succes, tilskrives et kompetent og professionelt forløb af personerne bag formandskabet samt en række heldige omstændigheder. Det veltilrettelagte formandskab bidrog til, og bidrager fortsat til, en opfattelse af Danmark som et land med stort europæisk engagement.

6.2.2 Det fremtidige danske formandskab i 2012

Det danske EU-formandskab i 2002 blev set som en stor, omend også heldig, succes.⁴ Det næste danske formandskab i 2012 bliver formentlig væsentlig anderledes, hvis de danske forbehold stadig eksisterer. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, introduceres en permanent formand for Det Europæiske Råd samt en permanent udenrigspolitisk repræsentant, der afvikler det roterende formandskab på disse vægtige områder. Denne ændring vil generelt mindske omfanget af det roterende formandskabs opgaver, men også forbehold kan fremover forventes at gøre

et lands spillerum under formandskabet mindre. Der er flere grunde til, at det danske formandskab i 2012 ligefrem kan blive et "nanoformandskab". Disse grunde hænger også sammen med EU's generelle udvikling, når det gælder formandskaber. Ud over introduktionen af permanente formænd for Det Europæiske Råd og Udenrigsrådet har udvidelsen af EU og målet om at øge kontinuiteten i Rådets arbejde mellem mange nye medlemslande nemlig ført til skabelsen af 18-måneders trojkaformandskaber:

"Hvert medlem af gruppen varetager på skift i en periode på seks måneder formandskabet for alle rådssammensætninger, undtagen udenrigsanliggender. De øvrige medlemmer af gruppen bistår formandskabet på alle dets ansvarsområder på grundlag af et fælles program. Medlemmerne af gruppen kan indbyrdes træffe afgørelse om alternative ordninger (Lissabon-traktaten, erklæring 9, artikel 1, stk. 2)."

Forventningen er, at hvis et medlemsland ikke kan lede Rådet, så vil de andre træde hjælpende til. I tilfælde af Danmarks formandskab i 2012 vil de to andre lande være Polen og Cypern, så perioden strækker sig fra juli 2011 til december 2012. Mens Lissabon-traktaten som nævnt ændrer formandskabet for Det Europæiske Råd og Udenrigsrådet (tillige med Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite), bliver Danmarks mulighed for at holde sit formandskab inden for andre vigtige råd, især det forventede Forsvarsråd, RIA-Rådet og Økofin-Rådet, næsten umuliggjort af forbeholdene.

For de eksterne forholds vedkommende kan såvel Udenrigsrådet som den mulige formalisering af Forsvarsrådet vise sig at få betydning for Danmark. Hvis Lissabon-traktaten ratificeres skal EU's udenrigsrepræsentant lede Udenrigsrådet, og vedkommende vil forventes at interagere med et eventuelt Forsvarsråd. Hvis forsvarsforbeholdet stadig er gældende i 2012, vil det sandsynligvis blive Polen, der dirigerer i det forventede Forsvarsråd i hele 18-måneders perioden (Cypern er neutralt). Danmark kan deltage, men vil ikke kunne spille en rolle som formand. Det er derfor sandsynligt, at Danmark får en væsentlig formindsket rolle inden for disse eksterne områder af formandskabet.

Med opretholdelsen af et fuldt dansk retsforbehold vil Danmark få problemer med at lede RIA-Rådet. Også hvis Danmark med en tilvalgsordning vælger at stå uden for dele af RIA-samarbejdet, kan det blive svært for Danmark at føre forsædet – alt efter hvilke områder Danmark i så fald vælger at deltage i. Der kan stilles nogle meget reelle spørgsmål

til, hvordan et dansk formandskab vil se ud, hvis der er 24 eller flere lande, som fuldt deltager i samarbejdet, mens Danmark står udenfor. Igen vil der formentlig blive fundet en løsning, da både Polen og Cypern deltager fuldt ud i RIA-samarbejdet, så de ville være i stand til at lede Rådet. Dette vil dog være på bekostning af dansk styring.

Med hensyn til Økofin-Rådet er vurderingen mindre klar og vil til en vis grad afhænge af udviklingen og udvidelsen af Eurogruppen inden for de næste tre år. Da Cypern allerede anvender euroen, og da den nuværende polske regering har forpligtet sig til at gå med i euroen i slutningen af 2011, forekommer det sandsynligt, at Danmark vil skulle assisteres af de andre trojkamedlemmer inden for disse områder. Hvis dagsordenen i Eurogruppen udvides betydeligt inden det danske formandskab tillige med, at der sker en udvidelse af euroområdet (Slovakiet optages fra 2009, og de baltiske lande har forpligtet sig til at gå med snarest), vil Økofin-Rådets rolle i højere grad blive reduceret til en "blåstempling" af konsensus i Eurogruppen (med ingen eller kun lidt deltagelse fra eurolandenenes ministre).

Danmark vil under sit formandskab kunne lede det betydningsfulde Råd for almindelige anliggender. Uden dansk formandskab i flere af Unionens andre vægtige rådssammensætninger er det dog et spørgsmål, om en dansk udenrigsminister vil kunne udføre denne rolle på en måde, der giver Danmark mulighed for at få del i de fordele, lande traditionelt nyder godt af ved at have formandskabet – f.eks. i forhold til prioritering af dagsordenen. Under trojkaformandskaber vil forløbet formentlig være, at Polen overtager inden for de eksterne forhold, mens Cypern overtager i relation til de økonomiske anliggender. Et punkt, som en dansk udenrigsminister måske ikke vil kunne koordinere i Rådet for almindelige anliggender, er spørgsmålet om fremtidige udvidelser.

Det sidste centrale område for denne diskussion er Det Europæiske Råd af stats- og regeringschefer, som, hvis Lissabon-traktaten indføres, vil være under forsæde af den kommende formand for Det Europæiske Råd. Hvis Danmark ikke er i stand til at spille en central rolle med at føre forsædet ved tre vægtige rådssammensætninger (forsvar, RIA og Økofin), er det muligt, at formanden for Det Europæiske Råd vil se sig nødsaget til at arbejde tættere sammen med Polen og Cypern, når det drejer sig om disse områder. Danmark kunne i sit formandskab i stedet fokusere på de øvrige seks råd for: beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik; konkurrenceevne; transport, telekommunikation og energi; landbrug og fiskeri; miljø; og uddannelse, ungdom og kultur.

Det danske formandskab i 2012 vil, med forbeholdene uændrede,

reducere Danmarks position i den strategiske ledelse. Spørgsmålet er, i hvor høj grad forbeholdene vil påvirke troværdigheden af et dansk formandskab. Fra et EU-perspektiv ville Lissabon-traktatens reform af de roterende formandskaber gøre det lettere for formanden for Det Europæiske Råd, den højtstående repræsentant, og de andre medlemmer af trojkaformandskabet (Polen og Cypern) at kompensere for det danske “nanoformandskab”, da disse personer og lande ville have mulighed for at påtage sig mange af opgaverne.

6.3 Traktatforhandlinger

6.3.1 Forløbet op til forfatningstraktaten

Baggrunden for Lissabon-traktaten, der blev undertegnet af EU's stats- og regeringschefer i december 2007 men som stadig ikke er ratificeret, er som bekendt forfatningstraktaten, der blev afvist af franske og nederlandske vælgere i 2005. Det første udkast til denne traktat blev udformet af et Konvent om Europas Fremtid. Lissabon-traktaten har altså haft en lang fødsel. Overordnet set har forbeholdene ikke haft betydning i første del af processen – frem til Konventets udkast. Det øjeblik stats- og regeringscheferne tog over, og der skulle kæmpes mellem landene, fik forbeholdene imidlertid en omfattende betydning for Danmarks muligheder for at gøre sig gældende i forhandlingerne.

Konventet var sammensat af repræsentanter fra de dengang 15 medlemslande såvel som repræsentanter fra ansøgerlandene, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Konventet begyndte sit arbejde i 2002, og målet blev snart at udarbejde en forfatningstraktat for EU. Da Konventet begyndte sit arbejde, enedes dets medlemmer om at lade traktaternes diverse protokoller ligge, herunder også protokollen med de danske forbehold, og i stedet fokusere på EU's fremtidige institutionelle arkitektur.

De danske repræsentanter i Konventet skulle således ikke tage hensyn til de danske forbehold og satte flere fingeraftryk på traktatudkastet. F.eks. var flere af dem engageret i at få en afgrænsning af kompetencerne mellem EU og medlemslandene samt i at promovere ligestilling mellem kvinder og mænd som en del af Unionens værdier. Regeringsrepræsentanten Henning Christophersen spillede en afgørende rolle i denne sammenhæng, idet han var medlem af præsidiet og formand for den arbejdsgruppe, der forholdt sig til komplementære kompetencer. Henning Christophersen deltog ofte i møder i Folketingets Europaudvalg og var i regelmæssig kontakt med de danske ministerier

og den danske regering for at få klarlagt regeringens synspunkter og repræsentere disse.

Den 18. juni 2003 fremlagde Konventet om Europas Fremtid sit udkast til en forfatningstraktat for Det Europæiske Råd, som skulle drøfte udkastet ved den regeringskonference, der startede i oktober samme år. Som påpeget andetsteds i denne udredning havde traktatudkastet en direkte indvirkning på de danske forbehold inden for især forsvar samt retlige og indre anliggender. Her blev det foreslået at afskaffe EU's søjlestruktur, så alt samarbejde inden for RIA-området skulle være underkastet fællesskabsmetoden, og at videreudvikle den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Den danske regering støttet af alle partier på nær Dansk Folkeparti og Enhedslisten bakkede generelt op omkring det samlede resultat i udkastet til forfatningstraktaten. Men især ændringerne i samarbejdet inden for RIA lagde pres på regeringen for at finde en mulig løsning, hvor Danmark ikke ville stå uden for hele EU's retssamarbejde. Løsningen for regeringen blev at foreslå en ordning på linje med den tilvalgsordning, Storbritannien og Irland havde opnået med Amsterdamtraktaten. I midten af september 2003 foreslog regeringen derfor Folketinget en omformulering af det danske retsforbehold, så Danmark fra sag til sag kunne vælge de områder, hvor forbeholdet skulle hæves. Forhandlingsmandatet til regeringskonferencen, forelagt Folketingets Europaudvalg den 2. oktober 2003, var holdt i meget almene vendinger. Angående forbeholdene stod der, at:

“Udkastet til en forfatningstraktat vil udvide konsekvenserne af de danske forbehold. Vi anser det for afgørende, at der findes en tilfredsstillende løsning på videreførelsen af de danske forbehold. Det er samtidig helt afgørende, at dansk EU-politik på disse områder hviler på det nødvendige folkelige fundament. Ophævelsen af forbeholdene kan kun ske ved en ny folkeafstemning (den danske regering, 2003).”

Ved regeringskonferencen i 2003-2004 godkendte den danske regering i det store og hele udkastet til en forfatningstraktat, idet Danmark fik sine overordnede mål om at sikre forbeholdsprotokollen opfyldt. Prisen for at sikre forbeholdene var dog, at Danmark måtte holde en ganske lav profil inden for andre områder, der blev drøftet ved regeringskonferencen. Fordi opretholdelsen af forbeholdene var det helt centrale fokus for Danmark under regeringskonferencen, blev andre punkter, hvor man havde særlige interesser at varetage, lagt til side, som f.eks. forfatnings-

traktatens reference til EU's symboler (navnet "forfatning", et flag og en nationalsang) og selv Kommissionens sammensætning. Danmarks relative indflydelse på Konventets forhandlinger stod således i kontrast til Danmarks relativt marginale rolle under regeringskonferencens forhandlinger, hvor stort set al dansk forhandlingskraft gik på at sikre forbeholdene og på at få EU-accept til en tilvalgsordning på RIA-området. Som afsnittet nedenfor uddyber, skete dette ikke uden konsekvenser for Danmarks overordnede forhold til EU.

Resultatet af regeringskonferencen var, at Danmark sikrede sig, at de danske forbehold kunne opretholdes i form af en traktatprotokol. Desuden gav forfatningstraktaten Danmark mulighed for at ændre sit forbehold inden for de retlige og indre anliggender til en tilvalgsordning i lighed med den britiske og irske ordning. Problemerne med de danske forbehold blev i det store og hele løst gennem et protokoludkast i et af de dokumenter, som det italienske formandskab forelagde den 25. november 2003 til mødet i Napoli i det ministerielle konklave den 28.-29. november (CIG 52/03). Efter omhyggeligt forarbejde af danske embedsmænd skete overførelsen af den danske forbeholdsprotokol på højeste politiske plan, snarere end juridisk. Således var det i direkte forhandlinger med det daværende EU-formandskab, Italien, at Danmark sikrede sig protokollen, og altså i første omgang uden om Rådets Juridiske Tjeneste.

6.3.2 Forløbet op til Lissabon-traktaten

Som bekendt stoppede ratifikationen af forfatningstraktaten som følge af den franske og den nederlandske folkeafstemning i forsommeren 2005. Det Europæiske Råd erklærede tænkepause og først med det tyske EU-formandskab i første halvdel af 2007 kom der igen gang i traktatreformprocessen – en proces, der kulminerede under det portugisiske formandskab med Lissabon-traktaten i december 2007. Forløbet frem mod Lissabon-traktaten indebar en række spørgsmål angående de danske forbeholds indvirken på det overordnede forhold mellem Danmark og EU. Som det drøftes i det følgende, havde bestræbelserne på at komme videre efter tænkepausen en indvirkning på forholdet mellem Danmark og EU ud over de direkte følger af de enkelte forbehold.

Det portugisiske formandskab overtog fra Tyskland i juli 2007 med et snævert mandat for regeringskonferencen, som skulle færdiggøre den nye reformtraktat. Det var klart, at der var meget lidt tid til forhandlinger, såfremt reformtraktaten skulle ratificeres af alle 27 medlemslande i

løbet af 2008. Hvad der var lige så klart, var, at der var meget lidt plads til at afvige fra det mandat, der blev aftalt mellem alle medlemslandene under det tyske formandskab.

Allerede på regeringskonferencens første dag, den 23. juli 2007, offentliggjorde den britiske regering dog en hvidbog, som angav regeringens fire "røde linjer" (svarende til ufravigelige krav) inden for sociallovgivning, retssystemet, udenrigspolitik og det sociale sikringssystem.⁵ Storbritanniens nye krav førte til måneders vanskelige forhandlinger under regeringskonferencen frem til oktober 2007. Selvom den britiske holdning i sig selv naturligvis ikke havde noget med Danmark at gøre, blev Danmark alligevel impliceret i forhandlingsspillet. Det skyldtes bl.a., at de nye britiske krav havde indvirkning på den tilvalgsmodel for det retlige samarbejde, som Danmark havde opnået i forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten. Formuleringerne i den danske tilvalgsmodel syntes at følge de britiske justeringer under regeringskonferencen, og det havde en indvirkning på den måde, hvorpå Danmark og dets forbehold blev opfattet af EU-institutionerne og de andre medlemslande. Danmark fremstod som besværligt og som et land, der skulle have særbehandling.

Der er særligt fire grunde til, at forbehold i dag kan opfattes som mere problematiske eller akutte end tidligere. For det første har den seneste tids store **EU-udvidelser og muligheden for yderligere udvidelser** med lande som Tyrkiet og Ukraine ført til øget fokus blandt flere medlemslande på behovet for at undgå, at EU-samarbejdet i deres øjne bliver udvandet. Forbehold kan her i disse landes opfattelse bidrage til at gøre EU mindre sammenhængende, end hvis alle lande deltog på lige fod.

For det andet, og blandt andet som en konsekvens af EU's udvidelser, har de **løbende drøftelser af "EU's fremtid"** skabt debat om muligheden for et samarbejde i endnu flere hastigheder end det, der i dag er tilfældet. Øget brug af permanent struktureret samarbejde på flere områder (som noget nyt åbner Lissabon-traktaten også op for denne mulighed på det forsvarspolitiske område) kan gøre spørgsmål om, hvem der er med, og hvem der ikke er med, endnu mere centrale.

Som noget tredje **øger Lissabon-traktaten generelt omfanget af de danske forbehold**, som også demonstreret i de foregående kapitler i denne udredning. Blandt andet vil EU's ventede brug af flere blandede operationer inden for sikkerheds- og forsvarspolitikken øge omfanget af forsvarsforbeholdet, og ophævelsen af søjlestrukturen betyder, at retsforbeholdets omfang væsentligt øges, med en række sandsynlige konsekvenser for Danmark. De større konsekvenser for Danmark af

disse dynamikker blev for første gang eksplicit anerkendt i præamblen til den danske forbeholdsprotokol til Lissabon-traktaten, som siger at:

“De høje kontraherende parter [...] som er sig bevidst, at en videreførelse under traktaterne af den retlige ordning, der findes i Edinburgh-afgørelsen, i betydelig grad vil begrænse Danmarks deltagelse på vigtige områder af EU-samarbejdet [...] er blevet enige om følgende bestemmelser [...]”

De bestemmelser, der henvises til i dette citat, er de andre medlemslandes accept af, at Danmark i overensstemmelse med sine grundlovmæssige krav kan ændre sit retsforbehold til en tilvalgsmodel.

Endelig er der en stigende bevidsthed i flere medlemslande om, at **forbehold ikke blot har konsekvenser for det land, der har forbehold, men også for EU som helhed og særligt EU's indre marked.**⁶ Lissabon-traktaten accentuerer denne bevidsthed, idet den ved at ophæve søjlestrukturen øger omfanget af et retsforbehold/en tilvalgsordning. Et eksempel på oplevelsen af, at retsforbehold kan have betydning for det indre marked, opstod i 2006-2007 under Rom I-forhandlingerne om den lovgivning, der skulle være gældende for kontraktretlige regler. Hvis et land ikke deltager i en sådan lovgivning, sådan som Storbritannien indikerede et ønske om ikke at gøre, kan den yderste konsekvens være, at landets finansielle institutioner opnår komparative fordele ved ikke at skulle leve op til en række krav og ved ikke at være omfattet af strafferetlige sanktionsmuligheder.

Som noget nyt under forhandlingerne om Lissabon-traktaten fik en række lande med Luxembourg i spidsen indført en erklæring (nu erklæring 26 til Lissabon-traktaten) om “en medlemsstats undladelse af at deltage i en retsakt baseret på Kapitel IV i Del Tre af Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde”:

“Konferencen erklærer, at når en medlemsstat vælger ikke at deltage i en foranstaltning baseret på afsnit V i tredje del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Rådet en indgående drøftelse om de mulige følger og virkninger af, at den pågældende medlemsstat ikke deltager i foranstaltningen.

Endvidere kan enhver medlemsstat opfordre Kommissionen til at undersøge situationen på grundlag af artikel 116 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

De foregående afsnit foregriber ikke en medlemsstats mulighed for at forelægge spørgsmålet for Det Europæiske Råd.”

Luxembourg tog initiativ til erklæringen (støttet af Belgien, Finland, Italien og Spanien) for at sende et politisk signal om, at brug af RIA-forbehold til handelsmæssig fordel på det indre marked gav anledning til stigende bekymring. Erklæringen er politisk snarere end juridisk, men angiver, hvorledes artikel 116 (om fjernelse af forskelle, som forvansker konkurrencevilkårene) kan bringes i anvendelse for at forhindre en sådan adfærd. Erklæringens sene indtog i forhandlingerne om Lissabon-traktaten understreger, at den formentlig hovedsagelig var en reaktion på Storbritanniens hårde forhandlingsstil under regeringskonferencen. For Danmarks vedkommende minimeres den umiddelbare virkning af erklæringen af, at den er rettet mod de medlemslande, som gennem en tilvalgsmodel har mulighed for at "vælge ikke at deltage" – dvs. Storbritannien og Irland. Danmarks forbehold rummer som bekendt i dag ikke denne mulighed for at vælge at gå med. Men skulle Danmark ved en folkeafstemning vælge at ændre sit RIA-forbehold til en tilvalgsmodel, vil Luxembourg-erklæringen også være gældende for Danmark. Selvom få forventer, at Danmark vil opføre sig på en måde, der giver anledning til konkurrencemæssige bekymringer blandt andre medlemslande, kan det ikke udelukkes, at Danmark kunne fanges i det argument, som primært var rettet mod Storbritannien. Såfremt Danmark ændrer sit RIA-forbehold til en tilvalgsmodel, kan landet ved fravalg af deltagelse i en retsakt også blive taget under nøje eftersyn med hensyn til en mulig handelsmæssig fordel og forvridning eller fragmentering af det indre marked.

Det har altid været således, at der opstår en risiko for konkurrenceforvridninger, hvis et eller flere medlemslande ikke deltager i EU's harmoniseringsbestræbelser. Dette er ikke overraskende, da harmoniseringens formål netop er at fjerne regelforskelle, der kan skabe konkurrenceforvridninger. Den vigtigste pointe her er derfor, at den stadig stigende frygt for sådanne konkurrenceforvridninger netop skyldes, at retsforbeholdet har fået større og større betydning, efterhånden som kompetencen er flyttet fra tredje til 1. søjle – en proces, der kulminerer i Lissabon-traktaten ved ophævelsen af 3. søjle.

6.4 Administrative stillinger

I hvilken grad kan forbeholdene siges at have betydning for danskeres muligheder for at blive ansat ved EU-institutionerne? I en besvarelse af et sådant spørgsmål må man naturligvis sondre mellem de forskellige niveauer og forskellige typer positioner. Det er umådelig svært, for ikke

at sige umuligt, at vurdere, hvorvidt forbeholdene har betydning for danske politikeres mulighed for at nå til tops i EU. Hertil er processen ganske enkelt for lukket. I det følgende handler det altså kun om danske embedsmænd – ikke politikere. Også her er der imidlertid stor grad af usikkerhed om, hvorvidt forbeholdene har indvirkning på danskeres mulighed for at sikre sig andre ledende poster i EU, f.eks. om danskere har lige muligheder for at blive generaldirektører i Kommissionen på områder, hvor Danmark har forbehold. En fuldstændig analyse ville kræve en omfattende kvantitativ optælling af faktisk ansatte danskere i EU's institutioner og organer samt en sammenligning med andre lande. I det følgende baseres vurderingen hovedsageligt på en kvalitativ analyse af primære kilder. Her må det først og fremmest understreges, at ledende administrative stillinger formelt ikke er bundet op på nationalitet. Det bør altså ikke have nogen betydning, om man kommer fra Slovenien, Spanien eller Danmark, og altså heller ikke, om man kommer fra et land med forbehold. For Kommissionen gælder det generelt, at dette princip også følges. Således har Generaldirektorat for Retlige Anliggender, Frihed og Sikkerhed haft to britiske generaldirektører efter hinanden, på trods af de britiske forbehold, der netop omfatter dette område.

I Rådets institutioner spiller nationalitet muligvis en lidt større rolle. Forbehold har dog ikke forhindret rekrutteringen; f.eks. er en britisk statsborger udnævnt som juridisk rådgiver for Eurogruppen. Der, hvor følsomheden i forhold til rekruttering måske er størst, er inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor danskeres politiske udnævnelser grundet forsvarsforbeholdet, som også påpeget i kapitel 2, er ved at blive vanskeligere. Generelt er det tvivlsomt, om danskere vil blive valgt til at være særlige repræsentanter i lande, hvor der er en EU-militærmission. Ligeledes kan det måske være svært at anvende danskere til en række stillinger i EU-udenrigstjenesten. Samlet er det svært at se en klar sammenhæng mellem forbeholdene og danskeres mulighed for at arbejde som embedsmænd i EU's institutioner.

6.5 Partnerskaber og opfattelser

Et andet spørgsmål med betydning for Danmarks overordnede stilling i EU er, om forbeholdene har konsekvenser for Danmarks partnerskaber med andre europæiske lande. Spørgsmålet om partnerskaber er centralt, da EU-samarbejdet er opbygget således, at alle medlemslande er nødt til at finde grupper af meningsfæller, for at en holdning får gennemslagskraft. Andre medlemslandes opfattelser af Danmark som en attraktiv

partner kan derfor have betydning for muligheden for at fremme danske synspunkter i EU.

Danmark har mange forskellige typer af partnerskaber i EU. For eksempel har samfundsforskere identificeret samarbejdsmønstre, der hævdes at være specifikke for EU's nordlige medlemslande. Mønstrene kan skyldes, at Nordeuropa generelt består af nettobidragydere til EU's budget, ofte støtter frihandel og ofte er talsmænd for gennemsigtighed og åbenhed i EU's beslutningstagning. I perioden forud for 2004 sås Danmark at have præferencemønstre i relation til EU's beslutningstagning med Finland, Nederlandene, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig⁷ og til særligt at samarbejde med Nederlandene, Sverige og Storbritannien i Rådets arbejdsgrupper.⁸

En anden type partnerskab, der sommetider nævnes som relevant og attraktiv for Danmark, er det nordiske samarbejde i og om EU. Ofte er der en forventning om, at Danmark har stærke forbindelser til de andre nordiske partnere Sverige og Finland i EU, og med Norge og Island i Schengen-spørgsmål og i relation til NATO. Forskning på området peger på, at det nordiske samarbejde i og om EU ikke er så tæt i praksis.⁹ Mens mange af de mulige forklaringer på denne skuffelse intet vil have at gøre med de danske forbehold, kan det ikke udelukkes, at forbeholdene inden for samarbejdet om f.eks. forsvarspolitik og retlige anliggender kan besværliggøre fremme af fælles nordiske synspunkter. Svenske, finske og norske diplomater og embedsmænd udtrykte alle et ønske om at se Danmark gå helhjertet med i specifikke områder inden for EU's forsvarspolitik og, for de svenske og finske embedsmænds vedkommende, EU's retlige samarbejde, så de kunne drøfte nordiske anliggender. For Norge er det Danmarks fravær fra de nordiske fredsbevarende aktiviteter i form af den nordiske kampgruppe og fra Schengen, der fremhæves.

Generelt var de øvrige 11 medlemslandes villighed til at give Danmark de fire forbehold ved Edinburgh-rådsmødet i december 1992 nok mere udtryk for et ønske om at skabe grundlaget for en dansk ratifikation af Maastricht-traktaten end for en forståelse og sympati for de danske bekymringer og krav. Som det er fremgået af denne udredning, begyndte forbeholdene dog først med Amsterdam-traktaten at have mere omfattende konsekvenser for Danmark, da det antal områder, hvor Danmark ville være uden for EU-samarbejdet, voksede. Blandt medlemslandenes faste permanente repræsentanter i Bruxelles (der mødes i COREPER, som er den EU-institution, hvor de fleste af Ministerrådets beslutninger forberedes, og hvor der reelt skabes enighed om disse) er der generelt en opfattelse af Danmark som en konstruktiv

og positiv medspiller. Dog betyder mangel på opmærksomhed blandt flere faste repræsentanter omkring de eksakte formuleringer af de danske forbehold, at der er nogen uklarhed om, hvornår Danmark på forsvarsområdet og på det retlige område kan være en del af noget, og hvornår det ikke kan. Det kan gøre, at udenlandske diplomaters prioritering af samarbejde med Danmark inden for disse områder som helhed kan være mindre, end hvis Danmark ikke havde haft forbehold.

Det er den almindelige opfattelse, at danske EU-diplomater gennem flid har bidraget til synet på Danmark som et konstruktivt samarbejdsland og endda derigennem mindsket nogle konsekvenser af forbeholdene. For at kunne dette skal danske diplomater imidlertid "opføre sig pænere end resten" og være mere velforberedte end resten for at blive hørt og få forståelse for deres særanmodninger vedrørende forbeholdene.¹⁰ Disse bestræbelser og måske især de danske embedsmænd og diplomaters adfærd og dygtighed har betydet, at Danmarks særanmodninger f.eks. under regeringskonferencerne ofte er blevet mødt med forståelse. Denne kompenserende virkning har Danmark altså indtil videre haft succes med.

En årsag til, at det kan blive sværere for Danmark at fortsætte sin hidtidige styring af forbeholdene, har at gøre med tidsaspektet. På trods af at det står klart anført i memorandummet "Danmark i Europa", at de danske forbehold er uden tidsbegrænsning, har der tilsyneladende været en forventning blandt de andre medlemslande og i EU's institutioner om, at forbeholdene kun ville være midlertidige. Adskillige af medlemslandenes faste EU-repræsentanter, som bakkes op af højtstående EU-embedsmænd, understreger, at opfattelsen af de danske forbehold som midlertidige gennem de seneste år har haft positiv politisk betydning for Danmarks forhold til de andre medlemslande samt til EU's institutioner – f.eks. i form af velvilje over for danske diplomaters særanmodninger under regeringskonferencer.

På grundlag af de udførte interview synes det rimeligt at anføre, at nogle lande og nogle dele af institutionerne i dag møder Danmark med en stigende skepsis, på grund af at forbeholdene fortsætter. Denne mistænksomhed stammer fra et indtryk af, at Danmark bl.a. gennem parallelaftaler på RIA-området har søgt at navigere sig uden om nogle af konsekvenserne ved at være udenfor uden at engagere sig i en politisk bestræbelse på at få hævet forbeholdene. Hvis opfattelsen af, at forbeholdene er midlertidige, ændrer sig, kan en mulig konsekvens være, at den velvilje, der har været over for danske særønsker, forsvinder, hvilket kan gøre det sværere at fremme danske synspunkter i EU-samarbejdet.

Ifølge flere faste repræsentanter vil den danske mulighed for en tilvalgs-model ikke umiddelbart ændre ved denne mulige konsekvens, idet den i deres øjne stadig er udtryk for særbehandling af Danmark.

6.6 Konklusion

Dette kapitel har vist, at forbeholdene ikke påvirker danskeres mulighed for at få stillinger på EU-plan i særlig stort omfang. Billedet ser mere blandet ud, når det gælder opfattelsen af Danmark og danske muligheder for at indgå i partnerskaber med andre lande. Her indskrænker forbeholdene i nogle tilfælde Danmarks muligheder betydeligt, selvom Danmark generelt opfattes som en positiv og konstruktiv medspiller i EU. Også når det gælder rådsformandskaberne, får forbeholdene en voksende betydning for Danmarks mulighed for at påvirke EU's dagsorden strategisk og lede forhandlinger på en række vægtige områder. Danmark havde relativt stor succes med formandskabet i 2002, men det skyldes ikke mindst, at dagsordenen gik på udvidelsen og ikke i så høj grad på områder, der var omfattet af forbeholdene. Når Danmark overtager formandskabet i 2012, er der imidlertid udsigt til et "nanoformandskab", fordi Danmark må afstå formandsstolen til andre lande pga. forbeholdene. Mere entydige er konsekvenserne for Danmarks indflydelse under traktatforhandlinger, hvor forbeholdene grundlæggende betyder, at alle ressourcer går på at "redde" forbeholdene med over i næste traktat på bekostning af andre danske prioriteter. Når det gælder udformningen af EU's grundlæggende regler – traktatgrundlaget – har Danmark med forbeholdene reelt sat sig næsten helt uden for indflydelse, fordi man bliver nødt til udelukkende at fokusere på at sikre, at forbeholdene fastholdes politisk og retligt i nye traktater.

Samlet set bidrager på den ene side en stigende oplevelse af, at forbehold også har konsekvenser for EU som helhed, den seneste tids store EU-udvidelser, Lissabon-traktatens mulige forøgelse af omfanget af flere forbehold samt løbende diskussioner om EU's fremtid til, at flere medlemslande oplever forbehold som mere akutte i dag end i 2000. På den anden side har EU's udvidelser også i sig selv bidraget til et mere forskelligartet EU, hvor flere medlemslande har forhandlet sig frem til særordninger, og hvor samarbejdet på flere områder, f.eks. Schengen og den økonomiske og monetære union, allerede foregår i flere hastigheder.

Kapitel 7 giver en samlet opsummering af de væsentligste konklusioner fra dette kapitel om Danmark i EU samt kapitlerne om de fire forbehold.

Noter

1. F.eks. *Financial Times*, 16. dec. 2002.
2. Bengtsson, Rikard, Ole Elgström & Jonas Tallberg (2004): "Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic countries", *Scandinavian Political Studies*, 27:3, s. 324.
3. Se bl.a. Miles, Lee (2003): "Evaluating the EU Danish Presidency", i Per Carlsen & Hans Mouritzen (red.): *Danish Foreign Yearbook 2003*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, s. 47.
4. Ludlow, Peter (2007): "Angela Merkel's Mandate: the June European Council and treaty reform", Eurocomment Briefing Note, 5:3/4, juli; Ludlow, Peter (2007): "The Lisbon Council of October 2007: Wrapping up the treaty and debating globalisation", *Eurocomment Briefing Note*, 5:6, nov.
5. Det skal præciseres, at Storbritannien ikke var ene om at fremføre nye krav under regeringskonferencen, men at der i denne udredning fokuseres udelukkende på omstændigheder, der havde indvirkning på Danmarks forbehold og overordnede forhold til EU.
6. Næstformanden for Europa-Parlamentet, den britiske MEP Diana Wallis, har kommenteret denne "fragmentering af det indre marked" under henvisning til den britiske fravalgs-/tilvalgsprotokol på følgende måde (Wallis, vidneudsagn i House of Lords 2008: E85 (House of Lords (2008): *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, 13. marts 2008, London: Select Committee of the European Union): "[...] disse problemstillinger inden for civilretten bunder i det indre marked, og deres uens anvendelse på tværs af markedet truer både markedets homogenitet og gode funktionsevne, for slet ikke at tale om, hvad det betyder med hensyn til europæiske borgere og virksomheders adgang til retssystemet. Faktisk findes der en eksplicit forbindelse til det indre marked i retsgrundlaget for handling inden for det civile samarbejde. Anvendelsen af protokollen underminerer det indre markeds homogenitet og vil forhindre britiske borgere i at bruge instrumenter, som konkret er udformet til at gøre deres liv lettere, især når de drager fordel af deres frihed til at bevæge sig rundt og udøve handel inden for EU, og de står så over for et problem, som f.eks. skilsmisse, en ægtefælle der ikke vil betale underholdsbidrag, eller en debitor, der ikke vil betale sin gæld. Storbritanniens halvhjertede engagement i civilretten på europæisk

niveau fører dermed ikke blot til et fragmenteret retsområde, men også til et fragmenteret indre marked”.

7. Kaeding, Michael & Torsten Selck (2005): “Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making”, *International Political Science Review*, 26:3, s. 271-90.
8. Naurin, Daniel (2007): “Network Capital and Cooperation Patterns in the Working Groups of the Council of the EU”, *EUI Working Papers*, RSCAS 2007/14.
9. Tallberg, Jonas (2007): “Bargaining Power in the European Council”, *SIEPS* 2007:1, s. 39.
(http://www.sieps.se/publ/rapporter/2007/bilagor2007/2007_01_web.pdf).
10. Se også Adler-Nissen, Rebecca (udkommer 2008): “Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in justice and home affairs”, *Journal of European Public Policy*.

Konklusion

7.1 Indledning

Siden 1993 har Danmark haft en særstilling i forhold til samarbejdet i den Europæiske Union. Selvom Danmark er fuldgældigt medlem af EU, har Danmark en række undtagelser, eller forbehold, for dele af dette samarbejde, der stiller Danmark anderledes end alle andre medlemslande.

Denne udredning har undersøgt udviklingen i EU-samarbejdet siden 2000 på de fire områder, hvor Danmark har forbehold, nemlig sikkerheds- og forsvarspolitikken, den Økonomiske og Monetære Union, unionsborgerskabet og retlige og indre anliggender. Danmark fik denne særstilling på topmødet i Edinburgh i december 1992, efter at et flertal af de danske vælgere havde stemt nej i en folkeafstemning om Maastricht-traktaten den 2. juni 1992. Som kapitel 1 opridses, var en fællesnævner bag formuleringen af forbeholdene, at Danmark skulle sige nej til "unionsudviklingen" hen imod et "Europas Forenede Stater". Modviljen gik særligt på, at udviklingen inden for de fire områder ville føre til en overstatslig "Europa-hær" med deraf følgende underminering af NATO; til en fælles økonomisk politik, som man kender det fra føderale stater; til en erstatning af det danske statsborgerskab med et fælles europæisk statsborgerskab; og til et fælles EU-politi.

Ingen af disse scenarier er i dag blevet realiseret. Dog ramte forfatterne af det "nationale kompromis" efter det danske nej til Maastricht-traktaten rigtigt ved at udpege netop de områder af EU-samarbejdet, der skulle vise sig at vokse særlig meget i betydning. Den forudgående analyse peger på, at de danske forbehold har haft en række konsekvenser, som det var vanskeligt at forudse i 1992. Der er i dag et voksende EU-samarbejde på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, på det økonomiske og monetære område, inden for unionsborgerskabet samt inden for de retlige og indre anliggender. I løbet af de sidste 16 år er både ESFP, ØMU og RIA vokset fra hovedsageligt at være ideer på papir til at være nogle af de mest centrale politikområder med stor praktisk og

politisk betydning. Unionsborgerskabet har også fået større politisk betydning, men det danske forbehold har som følge af sit indhold ikke haft nogen praktisk betydning i forhold til denne udvikling. Også på grund af udvidelserne mod øst og syd er EU i dag et helt anderledes samarbejde end i 1992.

De foregående kapitler har for det første forsøgt at klarlægge udviklingen inden for hvert af de fire politikområder ved at give en vurdering af "tingenes tilstand" samt et bud på den mest sandsynlige politiske udvikling og de største udfordringer fremover. Analysen i kapitlerne peger på, at der hvis EU's seneste traktat, Lissabon-traktaten, ratificeres vil ske væsentlige udviklinger, der øger betydningen af tre af de fire danske forbehold.

For det andet har kapitlerne set nærmere på forbeholdenes betydning for Danmarks stilling i EU. Det gælder først og fremmest i forhold til de enkelte forbeholdsområder. Hvor står Danmark udenfor, og hvad er konsekvenserne for Danmark? I takt med at de områder, som er omfattet af forbeholdene, er blevet udbygget, er betydningen af de danske forbehold tilsvarende vokset. Mens forbeholdet for unionsborgerskabet i dag ingen praktisk betydning har, er konsekvenserne på de tre andre områder helt andre og væsentlig større, end de var i 2000. Spørgsmålet om forbeholdenes betydning for Danmarks stilling i EU gælder også mere generelt. Således peger kapitel 6 på, at det ikke kun er i forhold til de fire konkrete områder, at Danmarks stilling i EU påvirkes af forbeholdene; eksempelvis mindskes Danmarks mulighed for at øve indflydelse på EU-samarbejdet også under traktatforhandlinger.

Denne konklusion opsummerer hovedtrækkene fra de fem foregående kapitler og slutter med at sammenfatte konsekvenser af forbeholdene for såvel Danmarks muligheder for at føre en uafhængig politik som for Danmarks overordnede stilling og mulighed for at øve indflydelse i EU. Først vender dette kapitel sig dog mod den kontekst, som har præget udviklingen inden for ESRP, ØMU og RIA, og som er udgangspunktet for at forstå, hvorfor forbeholdene har så forskellig betydning i dag sammenlignet med, da de blev indført i 1993. Udviklingen på de politikområder, der er omfattet af de danske forbehold, har været præget af to gennemgående forandringer. For det første er der sket store omvæltninger på den globale, europæiske og indenrigspolitiske scene, og for det andet er der opstået en ny politisk dagsorden i EU med andre politiske prioriteter.

7.2 De grundlæggende forandringer

7.2.1 En ændret verden

“Udvidelsen af Den Europæiske Union vil have vidtrækkende konsekvenser. Vi håber alle, at denne større union også bliver en stærkere union, som vil give et endnu mere afgørende bidrag til den globale proces og stabilitet. Der er hårdt brug for dette bidrag i det nye århundrede, hvor så mange af truslerne mod vores fred og sikkerhed er globale – fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben til handel med håndvåben, fra klimaforandringer til fremkomsten af nye, dødelige virusser [...] EU er et lysende håb for fred og forsoning ikke kun for Europa, men for hele verden. Og på globalt niveau er det FN, som folk forventer, skal etablere en stabil, sikker ramme. I hele verdens interesse må og skal vore to institutioner samarbejde.”

*Kofi Annan, 2003*¹

Den vigtigste baggrund for, at de danske forbeholds betydning er vokset så markant mellem 1992 og 2008, er formentlig den ændrede verden, vi lever i. De områder, der er omfattet af de danske forbehold, har over de sidste 16 år ændret sig på en måde, der var umulig at forudse ved forbeholdenes ikrafttræden. Udviklingen omfatter forandringer på den globale scene, et udvidet og ændret EU og forandringer i dansk indenrigspolitik.

Således har en række globale begivenheder præget udviklingen i EU-samarbejdet om ESRP, ØMU og RIA. Krigene i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne og EU's tættere samarbejde med NATO har øget medlemslandenes ønske om en stærk sikkerheds- og forsvarspolitisk struktur i EU. Som det ovenstående citat peger på, har EU også en vigtigere sikkerhedsrolle i FN, omend samarbejdet bærer præg af en række spændinger. Terrorangrebene i New York, Madrid og London har inden for RIA-samarbejdet givet anledning til at styrke fælles efterforskning og indføre fælles bekæmpelse af terrorisme. Globaliseringen har desuden betydet et øget indvandringspres på EU's ydre grænser fra både lovlige og irregulære indvandrere, hvilket i et EU med intern fri bevægelighed har gjort den fælles grænsekontrol til en topprioritet for alle medlemslande. På det økonomiske område har 15 EU-lande i dag indført den fælles mønt euroen, der erstatter deres gamle nationale møntfod, og yderligere ni lande forventes at følge trop inden for den nærmere fremtid. Samtidig har de seneste ti års globale finansielle problemer, for eksempel i Kina og USA, gjort ECB til en global spiller i diskussionerne af udfordringerne for de finansielle markeder også uden for EU.

De ændrede globale forhold er afspejlet i en række ændringer på EU-niveau. Nye politikker og strategier vedrørende f.eks. terrorismebekæmpelse og FN-sanktionerede militære interventioner er blevet vedtaget. EU har skabt nye organer, som f.eks. et fælles grænseagentur, og har generelt gjort samarbejdet mellem medlemslandene langt tættere på en række områder. Siden 1992 er der desuden vedtaget to traktater: Amsterdam-traktaten i 1998 og Nice-traktaten i 2000, mens en tredje, Lissabon-traktaten, blev undertegnet i 2007 men afventer ratificering i alle medlemslandene. Derudover er en af de væsentligste udviklinger siden 1992 udvidelsen af EU's medlemstal, der er blevet mere end fordoblet. Udvidelse med i alt 15 lande siden 1992 har bidraget til at øge fokus i EU's institutioner på ønsket om at gøre Unionens indretning mere gennemsigtig og effektiv samt på behovet for en række ændringer i EU's traktatgrundlag, som det senest er set med Lissabon-traktaten.

Sidst, men ikke mindst, er det også tydeligt, at Danmark tilsvarende har ændret sig betragteligt de sidste 16 år. Mest markante er måske reformerne af den offentlige sektor og på arbejdsmarkedet, stramningen af udlændingepolitikken og omlægningen af sikkerheds- og forsvarspolitikken.

Samlet set ser verden, EU og Danmark således på mange måder anderledes ud i 2008 end i 1992, da forbeholdene blev formuleret. Eksemplerne ovenfor viser, at globale udviklinger og udfordringer, hvad enten det er nye typer konflikter og trusler eller finansielle og økonomiske kriser uden for EU, i høj grad påvirker udviklingen i EU af nye politikker og tiltag. Den EU-politiske udvikling på de områder, der er dækket af de danske forbehold, har uundgåeligt indvirkning på forbeholdenes konsekvenser for Danmark.

7.2.2 En ændret dagsorden

“For at leve op til disse forventninger [borgernes ønske om et handlekraftigt EU efter udvidelsen] har Kommissionen opstillet tre hovedindsatsområder for morgendagens EU: Det skal konsolidere sin økonomiske og sociale udviklingsmodel, der sikrer borgerne velstand og solidaritet, det skal udbygge sit område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, så begrebet unionsborgerskab får et reelt indhold, og det skal påtage sig sit ansvar som verdensmagt.”

Europa-Kommissionen, 2002²

Den anden gennemgående forandring synliggjort gennem udredningens analyse er, at forbeholdene omfatter politikområder, som i dag står

øverst på EU's dagsorden. Som citatet ovenfor indikerer, er EU-samarbejdet om forsvars- og sikkerhedspolitik, retlige og indre anliggender og Den Økonomiske og Monetære Union tre af EU's største og mest vægtige projekter. At disse områder fortsat står øverst på EU's dagsorden, afspejles af Lissabon-traktatens organisering af EU-samarbejdets målsætninger:³

1. Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningens velfærd.
2. Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (retlige og indre anliggender).
3. Unionen opretter et indre marked [og arbejder for en] bæredygtig udvikling i Europa.
4. Unionen opretter en økonomisk og monetær union.
5. Unionen [...] bidrager til fred, sikkerhed [...] samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt.
6. Unionen forfølger sine mål med passende midler inden for de beføjelser, der er tildelt den i traktaterne.

Ud af de fire konkrete målsætninger (punkt 2 til 5) har Danmark altså forbehold for at deltage i dele af tre af EU-samarbejdets højst prioriterede politikområder, nemlig RIA (punkt 2), ØMU (punkt 4) og ESFP (punkt 5). Disse områder har allerede gennemgået en væsentlig politisk udvikling, og denne udvikling vil med al sandsynlighed fortsætte i de næste år. Med euroens lancering i 2002 blev ØMU-samarbejdet for alvor en realitet, og det økonomiske og finansielle samarbejde er siden blevet stadig mere intensivt. På det sikkerheds- og forsvarspolitiske område har EU siden 2000 påtaget sig en række opgaver som global sikkerhedspolitisk aktør, bl.a. en række civile såvel som fredsstøttende operationer både i Europas nærområde og i Asien og Afrika, og oplevet en voksende institutionel og operationel kapacitet. Tilsvarende er RIA-samarbejdet vokset betydeligt over det seneste årti, ikke mindst på grund af medlemslandenes ønsker om i fællesskab at løse grænseoverskridende udfordringer som regulering af indvandring, håndtering af flygtninge og bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme. Ikke kun ydre pres, men også medlemslandenes egne politiske prioriteter har været afgørende for, at det blev netop disse områder, der blev højt prioriterede.

Den politiske betydning og udvikling af disse områder har tilsvarende medført en række konsekvenser for Danmarks forhold til EU, som

det har været vanskeligt at forudse for 16 år siden. Det kan bl.a. ses i forhold til Danmarks rolle under traktatforhandlinger og mulighed for varetagelse af rådsformandskab. Virkningen på det overordnede forhold er særlig stærk på de områder, hvor der ikke er oplagte eller klare grænser mellem EU-samarbejdet og de fravalgte politikker. F.eks. udvides det økonomiske samarbejde inden for ØMU som reaktion på globale udfordringer, og det kommer derfor i stigende grad til at gribe ind i spørgsmål, der vedrører det indre marked, miljø og udvikling. Det er således almindeligt, at miljøspørgsmål som CO₂-afgift drøftes i Eurogruppen, som Danmark er udelukket fra at deltage i. Ligeledes har den politiske udvikling inden for RIA-samarbejdet betydet, at alle områder, hvis Lissabon-traktaten indføres, fremover vil have karakter af et overstatsligt samarbejde. Hermed vil Danmark på sigt også blive udelukket fra at deltage i det politi- og strafferetsmæssige samarbejde, vi indtil i dag har deltaget fuldt ud i. Tilsvarende betyder den stigende integration af RIA-spørgsmål i EU's øvrige politikområder, at der fremover oftere kan indgå f.eks. strafferetlige elementer i andre politikområder, såsom miljølovgivning. Her er Danmark bundet, uanset at vi har et forbehold over for overstatsligt strafferetssamarbejde. Sidst, men ikke mindst, er en konsekvens af det stigende fokus på samtænkning af civile og militære midler, at antallet af operationer, hvor Danmark fremover ikke kan deltage på grund af forsvarsforbeholdet, forventes at vokse. Udviklingen af ESFP har desuden vist, at EU's sikkerheds- og forsvarssamarbejde ikke tvinger medlemslandene til at deltage i militære opgaver. Det er fortsat et valg, hvert enkelt medlemsland træffer i forhold til hver operation. Det danske forsvarsforbehold udelukker dog dansk deltagelse i sådanne opgaver. Udviklingen inden for ØMU, RIA og ESFP understreger mere generelt, at det er den overordnede politiske udvikling i EU, og ikke Danmark selv, der er bestemmende for omfanget og konsekvenserne af de danske forbehold.

7.3 Sammenfatning af de fire forbehold

7.3.1 Sikkerheds- og forsvarspolitik

Gennemgangen og analysen i kapitel 2 af udviklingen på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område kan næppe give anledning til tvivl om, at der er foregået en hastig og substantiel udvikling af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Forskellen ses tydeligst i den udvikling, der er sket i årtiet fra Maastricht-traktatens ratifikation i 1993, til ESFP blev erklæret operationel i 2003. Maastricht-traktatens overordnede hen-

sigtserklæringer og løse beskrivelser af forholdet mellem EU og Vestunionen viste sig utilstrækkelige til at håndtere den ilddåb, EU's medlemslande stod over for i forbindelse med opløsningen af det tidligere Jugoslavien. Erfaringerne herfra samt terrorangrebene på USA den 11. september 2001 er de væsentligste årsager til, at ESFP anno 1993 står i skarp kontrast til ESFP et årti senere, hvor EU havde påbegyndt tre operationer på Balkan og en operation i Afrika, der anses for at have forhindret en eskalering af krisesituationer. I dag er antallet af ESFP-missioner oppe på 20 med flere missioner på vej.

Baggrunden for, at EU kunne gå fra primært hensigtserklæringer til praktisk udførelse på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, er naturligvis et politisk arbejde med at oprette det nødvendige strukturelle fundament, f.eks. i form af nye organer som en udenrigs- og sikkerhedspolitisk komite (PSC), en militærkomite og et forsvarsagentur (EDA). Særligt perioden 1999 til 2003 var i kraft af opbygningen af de institutionelle, kapacitetsmæssige og begrebsmæssige rammer for ESFP, præget af en stærk udvikling. Man kan sige, at den politiske vilje til at oprette det strukturelle fundament blev styrket i kølvandet på den ulykkelige situation på Balkan i 1990'erne, mens viljen til at bruge strukturerne styrkedes i kølvandet på terrorangrebene på USA i 2001, ligesom der også kom en gradvis erkendelse af, at Europa i noget højere grad selv måtte være i stand til at varetage forsvars- og sikkerhedspolitiske problemer i og uden for Europa.

Danmarks position i forhold til udviklingen af ESFP er imidlertid unik inden for EU, idet Danmark i henhold til Edinburgh-afgørelsen ikke deltager i den forsvarspolitiske dimension, men naturligvis på lige fod med alle andre EU-medlemslande er påvirket af den internationale sikkerhedspolitiske udvikling. Situationen har ført til, at forsvarsforbeholdet har skiftet karakter fra at være af mere symbolsk betydning til at have en langt mere praktisk betydning. Det er bl.a. kommet til udtryk ved tilbagetrækningen af danske styrker fra Makedonien og Bosnien-Hercegovina i 2003 og 2004 som følge af overgangen fra NATO- til EU-ledede operationer samt ved, at Danmark ikke kan deltage i kampgrupperne, herunder den nordiske kampgruppe. Selvom der er en vis usikkerhed om den konkrete betydning af de strukturelle forandringer, Lissabon-traktaten lægger op til, vil forsvarsforbeholdets betydning under alle omstændigheder vokse i fremtiden. Både formelt med Lissabon-traktaten og på politisk niveau uafhængigt af traktaten lægges der op til en yderligere udvikling af ESFP-området, og forbeholdet vil dermed blive endnu mere mærkbart for det danske forsvar og dansk sikkerhedspolitik mere generelt.

EU's relationer med FN og NATO har også forandret sig. Begge organisationer opfatter EU som en attraktiv partner i samarbejdet om at løse europæiske og globale krisesituationer. Dertil kommer, at både EU, FN og NATO i dag i stigende grad synes at vægte behovet for "samtænkning" af civile og militære tilgange. Danmark, der er en af de varmeste fortalere for samtænkning, kan på grund af forsvarsforbeholdet ikke bidrage til denne proces i EU-regi og har derfor koncentreret den politiske aktivitet på dette område inden for NATO.

Kapitlet konkluderer, at konsekvenserne af det danske forbehold i dag er betydelige. For det første begrænser forbeholdet Danmarks handelfrihed. Den mellemstatslige konstruktion af ESFP sikrer alle medlemslande (undtagen Danmark) fuld frihed til at tage beslutning om at deltage i EU-missioner fra sag til sag. Det kan ikke pålægges et medlemsland at sende soldater til operationer. Derudover har Danmark afgivet muligheden for at forhindre resten af medlemslandene i at gå videre med udviklingen af den militære dimension af ESFP, idet Danmark ikke er med til at træffe beslutninger og dermed ikke kan gøre brug af retten til veto. For det andet har forbeholdet de meget direkte konsekvenser, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og finansieringen af afgørelser, der har indvirkning på forsvarsområdet. Dette har medført, at Danmark reelt har mindre indflydelse og markedsværdi over for samarbejdspartnere. Sidst, men ikke mindst, har forsvarsforbeholdet skabt usikkerhed om den politik, Folketinget og skiftende regeringer har ønsket at føre (senest om samtænkning mellem civile og militære midler). Dette gælder også inden for andre fora såsom FN og NATO, der har afgørende betydning for udførelsen af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Da det er sandsynligt, at FN i fremtiden i stigende grad vil benytte sig af regionale organisationer, kan Danmark med forbeholdet intakt f.eks. få vanskeligere ved at opretholde sin tradition for medvirken i globale fredsstøttende og -bevarende missioner.

7.3.2 Økonomisk og monetær union

Det danske forbehold over for EU's økonomiske og monetære union betyder umiddelbart, at Danmark fortsat har den danske krone som valuta. Danmark fører imidlertid en fastkurspolitik over for euroen, der betyder, at kronen er fuldstændig bundet til euroen uanset konjunktursituationen. Med andre ord skygger den danske nationalbank euroområdet rentepolitik. Fastkurspolitikken blev indført i 1982, og Danmark har siden da succesfuldt fastholdt kronens kurs over for dengang D-

marken og nu euroen. Fastkurspolitikken nyder bred opbakning både i befolkningen og i Folketinget, og det forekommer derfor meget usandsynligt, at Danmark opgiver fastkurspolitikken. En stillingtagen til det danske euroforbehold er derfor ikke et spørgsmål om, hvorvidt Danmark skal træde ud af fastkurssamarbejdet eller ej. Spørgsmålet er snarere, om Danmark skal fortsætte sin fastkurspolitik og tætte tilknytning til euroen eller deltage i eurosamarbejdet.

I vurderingen af konsekvenserne af det danske forbehold for eurosamarbejdet må der overordnet skelnes mellem økonomiske og politiske konsekvenser. Økonomisk er der i de stabile perioder mindre, men negative økonomiske omkostninger ved at stå uden for eurosamarbejdet. Disse relaterer sig til vekselomkostninger, en lidt højere rente, vanskelighederne ved at sammenligne priser med andre EU-lande, samt formentlig lidt mindre handel. Det er dog muligt, at omkostningerne kan være større, og store, i perioder med økonomisk krise, hvor kronen kan komme under pres, og hvor Nationalbanken som konsekvens må sætte renterne op for at forsvare kronens faste kurs. Danmark har ikke i de senere år været udsat for en større økonomisk krise, hvor kronen har været under pres, hvilket har begrænset den økonomiske betydning af euroforbeholdet.

Den største betydning af euroforbeholdet for Danmark vedrører Danmarks indflydelse på EU's generelle økonomiske politik. Her relaterer konsekvenserne sig især til den økonomiske koordination og beslutningstagning i euroområdet, hvor Danmark er udelukket fra deltagelse i Eurogruppen samt Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank. Styrelsesrådet fastsætter euroområdets rente og i kraft af fastkurspolitikken dermed også den danske rente. I andre koordinations- og beslutningsfora er Danmark desuden delvis udelukket (eksempelvis Komitearbejdet i Det Europæiske System af Centralbanker).

Eurogruppen, hvis status traktatfæstes med Lissabon-traktaten, består af eurolandenes finansministre, som mødes én gang om måneden forud for det månedlige møde i Økofin-Rådet, hvor alle EU's finansministre deltager. Eurogruppens stadig mere omfattende politiske dagsorden og interessesfære gør gruppen til det væsentligste forum for økonomisk samordning i EU i dag. Oprindeligt var målet, at Eurogruppen skulle være et forum, hvor økonomiske spørgsmål relateret til euroen kunne blive diskuteret. I praksis har Eurogruppen udviklet sig til et forum, der også diskuterer emner, der ikke direkte relaterer sig til euroen, men som er vigtige for lande uden for euroen, såsom strukturreformer på arbejdsmarkedet, energipolitik, den internationale

økonomiske situation, de finansielle markeder og markedet for serviceydelser. Ofte møder finansministrene fra Eurogruppen slet ikke op til Økofin-Rådet, eller de kommer med en fælles holdning, som det kan være svært for lande uden for eurosamarbejdet at få indflydelse på. Møderne i Økofin-Rådet har derfor mistet noget af deres centrale rolle i den overordnede koordination af den europæiske økonomiske politik. Endvidere er det i stigende grad Eurogruppen, der repræsenterer EU i globale økonomiske fora. Eurogruppen deltager f.eks. i G7-møderne med blandt andet USA og Japan og fører drøftelser med bl.a. Kina. Disse interne og eksterne udviklingstendenser betyder, at Danmark i stigende grad udelukkes fra at deltage i, og have mulighed for at påvirke, diskussioner og politikker, der ikke direkte er relateret til ØMU-forbeholdet.

En række lande både inden for euroen og uden for euroen har leveret relativt gode økonomiske resultater i de senere år. Gode økonomiske præstationer afhænger ikke af, om man deltager i eurosamarbejdet eller ej, men derimod overvejende af den førte finans- og strukturpolitik. Danmarks relativt gode økonomiske resultater – herunder høj velstand, lav ledighed og sunde offentlige finanser – skyldes i høj grad mere end to årtiers løbende styrkelse af finans- og strukturpolitikken. Den gode økonomi skyldes derfor ikke euroforbeholdet, eftersom Danmark i kraft af fastkurspolitikken har ført præcis samme pengepolitik som eurolandene. Omvendt synes euroforbeholdet heller ikke at have hæmmet den økonomiske vækst i Danmark, da Danmark har haft en lang stabil økonomisk periode, hvor omkostningerne ved at stå uden for euroen er begrænsede.

Kapitlet vurderer, at Danmarks gode økonomi, der er en rollemodel for andre EU-lande, skaber mulighed for, at Danmark på trods af sin lille størrelse ville kunne spille en rolle i eurosamarbejdet. Østrig og Nederlandene fremhæves som eksempler på, at små lande med en god økonomi godt kan øve stor indflydelse i Eurogruppen. Kapitlet konkluderer, at det – ud over fastholdelsen af kronen som valuta – er i forhold til disse spørgsmål om indflydelse på politiske og monetære spørgsmål, at euroforbeholdet har haft størst konsekvenser for Danmark.

7.3.3 Unionsborgerskabet

Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet udsprang af en bekymring for, at unionsborgerskabet ville udvikle sig til at træde i stedet for det nationale statsborgerskab. Da de andre medlemslande delte Danmarks holdning til, at dette ikke ville være en hensigtsmæssig udvik-

ling, var det ikke vanskeligt for Danmark at opnå enighed om Edinburgh-afgørelsens præcisering af, at unionsborgerskabet kun skulle være et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke erstatte det. Formuleringen undtog ikke Danmark fra deltagelse i unionsborgerskabet, men gav Danmark et forbehold, i tilfælde af at unionsborgerskabet ville udvikle sig til at træde i stedet for det nationale statsborgerskab.

Det danske forbehold for unionsborgerskabet er aldrig blevet taget i brug. Med Amsterdam-traktaten blev en mere præcis definition af unionsborgerskabet derimod traktatfæstet, idet det blev indskrevet i traktaten, at "Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette". Dermed tog de andre EU-lande Danmarks signal vedrørende unionsborgerskabet til efterretning. Amsterdam-traktatens ændring af bestemmelserne om unionsborgerskabet gør, at det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet ikke har nogen praktisk betydning.

I lyset af at Amsterdam-traktaten så at sige gjorde det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet til et generelt forbehold, som alle medlemslande delte, refererer diskussionen af Danmarks stilling i EU sidst i dette kapitel ikke specifikt til unionsborgerskabsforbeholdet.

7.3.4 Retlige og indre anliggender

Det danske retsforbehold har i dag en helt anden og mere konkret betydning, end da det blev formuleret i 1992. I takt med at EU's politik inden for retlige og indre anliggender har udviklet sig, og flere dele af samarbejdet er overgået fra mellemstatsligt til overstatsligt retsgrundlag, har forbeholdet fået stadig større betydning. Frem til Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 foregik RIA-samarbejdet på mellemstatsligt plan, og forbeholdet havde derfor ingen praktisk betydning. Med Amsterdam-traktaten blev forbeholdet aktiveret for visse politikområder, idet regler om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretligt samarbejde blev overflyttet til det overstatslige samarbejde. Kun politi- og strafferetssamarbejdet var herefter stadig mellemstatsligt og derfor ikke omfattet af retsforbeholdet.

EU-samarbejdet på dette område har været drevet frem af både interne udviklinger og pres udefra. Inden for EU har gennemførelsen af det indre markeds principper om fri bevægelighed for personer og ophævelsen af den nationale grænsekontrol inden for Schengen-området skabt et behov blandt medlemslandene for at udvikle regler for behandling af asylansøgninger, rettigheder for indvandrere og et tættere politi- og

strafferetssamarbejde. Udadtil har medlemslandene mødt en række udfordringer i form af f.eks. flygtninge- og indvandringsstrømme, grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme, som har ansporet landene til et tættere samarbejde om bl.a. kontrollen ved EU's ydre grænser.

I dag deltager Danmark fuldt ud i samarbejdet om politi og strafferet, men deltager ikke i vedtagelsen af, og er som udgangspunkt heller ikke bundet af, beslutninger om grænsekontrol, indvandring, asyl og civilret. Det giver på den ene side Danmark mulighed for at føre en mere selvstændig politik på disse områder, idet Danmark ikke er forpligtet til at ændre dansk lovgivning som følge af EU-beslutninger og heller ikke underlagt EF-Domstolens jurisdiktion. På den anden side betyder forbeholdet også et tab af indflydelse, da Danmark ikke har stemmeret og har en væsentligt reduceret mulighed for at påvirke og forme udviklingen i EU-politikken på disse områder.

Retsforbeholdet betyder dog ikke, som man måske umiddelbart kunne tro, at Danmark står fuldstændig uden for de overstatslige dele af RIA-samarbejdet. For det første giver Danmarks protokol mulighed for, at Danmark på mellemstatsligt plan tilslutter sig alle EU-regler, der er en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde. Dette omfatter i praksis næsten alle regler om grænsekontrol og visum, store dele af EU-politikken for ulovlig indvandring samt visse dele af politisamarbejdet. For ikke at ryge helt ud af dette samarbejde har Danmark indtil videre tilsluttet sig alle Schengen-retsakter. Danmark deltager også i de politiske diskussioner, men har på grund af forbeholdet ikke stemmeret. For det andet har Danmark fået mulighed for at tilslutte sig enkelte elementer af RIA-samarbejdet på områderne for asyl og civilret gennem såkaldte parallelaftaler. Danmark har i alt anmodet om seks parallelaftaler, men kun fået dem på fire områder. Danmark skal acceptere alle ændringer i reglerne på de områder, der er omfattet af parallelaftalerne, og igen har Danmark ikke nogen indflydelse på udformningen af disse regler. Sidst, men ikke mindst, omfatter forbeholdet ikke alle dele af visumpolitikken, og Danmark kan godt deltage i det mere uformelle eller praktiske samarbejde om RIA-emner, der ikke er formaliseret gennem EU-retsakter.

På trods af disse såkaldte "forbehold for forbeholdet" ændrer det dog ikke ved den overordnede konklusion, at Danmark i dag står uden for store dele af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Hvor Danmark alligevel er med, er det, enten fordi området endnu ikke er blevet gjort overstatsligt (politi og strafferet), eller gennem særlig mellemstatslig tilslutning, der betyder, at Danmark nok er bundet af EU-reglerne, men ikke har indflydelse på deres udformning (Schengen og parallelaftalerne).

Med Lissabon-traktaten får det retlige forbehold endnu større betydning, da det mellemstatslige samarbejde, der blev skabt med Maastricht-traktaten, på sigt nedlægges. Fremover vil alle dele af RIA-samarbejdet være overstatsligt, også det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Danmark vil derfor ikke deltage i vedtagelsen eller være bundet af nye regler på disse områder, og i takt med at gamle regler erstattes af overstatslige retsakter, vil Danmark ryge ud af det nuværende samarbejde om politi og strafferet.

Der er med andre ord ingen mulighed for status quo. Hvis forbeholdet for retlige og indre anliggender beholdes, vil betydningen af dette forbehold vokse markant, og Danmark vil på sigt stå uden for hele RIA-samarbejdet. Danmark kan vælge at afskaffe forbeholdet helt og dermed indgå som et fuldbyrdet medlem af RIA-samarbejdet, men som noget nyt giver Lissabon-traktaten også mulighed for, at Danmark kan omdanne forbeholdet til en såkaldt tilvalgsordning. Med denne ordning vil Danmark kunne vælge fra sag til sag, om man ønsker at tilslutte sig en given retsakt eller stå udenfor. Ordningen betyder, at Danmark, inden tre måneder efter at et forslag er blevet fremsat, skal meddele, om man ønsker at tilslutte sig. Ved denne tidlige tilslutning kan Danmark som noget nyt deltage fuldt ud i beslutningsprocessen. Til gengæld er Danmark bundet, uanset om Danmark kan lide det endelige resultat af forhandlingerne eller ej. Danmark kan også vælge at tilslutte sig en retsakt, efter at den er vedtaget. Her har Danmark så til gengæld ikke nogen indflydelse i beslutningsprocessen.

Tilvalgsordningen kan bedst sammenlignes med et tagselvord, hvor Danmark kan vælge kun at tage de retter, som det kan lide. Tilvalgsordningen indeholder dog også to udfordringer. Det gælder for det første den korte tidsfrist på tre måneder til at skulle beslutte sig. Erfaringer fra Storbritannien og Irland, som har haft en tilsvarende ordning i et par år, peger på, at det godt kan være svært at nå at træffe en beslutning på baggrund af et netop fremsat forslag. Den anden udfordring ved en tilvalgsordning går på Danmarks forhold til de andre EU-lande. Selvom Danmark skulle vælge at tilslutte sig alle, eller næsten alle, retsakter på RIA-området, vil der formentlig stadig kunne være en opfattelse blandt nogle medlemslande af, at Danmark skal have særbehandling og ikke nødvendigvis er solidarisk, hvis forslagene ikke er i Danmarks interesse. Det er i hvert fald erfaringen fra Storbritannien og Irland. Det vil i denne henseende være afgørende, hvilke retsakter Danmark vælger at tilslutte sig eller stå uden for.

7.3.5 Danmark i EU

Kapitel 6 så nærmere på særlige aspekter af EU-samarbejdet, der ikke direkte er omfattet af forbeholdene, men hvor forbeholdene alligevel kan påvirke opfattelsen af Danmark og Danmarks handlemuligheder. I kapitlet blev dette undersøgt i forhold til situationer, hvor Danmark forhandler om nye EU-traktater, varetager EU-formandskaber, sikrer sig, at danskere bliver udpeget til administrative poster i EU's institutioner, og søger partnerskaber med andre EU-lande.

Et af de steder, hvor forbeholdene har påvirket Danmarks stilling, er i forhold til traktatforhandlinger. Under de to regeringskonferencer i henholdsvis 2003-2004 og 2007 måtte de danske repræsentanter arbejde hårdt for at overføre forbeholdene uændrede. Prisen for at redde forbeholdene har ofte været, at man måtte opgive at kæmpe for andre danske prioriteter for traktaterne. Derudover betyder forbeholdene, at Danmark i dag vil have vanskeligere ved at varetage rådsformandskabet, idet Danmark ikke vil kunne føre forsædet i centrale råd. Mens EU-formandskabet i 2002 var en stor succes for Danmark, peger udenlandske kilder på, at Danmarks kommende formandskab i 2012 vil blive en meget svær øvelse med forbeholdene intakt.

Billedet ser mere blandet ud, når det gælder opfattelsen af Danmark og danske muligheder for at indgå i partnerskaber med andre lande. Danmark opfattes generelt som en positiv og konstruktiv medspiller i EU, men forbeholdene indskrænker i nogle tilfælde Danmarks muligheder. Der er en stigende irritation blandt de andre medlemslandes faste repræsentanter i Bruxelles over langvarige forbehold og deres betydning for EU's sammenhængskraft. Den stigende oplevelse af forbehold som et problem for EU som helhed gør, at Danmark kan forvente fremover at møde mindre velvilje over for særlige ønsker i forbindelse med f.eks. traktatforhandlinger eller behov for parallelaftaler. Det ser imidlertid ikke ud til, at forbeholdene i særlig stort omfang har påvirket danskeres mulighed for at få administrative stillinger i EU's institutioner.

7.4 Forbeholdenes overordnede konsekvenser for Danmark

7.4.1 Forbehold og fællesskab

Analyserne i denne udredning peger på, at forbehold mere overordnet har betydning for fællesskabet i EU. Forbehold kan selvfølgelig på den ene side opfattes som et bevidst signal om, at et land mere principielt ønsker

at trække samarbejdet i en anden retning. På den anden side er EU opbygget som et bindende samarbejde, hvor grundprincippet er fælles regler, der gælder ens for alle lande. Her kan forbeholdene fremstå som et brud på denne fællesskabstanke. Interview foretaget i forbindelse med denne udredning peger dog på, at Danmark grundlæggende opfattes som et konstruktivt medlemsland, der ofte søger kompromiser og pragmatiske løsninger. Der er derfor også en vis forståelse blandt de andre medlemslande og i EU-institutionerne for den danske situation og forbeholdene. Der er imidlertid en række områder, hvor Danmark opfattes som usolidarisk på grund af forbeholdene. Denne opfattelse af Danmark som "gratis" kommer særligt til udtryk, hvor landene i fællesskab har valgt at påtage sig særlige sikkerhedsmæssige opgaver eller at indgå i aktiviteter med væsentlige økonomiske eller politiske omkostninger.

Indførelsen af den fælles mønt indebærer således en risiko, som blev delt mellem de oprindelige 11 medlemslande. Det forhold, at Danmark reelt følger ECB's rente og er en del af ØMU'ens anden fase, ERM II, men alligevel har valgt at beholde sin egen mønt, opfattes af nogle lande og EU's institutioner som en lidt besynderlig uvilje mod fællesskabet. Grundholdningen er her, at Danmark har nydt godt af ØMU'ens handels- og investeringsskabende effekter, stabiliteten i euroområdet og nedbringelsen af inflations- og renteniveauet. Omvendt ser andre lande, netop i lyset af ØMU'ens succes, først og fremmest euroforbeholdet som et dansk valg, hvis konsekvenser primært rammer Danmark selv.

Når det gælder ESFP, er Danmark ikke forpligtet til at bidrage til finansieringen af aktionsudgifter i forbindelse med militære operationer, som er omfattet af forbeholdet. Her er der hos nogle medlemslande ligeledes en opfattelse af, at Danmark med sit forsvarsforbehold har valgt at unddrage sig den sikkerhedsmæssige risiko og de økonomiske omkostninger, som deltagelsen i EU's humanitære og fredsstøttende opgaver i Congo, Tchad, Bosnien og Makedonien indebærer. De to sidstnævnte operationer var oprindeligt NATO-ledede og indebærer derfor, at Danmark måtte trække sine styrker tilbage, da EU overtog koordinationen. Det er dog særligt inden for RIA-samarbejdet, at Danmarks særstilling ofte fremhæves som problematisk af de andre medlemslande og af EU-institutionerne. En række tiltag inden for RIA-samarbejdet involverer økonomisk og politisk solidaritet. Det gælder bl.a. flygtninge- og udsendelsesfondene, som kompenserer de lande, der modtager særlig mange flygtninge eller står for særlig mange udsendelser af irregulære indvandrere. Her bidrager Danmark ikke. Tilsvarende kan den danske mulighed for at opretholde strammere regler på udlændingeom-

rådet opfattes som politisk usolidarisk. Dette gælder for det første de lande, som godt kunne ønske en ordening som den danske. Særligt de nye medlemslande har haft en stor udfordring med at leve op til EU's regler på dette område, og her fremstår det danske forbehold usolidarisk. Det gælder for det andet Danmarks nabolande, i det omfang en strammere dansk udlændingepolitik kan medføre et øget pres på andre landes asylsystemer.

Fordi forbeholdene omfatter politikområder med en betydelig risiko- og byrdedeling, påvirkes Danmarks forhold til EU i 2008 på to forskellige måder sammenlignet med situationen i 1993. For det første er der som nævnt en voksende bevidsthed i de andre lande om, at forbehold ikke kun har konsekvenser for Danmark, men i stigende grad også har konsekvenser for EU som helhed. Det gælder eksempelvis i situationer, hvor forbeholdene bryder med den internationale solidaritet, som når medlemslandene beder om støtte i en sikkerhedsmæssig krisesituation eller ved en stor flygtningebølge. For det andet, og i tæt sammenhæng med denne generelle bevidsthed, betyder forbeholdene, at Danmark i dag i højere grad end andre lande må prioritere sine kampe og krav til de andre medlemslande. Eftersom forbeholdene sætter spørgsmålstejn ved Danmarks solidaritet, må danske repræsentanter i en række situationer holde ekstra lav profil, når det gælder danske prioriteter inden for samarbejdet om ESFP, ØMU og RIA, da Danmark allerede har trukket på resten af fællesskabets velvilje.

7.4.2 Autonomi og indflydelse

Endelig peger udredningen på, at der er sket en væsentlig udvikling i forholdet mellem henholdsvis Danmarks autonomi og indflydelse på de områder, der er dækket af forbeholdene. Et af de oprindelige formål med forbeholdene var at bevare dansk **autonomi**, det vil sige muligheden for at kunne føre en mere uafhængig politik på de pågældende områder. Som det f.eks. blev gjort klart i udformningen af retsforbeholdet, var Danmark ikke modstander af EU-samarbejde på dette område, men Danmark ønskede ikke, at området skulle udvikle sig til et overstatsligt samarbejde, hvor Danmark måtte afgive suverænitet til EU.

Analysen i de foregående kapitler peger på, at spørgsmålet om dansk opretholdelse af autonomi falder forskelligt ud for hvert forbehold. Når det gælder **ØMU-samarbejdet** har Danmark gennem sin deltagelse i det europæiske valutasamarbejde (ERM II) i praksis opgivet at føre en selvstændig monetær politik – den danske krone er bundet til euroen.

Fastkurspolitikken betyder, at den danske nationalbanks økonomiske råderum på centrale områder, f.eks. valuta- og pengepolitikken, ikke adskiller sig fra euroområdet. Ser man isoleret på et lands fysiske møntfod, betyder det danske forbehold selvfølgelig, at Danmark har sine egne pengesedler og mønter og dermed kan opretholde dette traditionelle symbol på nationalstatens suverænitet.

Inden for **RIA-samarbejdet** tegner der sig et mere kompliceret billede. Her er alle områder i dag omfattet af det overstatslige samarbejde på nær samarbejdet om politi og strafferet, der først bliver overstatsligt, hvis Lissabon-traktaten træder i kraft. Danmark er derfor ikke bundet af EU's regler på f.eks. udlændingområdet og kan derfor føre en mere selvstændig politik, hvad angår bl.a. asylprocedurer, familiesammenføring og lovlige indvandreres rettigheder. Denne mulighed for at føre en selvstændig politik er dog begrænset af andre forhold, først og fremmest internationale flygtninge- og menneskerettighedsforpligtelser, men kan også bunde i EU-regler, der ikke er vedtaget som en del af RIA-samarbejdet. F.eks. er Danmark forpligtet til at følge de regler for familiesammenføring, der følger af EU's regler for fri bevægelighed, da disse er en del af det indre marked. På en række områder har Danmark desuden valgt at binde sig til EU's regler på trods af forbeholdet. Dette gælder hele Schengen-området, der omfatter den fælles grænsekontrol og regler for ulovlig indvandring, og på enkelte områder inden for asylpolitikken og det civilretlige samarbejde, hvor Danmark har fået parallelaftaler. Danmark bad om at få parallelaftaler på en række områder, hvor Danmark ellers ville blive udelukket fra samarbejde, det tidligere deltog i. Danmark har fået sådanne aftaler på fire områder, men havde søgt om dem på seks. Kapitel 4 peger på, at Danmark i fremtiden vil komme til at stå uden for endnu flere områder, hvor det kunne være i dansk interesse at deltage. På sin vis virker forbeholdet altså på sådanne områder imod sin oprindelige hensigt, da det reelt begrænser, ikke sikrer, dansk handlefrihed. For det tredje betyder forbeholdet ikke, at vedtagne forordninger og andre aktiviteter nødvendigvis er uden betydning for danske borgere og virksomheder. Eksempelvis overvejer man i øjeblikket at tilpasse dansk lovgivning, når det gælder det civilretlige samarbejde om, hvilket lands lov der skal gælde ved retstvister. I disse tilfælde vil den udenlandske domstol komme til at afgøre lovvalget på grundlag af EU-regler, selvom Danmark har forbehold. Dette kan føre til et indenrigspolitisk ønske om at indføre tilsvarende regler i Danmark, så lovvalget ikke bliver forskelligt, afhængigt af om den pågældende sag anlægges i Danmark eller i et andet medlemsland i EU.

På **forsvarsområdet** er spørgsmålet om opretholdelse af autonomi igen anderledes. Da det selv med ophævelsen af forbeholdet fortsat vil være det danske Folketing, der fra sag til sag træffer beslutning om dansk deltagelse i militære EU-missioner, værner forbeholdet i sig selv ikke om dansk autonomi. Danmark har således ikke mulighed for at vælge at deltage i en række missioner, som udføres under ansvaret til at beskytte i ekstreme krisesituationer.

Når det gælder **indflydelse**, betyder forbeholdene generelt, at Danmark har sværere ved at påvirke udformningen af EU's politik på forbeholdsområderne. Først og fremmest mister Danmark sin substantielle indflydelse, når der skal vedtages EU-tiltag på forbeholdsområderne, og på forsvars- og ØMU-området er der vigtige beslutningsfora, hvor Danmark ikke har lov til at deltage. Men også i de mere uformelle diskussioner bliver der ifølge højt placerede deltagere i beslutningsprocesserne generelt lyttet mindre til Danmark, eftersom Danmark ikke selv bliver bundet på disse områder.

Også spørgsmålet om indflydelse falder dog forskelligt ud for hvert forbehold. Når det gælder **ØMU-samarbejdet**, er dansk indflydelse begrænset af forbeholdet ved, at Danmark ikke er repræsenteret i Eurogruppen, det vigtigste økonomiske forum i EU, og i Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank, der fastsætter renten. Danmark kan derfor ikke fremsætte sine synspunkter, påvirke forhandlingerne eller stemme i ECB's styrelsesråd. På den anden side inspirerer Danmarks generelt velfungerende økonomi og model for indretning af arbejdsmarkedet flere medlemslande, som dog påpeger, at Danmarks ikke-deltagelse, særligt i Eurogruppen, gør dansk indflydelse på EU's samlede økonomiske politik mindre, end den kunne være.

Inden for **RIA-samarbejdet** kan Danmark pga. retsforbeholdet ikke deltage i formelle vedtagelser og har derfor heller ikke stemmeret på de områder, der i dag er omfattet af det overstatslige samarbejde. Dette gælder også i forhold til Schengen og parallelaftalerne, hvor Danmark reelt er bundet af EU-reglerne. Danske ministre og embedsmænd tager gerne ordet og gør danske synspunkter gældende, men de har sjældent mulighed for at påvirke de endelige retsakter og udøver generelt en vis tilbageholdenhed, når den danske position skal forsvares. På Schengenområdet er muligheden for indflydelse større, da der generelt er en bevidsthed om, at Danmark i praksis vil være bundet af alle nye regler.

ESFP repræsenterer et område, hvor betydningen af dansk ikke-deltagelse meget tydeligt har resulteret i mindsket indflydelse. Danmark deltager således ikke i vigtige beslutningsfora, herunder Forsvarsagen-

turet, og Danmark kan heller ikke deltage i generelle EU-diskussioner om fremtidens europæiske forsvarspolitik. Da Danmark har afstået fra at hindre de andre medlemslande i at gå videre med at udvikle politikken på området, betyder forbeholdet, at Danmark ikke har stemmeret på beslutninger om videreudviklingen af EU's forsvarssamarbejde. Da sådanne beslutninger om forsvarsanliggender fortsat træffes med enstemmighed i EU, ville dansk deltagelse i samarbejdet betyde, at Danmark havde en vetomulighed. Sidst, men ikke mindst, har forsvarsforbeholdet på visse områder sat begrænsninger for den politik, et flertal i det danske Folketing har ønsket at føre. Danmark kan ikke deltage i EU-koordinerede militære missioner, og danske tropper må trækkes tilbage, når ledelsen overgår fra f.eks. NATO til EU.

Mere overordnet må det konkluderes, at forbeholdenes betydning for Danmarks autonomi og indflydelse har ændret sig grundlæggende over de seneste år. Det hænger først og fremmest sammen med, at de områder, som forbeholdene dækker, er vokset. I takt med at EU-politikken på forbeholdsområderne udvikles, og at nye områder får et mere overstatsligt retsgrundlag, vokser betydningen af forbeholdene, både i forhold til antallet af politikområder, hvor Danmark ikke er bundet, og i forhold til antallet af beslutninger, hvor Danmark ikke har medbestemmelse. Da forbeholdene blev formuleret, var hensigten at undgå dansk suverænitetsafgivelse, men også at forsøge at påvirke EU's generelle udvikling væk fra et "Europas Forenede Stater". Med forbeholdene sendte man et signal om, at man inden for disse følsomme områder ønskede et begrænset europæisk samarbejde med bedst mulig sikring af nærhedsprincippet, de nationale demokratier, åbenhed, beskyttelse af den nationale sikkerhed og borgernes rettigheder.

På den ene side har flere af disse mål i dag vundet bred accept i EU og er blevet inkorporeret som et vigtigt grundlag for alle dele af EU-samarbejdet. Både forfatningstraktaten fra 2004 og Lissabon-traktaten fra 2007 opregner således en række "almindelige bestemmelser", der nu er fælles for alle EU's politikområder. De inkluderer sammenhæng, ligestilling mellem mænd og kvinder, social beskyttelse, bekæmpelse af forskelsbehandling, miljøbeskyttelse, forbrugerbeskyttelse, dyrebekskyttelse, beskyttelse af offentlige tjenesteydelser, beskyttelse af persondata, åbenhed og gennemsigtighed, samt status for kirker og konfessionsløse organisationer. Det er værd at notere sig, at fire af disse almindelige bestemmelser blev bragt i spil af Danmark for 16 år siden på Det Europæiske Råd i Edinburgh.

På den anden side er det tydeligt, at danske forsøg på at bevare det

mellemstatslige samarbejde på bl.a. RIA-området ikke er blevet efterkommet. De andre lande er ganske enkelt rykket videre. I takt med at EU er begyndt at spille en større international rolle i sikkerhedsspørgsmål, og søjlestrukturen er blevet afviklet, står Danmark oftere og oftere i en situation, hvor den politiske handlefrihed reelt begrænses af forbeholdene. Hvor de danske forbehold oprindeligt blev formuleret i håbet om, at andre lande vil følge den danske linje, er det i dag klart, at forbeholdene kan være en forhindring for Danmarks mulighed for at påvirke den retning, som de andre lande i EU har taget.

7.5 Afsluttende bemærkninger

Denne udredning har kortlagt udviklingen i EU inden for de områder, der er dækket af de fire danske forbehold, og vurderet konsekvenserne af forbeholdene for Danmark i lyset af denne udvikling. Danmark har haft disse forbehold de sidste 16 år og måske også vænnet sig til dem i den forstand, at de sjældent diskuteres, og konsekvenserne af dem kun i begrænset omfang mærkes direkte af danske borgere. Hovedbudskabet i denne udredning er imidlertid, at forbeholdenes betydning gradvis er steget, i den periode udredningen har dækket. De politikområder, der er dækket af forbeholdene, er alle vokset betydeligt og står i dag øverst på EU's dagsorden. Denne udvikling afspejler, at verden også har ændret sig betydeligt i de forløbne år. EU har fået en vigtigere international sikkerhedspolitisk rolle, euroen er blevet et centralt instrument til at polstre både EU og tredjelande mod globale finansielle kriser, der er et stigende indvandringspres på EU's ydre grænser, og terror er blevet en væsentlig trussel også mod de europæiske lande.

Konsekvenserne af de danske forbehold har i første omgang kunnet spores under overfladen i det politiske system og blandt de danske forhandlere i EU. Danmark har fået mindre indflydelse i EU på de områder, der er dækket af forbeholdene, og forbeholdene påvirker Danmarks overordnede forhold til EU. Derudover er det blevet tydeligt, at forbeholdene i dag reelt begrænser Danmarks handlefrihed til at deltage i EU-samarbejdet på områder, hvor det af regeringen og et flertal af Folketinget vurderes at være i Danmarks interesse. Det gælder især på forsvarsområdet, hvor Danmark må trække sine soldater tilbage, når EU overtager koordinationen fra NATO, og det gælder inden for RIA-samarbejdet, hvor Danmark har anmodet om, og i visse tilfælde opnået, parallellaftaler for ikke at blive afskåret fra at deltage på centrale politikområder. Kun for et af forbeholdene er der ikke sket store forandringer.

ger: Det danske forbehold for unionsborgerskabet har i dag, som i 1992, ikke nogen praktisk betydning.

De danske forbehold har i dag også fået en række mere synlige konsekvenser, der påvirker danskernes hverdag. Forbeholdene betyder, at Danmark ikke har indført euroen, at danske soldater ikke kan deltage i internationale militære opgaver koordineret af EU, at Danmark i dag på f.eks. familiesammenføringsområdet opretholder strammere regler end andre EU-lande, og at danskere på det civilretlige område ikke har samme rettigheder som andre EU-borgere, når de f.eks. handler, gifter sig eller etablerer virksomheder i andre EU-lande. Hvis Lissabon-traktatens træder i kraft vil disse konsekvenser blive endnu tydeligere; mest markant betyder retsforbeholdet, at Danmark på sigt må påregne at stå helt uden for det politi- og strafferetlige samarbejde.

Hvorvidt forbeholdene i dag tjener Danmarks interesse, er en politisk vurdering. Den ovenstående analyse peger på, at forbeholdene på visse områder giver Danmark en udvidet national autonomi – det gælder f.eks. muligheden for at opretholde strammere udlændingelovgivning og bibeholde den danske krone. På andre områder begrænser forbeholdene Danmarks handlefrihed og indflydelse på politikområder, hvor Danmark i praksis alligevel er bundet af EU's politik – det gælder f.eks. fastkurspolitikken over for euroen og Schengen-reglerne under RIA-samarbejdet.

Ved folkeafstemningen den 2. juni 1992 stemte et flertal på 50,7 procent af de danske vælgere nej til Maastricht-traktaten. Forbeholdenes formulering er stort set det, der har været mest stabilt i løbet af de mellemliggende 16 år, mens både det globale, europæiske og nationale landskab er markant ændret. De markante ændringer har givet EU en anden position og rolle end for blot ti år siden. Forbeholdene har derfor i dag andre konsekvenser for Danmark, end da de blev formuleret i 1992. Derfor må en stillingtagen til de danske forbehold i 2008 nødvendigvis foregå på et andet grundlag end i 1992, og det er en vurdering af dette grundlag, denne udredning har søgt at bidrage til.

Noter

1. Annan, Kofi (2003): "European Union, a Beacon of Hope", *Presidents and Prime Ministers*, March-April; ABI/INFORM Global, s. 19. Se også <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=318>.
2. COM/2002/728.
3. Artikel 3 i de konsoliderede traktater.

BILAG I

EDINBURGH-AFGØRELSEN

Edinburgh-afgørelsen (den 12. december 1992)

AFGØRELSE TRUFFET AF STATS- OG REGERINGSCHEFERNE, FORSAMLET I DET EUROPÆISKE RÅD, OM VISSE PROBLEMER, SOM DANMARK HAR REJST VEDRØRENDE TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION

Stats- og regeringscheferne, forsamlet i Det Europæiske Råd, hvis regeringer har undertegnet Traktaten om Den Europæiske Union, der består af uafhængige og suveræne stater, som frit har besluttet, at de i overensstemmelse med de eksisterende Traktater i fællesskab vil udøve visse af deres kompetencer, som i overensstemmelse med Traktaten om Den Europæiske Union ønsker at løse særlige problemer, der i øjeblikket består specielt for Danmark og som Danmark har rejst i sit memorandum "Danmark i Europa" af 30. oktober 1992, som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh om nærhed og åbenhed, som noterer sig erklæringerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh om Danmark, som tager de ensidige erklæringer til efterretning, som Danmark har afgivet ved samme lejlighed, og som vil blive knyttet til Danmarks ratifikationsakt, som noterer sig, at Danmark ikke agter at gøre brug af de efterfølgende bestemmelser på en sådan måde, at det hindrer et snævrere samarbejde og virke blandt medlemsstater, der er foreneligt med Traktaten, og som ligger inden for rammerne af Unionen og dens målsætninger, er blevet enige om følgende afgørelse:

Afsnit A · Borgerskab

Bestemmelserne vedrørende unionsborgerskab i anden del af Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver medlemsstaternes statsborgere de yderligere rettigheder og den yderligere beskyttelse, der nævnes i den pågældende del. De træder ikke på nogen måde i stedet for nationalt statsborgerskab. Spørgsmålet om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, afgøres udelukkende efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning.

Afsnit B · Den Økonomiske og Monetære Union

1. Protokollen om visse bestemmelser vedrørende Danmark, der er knyttet til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, giver Danmark ret til at underrette Rådet for De Europæiske Fællesskaber om sin holdning vedrørende deltagelse i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union. Danmark har meddelt, at det ikke vil deltage i tredje fase. Denne meddelelse vil få virkning samtidig med, at denne afgørelse træder i kraft.
2. Danmark vil derfor ikke deltage i ordningen med en fælles valuta og vil ikke være bundet af de regler vedrørende økonomisk politik, som kun gælder for medlemsstater, der deltager i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union, og det vil bevare sine nuværende beføjelser med hensyn til pengepolitik i henhold til danske love og forskrifter, herunder Danmarks Nationalbanks beføjelser i pengepolitiske anliggender.
3. Danmark vil deltage fuldt ud i anden fase af Den Økonomiske og Monetære Union og vil fortsat deltage i valutasamarbejdet inden for EMS.

Afsnit C · Forsvarspolitik

Stats- og regeringscheferne tager til efterretning, at Danmark efter opfordring fra Den Vesteuropæiske Union har fået status som observatør i denne organisation. De noterer sig også, at intet i Traktaten om Den Europæiske Union forpligter Danmark til at blive medlem af Vestunionen. I overensstemmelse hermed deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af afgørelser og aktioner inden for Unionen, som har ind-

virkning på forsvarsområdet, men Danmark vil ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstater på dette område.

Afsnit D · Retlige og indre anliggender

Danmark vil deltage fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union.

Afsnit E Afsluttende bestemmelser

1. Denne afgørelse får virkning på den dato, hvor Traktaten om Den Europæiske Union træder i kraft; dens gyldighedsperiode bestemmes efter artikel Q og artikel N, stk. 2, i denne Traktat.
2. Danmark kan til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser underrette de øvrige medlemsstater om, at det ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i denne afgørelse. I så fald vil Danmark fuldt ud gennemføre alle til den tid gældende relevante foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af Den Europæiske Union.

Bilag 2

ERKLÆRINGER FRA DET EUROPÆISKE RÅD ERKLÆRING OM SOCIAL- OG ARBEJDSMARKEDSPOLITIK, FORBRUGER- OG MILJØANLIGGENDER SAMT FORDELINGSPOLITIK

1. Traktaten om Den Europæiske Union er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, som er forenelige med EF-Traktaten, – med hensyn til arbejdsvilkår og socialpolitik (Artikel 118 A, stk. 3, i EF-Traktaten og artikel 2, stk. 5, i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken indgået mellem Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater med undtagelse af Det Forenede Kongerige), – med henblik på at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau (Artikel 129 A, stk. 3, i EF-Traktaten), – med henblik på at forfølge miljøbeskyttelsesmålsætningen (Artikel 130 T i EF-Traktaten).
2. De bestemmelser, der indføres med Traktaten om Den Europæiske Union, herunder bestemmelserne om Den Økonomiske og

Monetære Union, giver den enkelte medlemsstat mulighed for at føre sin egen fordelingspolitik og for at opretholde eller forbedre sin sociale standard.

Erklæring om forsvar

Det Europæiske Råd tager til efterretning, at Danmark vil afstå fra sin ret til at varetage formandskabet for Unionen i alle tilfælde, hvor der er tale om at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner under Unionen, der har indvirkning på forsvarsområdet. De regler for overtagelse af formandskabet, der normalt gælder, hvis en formand er ude af stand til at varetage sit hverv, finder da anvendelse. Disse regler finder til lige anvendelse med hensyn til Unionens repræsentation i internationale organisationer, på internationale konferencer og over for tredjelande.

Bilag 3

ENSIDIGE ERKLÆRINGER FRA DANMARK, DER SKAL KNYTTES TIL DEN DANSKE AKT OM RATIFIKATION AF TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION, OG SOM DE ELLEVE ANDRE MEDLEMSSTATER VIL TAGE TIL EFTERRETNING ERKLÆRING OM UNIONSBOGERSKAB

1. Unionsborgerskab er et politisk og juridisk begreb, som er helt forskelligt fra begrebet statsborgerskab i den betydning, hvori dette er anvendt i Kongeriget Danmarks grundlov og i det danske retssystem. Intet i Traktaten om Den Europæiske Union medfører umiddelbart eller på længere sigt nogen forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab, der ligger på linje med statsborgerskab i en nationalstat. Spørgsmålet om Danmarks deltagelse i en sådan udvikling opstår derfor ikke.
2. Unionsborgerskab giver ikke på nogen måde i sig selv en statsborger fra en anden medlemsstat ret til at opnå dansk statsborgerskab eller nogen af de rettigheder, pligter, privilegier eller fordele, som følger af dansk statsborgerskab i medfør af Danmarks forfatningsmæssige, juridiske og administrative regler. Danmark vil fuldt ud respektere alle specifikke rettigheder, der udtrykkelig følger af Traktaten, og som gælder for statsborgere fra medlemsstaterne.
3. Statsborgere fra Det Europæiske Fællesskabs øvrige medlemsstater

har i Danmark valget og er valgbar ved kommunale valg som foreskrevet i artikel 8 B i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab. Danmark har til hensigt at indføre lovbestemmelser, hvorved statsborgere fra de øvrige medlemsstater får valget og bliver valgbar ved valg til Europa-Parlamentet, i god tid før det næste valg i 1994. Danmark agter ikke at acceptere, at de nærmere bestemmelser, der skal vedtages i henhold til denne artikels stk. 1 og 2, kan føre til regler, som afsvækker de rettigheder, der allerede er indrømmet i Danmark i denne henseende.

4. Med forbehold af de øvrige bestemmelser i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab kræves der ifølge artikel 8 E heri enstemmighed fra samtlige medlemmer af Rådet for De Europæiske Fællesskaber, dvs. alle medlemsstaterne, for at en bestemmelse med henblik på at styrke eller udbygge de rettigheder, der er fastsat i anden del af EF-Traktaten, kan vedtages. Endvidere må enhver enstemmig afgørelse, der træffes af Rådet, vedtages i hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med dens forfatningsmæssige bestemmelser, før den kan træde i kraft. I Danmark vil en sådan vedtagelse i tilfælde af afgivelse af suverænitet som defineret i den danske grundlov kræve enten et flertal på 5/6 af Folketingets medlemmer eller både et flertal blandt folketingsmedlemmerne og et flertal blandt vælgerne ved en folkeafstemning.

Erklæringer om samarbejde på området retlige og indre anliggender

Ifølge artikel K.9 i Traktaten om Den Europæiske Union kræves der enstemmighed fra samtlige medlemmer af Rådet for Den Europæiske Union, dvs. alle medlemsstaterne, for at en beslutning om, at artikel 100 C i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skal finde anvendelse på aktioner, der henhører under områder, som er nævnt i artikel K.1, nr. 1-6, kan vedtages. Endvidere må enhver enstemmig afgørelse, der træffes af Rådet, vedtages i hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med dens forfatningsmæssige bestemmelser, før den kan træde i kraft. I Danmark vil en sådan vedtagelse i tilfælde af afgivelse af suverænitet som defineret i den danske grundlov kræve enten et flertal på 5/6 af Folketingets medlemmer eller både et flertal blandt folketingsmedlemmerne og et flertal blandt vælgerne ved en folkeafstemning.

Sluterklæring

Ovenstående afgørelse og erklæringer er en følge af resultatet af den danske folkeafstemning den 2. juni 1992 om ratifikation af Maastricht-Traktaten. For Danmarks vedkommende skal denne Traktats målsætninger på de fire områder, der er nævnt i afgørelsens afsnit A-D, forstås på baggrund af disse dokumenter, som er forenelige med Traktaten og ikke sætter spørgsmålstejn ved dens målsætninger.

BILAG 2

PROTOKOL 22 OM DANMARKS STILLING

Rådets konsoliderede udgaver af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (Lissabon-traktaten).

Den Europæiske Unions Tidende 9. maj 2008 (C 115/201).

Protokol (nr. 22) Om Danmarks stilling

DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER,

SOM ERINDRER OM afgørelsen truffet af stats- og regeringscheferne, forsamlet i Det Europæiske Råd i Edinburgh den 12. december 1992, om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union,

SOM HAR NOTERET SIG Danmarks holdning med hensyn til unionsborgerskab, Den Økonomiske og Monetære Union, forsvarspolitik og retlige og indre anliggender, som fastlagt i Edinburghafgørelsen,

SOM ER SIG BEVIDST, at en videreførelse under traktaterne af den retlige ordning, der findes i Edinburghafgørelsen, i betydelig grad vil begrænse Danmarks deltagelse på vigtige områder af EU-samarbejdet, og at det vil være i Unionens interesse at sikre EU-rettens integritet på området frihed, sikkerhed og retfærdighed,

SOM derfor ØNSKER, at der fastlægges en retlig ramme, som giver Danmark mulighed for at deltage i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås på grundlag af tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som med tilfredshed noterer sig, at Danmark agter at benytte sig af denne mulighed, når det er muligt, i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser,

SOM NOTERER SIG, at Danmark ikke vil forhindre de andre medlemsstater i at udvikle deres samarbejde yderligere med hensyn til foranstaltninger, der ikke er bindende for Danmark,

SOM ERINDRER OM artikel 3 i protokollen om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union,

ER BLEVET ENIGE OM følgende bestemmelser, som knyttes som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde:

Del I

Artikel 1

Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. For rådsafgørelser, der skal vedtages med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for Danmarks regering.

Ved anvendelsen af denne artikel defineres kvalificeret flertal som angivet i artikel 238, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Ingen af bestemmelserne i tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, retigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark. Især er EU-retsakter på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabon-traktatens ikrafttrædelse, og som ændres, fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark uændret.

Artikel 2a

Artikel 2 i denne protokol finder ligeledes anvendelse i forbindelse med de regler, der er fastsat på grundlag af artikel 16 i traktaten om Den

Europæiske Unions funktionsmåde og vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af nævnte traktats tredje del, afsnit V, kapitel 4 eller 5.

Artikel 3

Danmark påføres ingen finansielle følger af foranstaltninger, som anført i artikel 1, bortset fra de administrationsomkostninger, der påhviler institutionerne.

Artikel 4

1. Inden seks måneder efter, at Rådet har truffet foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengenreglerne, som er omfattet af denne del, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil denne foranstaltning skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen.
2. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre en rådsforanstaltning som nævnt i stk. 1, overvejer de medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen, og Danmark, hvilke passende foranstaltninger der skal træffes.

Del II

Artikel 5

Med hensyn til foranstaltninger, der træffes af Rådet i henhold til artikel 26, stk. 1, artikel 42 og artikel 43-46 i traktaten om Den Europæiske Union, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark deltager derfor ikke i vedtagelsen heraf. Danmark vil ikke forhindre de andre medlemsstater i at udvikle deres samarbejde yderligere på dette område. Danmark vil ikke være forpligtet til at bidrage til finansiering af aktionsudgifter i forbindelse med sådanne foranstaltninger eller til at stille militær kapacitet til rådighed for Unionen.

For retsakter, som Rådet skal vedtage med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for den danske regering.

Ved anvendelsen af denne artikel defineres kvalificeret flertal som angivet i artikel 238, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Del III

Artikel 6

Artikel 1, 2 og 3 finder ikke anvendelse på foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa.

Del IV

Artikel 7

Danmark kan til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser underrette de øvrige medlemsstater om, at det ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i denne protokol. I så fald vil Danmark fuldt ud gennemføre alle de til den tid gældende relevante foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af Den Europæiske Union.

Artikel 8

1. Danmark kan til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, at denne protokols del I fra den første dag i den måned, der følger efter meddelelsen, vil bestå af bestemmelserne i bilaget, jf. dog artikel 7. I så fald omnummereres artikel 5-8 i overensstemmelse hermed.
2. Seks måneder efter den dato, hvor den i stk. 1 nævnte meddelelse får virkning, vil alle Schengenregler og foranstaltninger vedtaget til udbygning af disse regler, der indtil da har været bindende for Danmark som folkeretlige forpligtelser, være bindende for Danmark som EU-ret.

Bilag

Artikel 1

Med forbehold af artikel 3 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. For retsakter, som Rådet skal vedtage med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for den danske regering.

Ved anvendelsen af denne artikel defineres kvalificeret flertal som angivet i artikel 238, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Som følge af artikel 1 og med forbehold af artikel 3, 4 og 8 er ingen bestemmelser i tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ingen foranstaltninger vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser. Ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark.

Artikel 3

1. Danmark kan, inden tre måneder efter at et forslag eller initiativ er blevet forelagt for Rådet i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skriftligt meddele Rådets formand, at Danmark ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af sådanne foreslåede foranstaltninger, hvorefter det skal have ret hertil.
2. Hvis en foranstaltning som nævnt i stk. 1 ikke kan vedtages inden for en rimelig tid med deltagelse af Danmark, kan Rådet vedtage en sådan foranstaltning i henhold til artikel 1 uden deltagelse af Danmark. I så fald finder artikel 2 anvendelse.

Artikel 4

Danmark kan når som helst efter vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde meddele Rådet og Kommissionen, at Danmark ønsker at acceptere foranstaltningen. I så fald finder proceduren i nævnte traktats artikel 331, stk. 1, tilsvarende anvendelse.

Artikel 5

1. Bestemmelserne i denne protokol finder anvendelse på Danmark, også for så vidt angår foranstaltninger, der er foreslået eller vedtaget i medfør af tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som ændrer en eksisterende foranstaltning, som Danmark er bundet af.
2. I tilfælde, hvor Rådet, der træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, beslutter, at Danmarks ikke-deltagelse i den ændrede udgave af den eksisterende foranstaltning gør denne foranstaltning uanvendelig for andre medlemsstater eller Unionen, kan det imidlertid tilskynde Danmark til at give meddelelse i henhold til artikel 3 eller 4. I forbindelse med artikel 3 begynder en ny periode på to måneder at løbe fra datoen for Rådets afgørelse.

Hvis Danmark ved udløbet af denne periode på to måneder fra Rådets afgørelse ikke har givet meddelelse i henhold til artikel 3 eller 4, ophører den eksisterende foranstaltning med at være bindende for eller finde anvendelse på Danmark, medmindre Danmark har givet meddelelse i henhold til artikel 4 inden ændringsforanstaltningens ikrafttrædelse. Dette har virkning fra datoen for ændringsforanstaltningens ikrafttrædelse eller fra udløbet af perioden på to måneder, alt efter hvilken dato der er den seneste.

I forbindelse med dette stykke træffer Rådet efter en indgående drøftelse af sagen afgørelse med et kvalificeret flertal af de af dets medlemmer, som repræsenterer medlemsstater, der deltager eller har deltaget i vedtagelsen af ændringsforanstaltningen. Kvalificeret flertal i Rådet defineres som angivet i artikel 238, stk. 3, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

3. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, kan beslutte, at Danmark skal bære eventuelle direkte finansielle konsekvenser, der måtte opstå som en nødvendig og uundgåelig følge af, at Danmark ikke længere deltager i den eksisterende foranstaltning.
4. Denne artikel berører ikke artikel 4.

Artikel 6

1. Meddelelsen i henhold til artikel 4 skal gives senest seks måneder efter den endelige vedtagelse af en foranstaltning, der er en foranstaltning til udbygning af Schengenreglerne.

Hvis Danmark ikke giver meddelelse i overensstemmelse med artikel 3 og 4 vedrørende foranstaltninger til udbygning af Schengenreglerne, overvejer de medlemsstater, der er bundet af disse foranstaltninger, og Danmark, hvilke passende skridt der skal tages.

2. En meddelelse i henhold til artikel 3 vedrørende foranstaltninger til udbygning af Schengenreglerne anses uigenkaldeligt for at være en meddelelse i henhold til artikel 3 med hensyn til ethvert yderligere forslag eller initiativ til udbygning af denne foranstaltning, for så vidt et sådant forslag eller initiativ er en udbygning af Schengenreglerne.

Artikel 7

Danmark vil ikke være bundet af regler fastsat på grundlag af artikel 16 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af nævnte traktats tredje del, afsnit V, kapitel 4 eller 5, når Danmark ikke er bundet af EU-regler vedrørende former for strafferetligt samarbejde eller politisamarbejde, der kræver overholdelse af de bestemmelser, der er fastsat på grundlag af artikel 16.

Artikel 8

Hvis Danmark i tilfælde, som er nævnt i denne del, er bundet af en foranstaltning, som Rådet har vedtaget i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, finder de relevante bestemmelser i traktaterne anvendelse på Danmark for så vidt angår den pågældende foranstaltning.

Artikel 9

I de tilfælde, hvor Danmark ikke er bundet af en foranstaltning, der er vedtaget i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, bærer Danmark ingen finansielle konsekvenser af denne foranstaltning, bortset fra de administrationsomkostninger, der påhviler institutionerne, medmindre Rådet med enstemmighed blandt alle sine medlemmer efter høring af Europa-Parlamentet træffer anden afgørelse.

BILAG 3

ØKONOMISK OG MONETÆR UNION (FIRE DELE)

Bilag 3.1 – Det Europæiske System af Centralbanker

Styrelsesrådet mødes normalt et par gange om måneden. Den europæiske økonomi diskuteres, og man træffer de beslutninger, som man på baggrund af denne diskussion finder nødvendige for at opfylde den grundlæggende målsætning om prisstabilitet i Europa som helhed. Efter mødet afholdes der typisk et pressemøde, hvor ECB's præsident og vicepræsident opsummerer diskussionerne og redegør for de beslutninger, der er blevet truffet. Nogle møder er hovedsageligt helliget administrative, ledelsesmæssige og tekniske forhold i Eurosystemet. I overensstemmelse med ECB's statutter (artikel 10.4) er møder afholdt i Styrelsesrådet fortrolige, hvilket er blevet forstået på den måde, at ECB ikke kan offentliggøre referater af styrelsesrådsmøderne, herunder information om, hvem der har afgivet hvilke stemmer. Også på dette punkt adskiller ECB sig fra en række andre større centralbanker i verden.

I Styrelsesrådet har hvert enkelt medlem indtil videre én stemme (artikel 10 af ESCB's statutter). Hvis der er stemmeligevægt, er det ECB's præsident, der har den afgørende stemme. Normalt forsøger man efter sigende at tilvejebringe en konsensus, før der træffes beslutninger. På den måde kan man tale om en form for kollegial styreform, hvilket afspejler, at medlemmerne af Styrelsesrådet ikke repræsenterer deres eget land, men derimod er udpeget i deres personlige egenskab af at være centralbankchefer. De repræsenterer kun sig selv og forventes altså i praksis at anlægge en aleuropæisk synsvinkel på de økonomiske og monetære problemstillinger, der diskuteres i Styrelsesrådet. Hvis Danmark ikke havde et euroforbehold, ville den danske nationalbankdirektør sidde med ved bordet i Styrelsesrådet, men vedkommende ville ikke kunne anlægge synspunkter, som udelukkende har med danske ønsker og præferencer at gøre. I princippet er udviklingstendenser og forhold i enkelte medlemslande kun relevante at tage op under møderne, i den udstrækning at disse har betydning for euroområdet som helhed. Ud over centralbankerne fra eurolandene kan Europa-Kommissionen og Eurogruppen sende en repræsentant til møderne i Styrelsesrådet, som dog ikke har stemmeret.

Direktionen er den udøvende instans i Den Europæiske Centralbank. Her tages alle daglige beslutninger. Også her arbejder man på grundlag af et kollegialt princip, der tilsiger, at alle har én stemme, og at en konsensus som udgangspunkt søges dannet. Det mødes mindst én gang om ugen, og det forbereder som tidligere nævnt alle møder i Styrelsesrådet, herunder udsender dagsordener, tilvejebringer mødedokumenter og tager initiativ til forslag, der kan træffes i Styrelsesrådet. I praksis lader det til, at direktionen i udstrakt grad har initiativret i ECB. Herudover har direktionen såkaldt eksklusiv kompetence til at implementere den monetære politik, der er besluttet i Styrelsesrådet, herunder at vedtage instruktioner til Eurosystemets centralbanker. Dette gør, at systemet kan reagere ret hurtigt og fleksibelt, når der er behov for det

Den Europæiske Centralbank er en særdeles uafhængig offentlig myndighed. Det står klart nedfældet i Maastricht-traktaten at EU's medlemsstater og andre EU-institutioner under ingen omstændigheder kan influere på den politik, der vedtages i ECB. Herudover kan ECB ikke give lån til hverken medlemslandene eller EU's institutioner. Som nævnt har ECB som hovedopgave at skabe og bevare et stabilt priseniveau i euroområdet som helhed. Også denne målsætning er traktatfæstet. Det vil kræve en ændring af EU's traktatmæssige grundlag at ændre på Den Europæiske Centralbanks institutionelle status og målsætning. Det konkrete niveau for prisstabilitet er imidlertid ikke nævnt i EU's traktater. Styrelsesrådet definerede i oktober 1998 sin egen målsætning til over mellemlangt sigt at være en prisinflation for hele euroområdet på mindre end 2 procent. I maj 2003 blev denne definition præciseret, så det fremgik, at Styrelsesrådet sigtede mod en prisinflation på under, men tæt på 2 procent. Hvis der er plads inden for rammerne af denne målsætning, er ECB i øvrigt velkommen til også at støtte op omkring andre økonomiske målsætninger, såsom beskæftigelse.

Det Generelle Råd har i øjeblikket 29 medlemmer med stemmeret – EU's 27 centralbanker samt præsidenten og vicepræsidenten for ECB. Direktionens øvrige medlemmer, samt den siddende formand for Det Europæiske Råd og Europa-Kommissionen har også ret til at være med, dog uden stemmeret. Grundlæggende er de opgaver, som før blev varetaget af ECB's forgænger, Det Europæiske Monetære Institut, nu blevet lagt over i Det Generelle Råd. I princippet mødes man fire gange om året. Der har været perioder, hvor disse sammenkomster har været

erstattet af telefonmøder, hvilket indebar, at Styrelsesrådet afsatte tid i forbindelse med deres ordinære møde til at ringe til de lande, der ikke er med i Eurosystemet (Thomsen 2002). Det forhold, at der i 2004 blev tilknyttet ti nye lande til EU, har dog resulteret i en stigende interesse omkring møderne i Det Generelle Råd, som nu ikke blot er formelle foreteelser. En hovedopgave er således at lette overgangen fra at være et "udeland" til at være et "indeland". Det er derfor også i Det Generelle Råd, at udelandenes konvergensrapporter tages til efterretning og diskuteres, og her, hvor man monitorerer ERM II og bestræbelserne på at minimere udsvingene fra de bilaterale centralkurser. I denne sammenhæng er det interessant at bemærke, at Danmark tilsyneladende har fået etableret en rolle som forbillede og rådgiver omkring spørgsmålet om, hvordan man sikrer en succesrig fastkurspolitik inden for rammerne af ERM II (Andersen et al. 2006: 224). Det er klart, at denne rolle som lærmester og forbillede kun har betydning, så længe der er andre lande end Danmark i ERM II.

Kilder:

Andersen, Bodil Nyboe, Jens Thomsen og Hans Zeuthen (2006), "Euroen, euroområdet og Danmark: Hvordan er det gået"? i Michael Christensen og Anders Grosen, red. Den finansielle sektor. Udvikling og perspektiver, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 213-226

Thomsen, Jens (2002), "Livet uden for euroen", i Peter Nedergaard, Erik Boel og Lars Barfoed (red.), Den europæiske nødvendighed, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 161-166;

Bilag 3.2 – Eurogruppens halvårsprogram, foråret 2008

21 January 2008

- Eurogroup work programme for the first half of 2008;
- Introduction of the euro in Cyprus and Malta;
- Economic situation, including preparation of the Tokyo G7 finance meeting of 9 February 2008. In this context, exchange rate developments and global imbalances could also be discussed;
- Financial stability and the Lamfalussy review. Follow-up to the December 2007 discussion, on the basis of the letter by Tommaso Padoa-Schioppa, where ministers agreed to come back to the issue in the context of the Eurogroup;

- Euro-area fiche in the draft Integrated Guidelines: orientation debate. Ministers could give guidance for the drafting of the guidelines for the euro-area member states;

11 February 2008

- Economic situation, including debriefing from the Tokyo G7 finance meeting;
- Stability programmes, first set;
- State of play on convergence in ERM II member states;
- Inflation developments. Ministers could discuss recent and prospective inflation developments, including domestic and external factors contributing to inflationary pressures, the contribution of administrative prices and indirect taxation; pressures stemming from insufficient competition, particularly in the food market; wage negotiations and wage indexation, on the basis of Commission and ECB contributions;

3 March 2008

- Economic situation, including Commission interim forecasts;
- Stability programmes, second set;
- (If needed) Adoption of Integrated Guidelines for growth and jobs on euro-area member states and the euro-area;
- EMU@10: overview presentation by the Commission of its upcoming report and communication on the 10 years of the Economic and Monetary Union.

4 April 2008 (Ljubljana)

- Economic situation; including preparation of the G7 and Washington spring meetings;
- Spring orientation debate for budgetary policies. On the basis of the Commission interim forecasts, ministers could first have a horizontal discussion and then focus on the budgetary plans of Germany and the Netherlands for 2009.

13 May 2008

- Economic situation, including Commission spring forecasts, including exchange rates;
- (Possibly) Stability programmes, third set;
- Presentation of the Commission communication on EMU@10;
- Monitoring of wage developments: follow-up to the October 2007

Eurogroup meeting. The discussion would focus on wage developments in member states and on unit labour cost relative evolution; as well as on wage and income distribution issues such as wage indexation mechanisms, and corporate executives' pay, prepared by the EPC;

2 June 2008 (Frankfurt)

- IMF Article IV consultation with the euro-area;
- Enlargement of the euro-area: regular Convergence report (including possibly formal proposals by the Commission);
- Mid-term budgetary review: in the light of the Commission spring forecasts, follow-up to the April Eurogroup discussion on the fiscal policy stance of the euro area and the implications for member states' fiscal policies in 2009;
- (Possibly) Excessive deficit procedures;
- Monitoring of relative developments in growth, productivity and competitiveness. Ministers could discuss tax policy and competitiveness (e.g. shift from labour taxation to consumption taxation), on the basis of Commission and ECB contributions; prepared by the EPC.

Baseret på information fra interviewpersoner

Bilag 3.3

Eurogruppens kommenterede dagsorden, maj 2008

Luxembourg, 26 February 2008

draft

Eurogroup annotated agenda

3 March 2008 (17:00 hrs)

Brussels

I.

Economic situation, including Commission interim forecasts

I would like us to have an exchange of views on recent economic developments and the Commission interim forecasts.

I will first invite Joaquin Almunia to present the Commission interim forecasts; then Jean-Claude Trichet to offer his views, and Xavier Musca to report from the EFC/EWG preparatory discussions, before opening the floor to you.

2.**Financial stability issues: follow-up to the 21 January 2008 discussion**

As agreed at the 21 January meeting, I would like us to discuss financial stability issues, on the basis of preparation by the EWG.

I will first invite Xavier Musca to report from the EWG preparatory discussion; then ask Joaquin Almunia and Jean-Claude Trichet to present their views, before opening the floor to you.

3.**Examination of Stability programme updates: second set**

The Commission adopted recommendations for Council opinions on the stability programme updates of Austria, Cyprus, Greece, Ireland, Slovenia, Spain, and Portugal. I would like us to discuss the main policy issues on budgetary policies as reflected in the stability programmes, before we examine the draft opinions at the Ecofin meeting on the following day. I would like to keep the discussion short and focused on the main issues in this year's updates, concentrating in particular on the general orientations and specific issues identified in the context of the 2007 mid-term review of fiscal policies.

I will first give the floor to Joaquin Almunia to present the Commission's assessments of the stability programme updates focusing on horizontal issues and key messages. I will then ask Xavier Musca to report on the outcome of the discussion at the EFC, before inviting Jean-Claude Trichet to offer the views of the ECB. I will then open the floor to you.

4.**Integrated Guidelines for growth and jobs on euro area member states and the euro area**

Following up to the 21 January discussion, I would like us to examine and endorse the text of the euro-area fiche of the country-specific recommendations of the Integrated Guidelines for growth and jobs.

I will first invite Xavier Musca to report from the EWG preparatory discussion; then ask Joaquin Almunia and Jean-Claude Trichet to present their views, before opening the floor to you.

5.**EMU @ 10: overview presentation by the Commission of its upcoming report and communication**

I will invite Joaquin Almunia to present an overview of the Commission

report and communication on the 10 years of the Economic and Monetary Union forthcoming in May and open the floor for reaction.

6.

Miscellaneous

Baseret på information fra interviewpersoner

Bilag 3.4

Drøftelser i Eurogruppen siden januar 2005

Drøftelser i Eurogruppen siden januar 2005

3. marts 2008

- Den økonomiske og finansielle situation, herunder euro-dollar-kursen
- Finansiell stabilitet
- Integrerede retningslinjer, herunder de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer (BEPG) og retningslinjer for beskæftigelse (EG).

11. februar 2008

- Orientering om G7-finansministtermødet i Tokyo, Japan den 9. februar 2008 (Eurogruppen repræsenteret ved Juncker, Trichet og Almunia)
- Stabilitetsprogrammerne, herunder drøftelse af Frankrigs konsolidering mod sin mellemfristede målsætning for de offentlige finanser
- Drøftelse af den aktuelle og fremtidige inflationsudvikling.

21. januar 2008

- Drøftelse af seneste udvikling på aktiemarkederne
- Eurogruppens arbejdsprogram for første halvår 2008
- Introduktionen af euro i Cypern og Malta
- Forberedelse af G7-finansministtermøde
- Finansiell stabilitet
- Lamfalussy-processen
- Orienterende debat om de integrerede retningslinjer.

3. december 2007

- Afrapportering fra Juncker, Trichet og Almunias besøg i Kina den 27.-28. november 2008. Under besøget drøftedes valutakurser, monetære anliggender, handelsbevægelser og globale finansielle ubalancer.

- Drøftelse af økonomiske situation og fremtidsudsigter for 2008 med Michael Deppler, IMF
- Udveksling af synspunkter om produktivitetsudviklingen i euroområdet
- Diskussion om konkurrencen i den europæiske servicesektor, og betydningen heraf for prisudviklingen/-fastsættelsen.

12. november 2007

- Den økonomiske situation i EU og i resten af verden
- Drøftelse af oliepriser og bekræftelse af Manchester-erklæringen [om ikke at reagere på de stigende oliepriser ved sænkninger af diverse skatter og afgifter]
- Valutakurser
- Drøftelse af finanspolitikken i euroområdet
- Forberedelse af Juncker, Trichet og Almunias besøg i Kina den 27.-28. november 2008. Forventede dagsorden: Monetære anliggender og globale ubalancer
- Debat om fastsættelse og fordeling af lønninger, herunder særligt udviklingen i de offentlige lønninger i forhold til de private.

8. oktober 2007

- Den økonomiske situation og udviklingen i EU's konkurrenceevne og handelsperformance
- Drøftelse af de foreløbige 2008-budgetter i Tyskland, Spanien, Frankrig og Nederlandene
- Forberedelse af G7-finansministtermøde den 19. oktober 2007 i Washington: Økonomiske situation, udviklingen på de finansielle markeder og valutakurserne
- Arbejdsmarkedsreformer i euroområdet: flexicurity.

9. juli 2007

- Eurogruppens arbejdsprogram for andet halvår 2007
- Behandling af Østrigs stabilitetsprogram
- Drøftelse af styrkelse af stabilitets- og vækstpagtens forebyggende arm
- Drøftelse af de foreløbige 2008-budgetplaner i Irland og Italien
- Besøg af Frankrigs præsident Sarkozy vedrørende Frankrigs udskydelse af balancerede offentlige budgetter til 2012 i stedet for 2010, jf. Berlin-erklæringen.

4. juni 2007

- Drøftelse af konjunktursituationen i euroområdet med IMF
- Generel drøftelse af retningslinjerne for de offentlige budgetter i medlemslandene, baseret på Kommissionens forårsprognose og Berlin-erklæringen [se Eurogruppemødet den 20. april 2007 nedenfor]
- Drøftelse af ni eurolandes budgetplaner for 2008
- Drøftelse af Kommissionens anbefaling om ophævelse af EDP-proceduren for Tyskland og Grækenland
- Kommissionens og ECB's konvergensrapporter vedrørende Cypern og Maltas optagelse i euroen.

8. maj 2007

- Den økonomiske og finansielle situation
- Integration på de finansielle markeder
- Forbedring af pengepolitikens transmissionsmekanismer
- Arbejdskraftmobiliteten på tværs af grænserne i euroområdet.

20. april 2007 (uformelt Økofin)

- Den økonomiske og finansielle situation
- Budgetpolitikken i medlemslandene i 2007 og 2008 – enighed om Berlin-erklæringen, som bl.a. indeholder følgende:
 - a) Eurolandene bør benytte bedre end forventede indtægter til underskuds- og gældsreduktion.
 - b) Eurolande, som ikke allerede opfylder deres mellemfristede målsætning for de offentlige finanser (MTO), bør opfylde disse senest i 2010.
 - c) Eurolandene bør opretholde en stærk strukturel budgetposition og undgå procyklisk finanspolitik.

26. marts 2007

- Den økonomiske og internationale finansielle situation
- Forberedelse af G7-finansministtermødet i Washington: primært valutakursudviklingen
- Den finansielle integrations rolle i Europa (betalingsdirektivet)
- Multilateral overvågning i stabilitets- og vækstpakten. Finanspolitiske konsolideringer i gode tider; bekræftelse af forpligtelse til benyttelse af ekstraordinære indtægter til underskuds- og gældsreduktion.

26. februar 2007

- Den økonomiske og finansielle situation

- Drøftelse af beskæftigelsessituationen
- Stabilitetsprogrammer
- Forberedelse af Det Europæiske Råd – fire anbefalinger:
 - a) udnyttelse af de gode tider til fortsat budgetkonsolidering
 - b) forbedring af kvaliteten af de offentlige finanser
 - c) forbedring af konkurrencesituationen, herunder særligt på markedet for service og tjenesteydelser med henblik på at sikre finansiel integration
 - d) forbedring af fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet
- Drøftelse af lønudviklingen/-omkostningerne i euroområdet, herunder i relation til ledigheden.

29. januar 2007

- Eurogruppens arbejdsprogram for første halvår 2007
- Den økonomiske situation
- Forberedelse af G7-finansministerøde i Essen: valutakursudviklingen
- Anbefaling om ophævelse af proceduren for uforholdsmæssig store underskud for Frankrig
- Integrerede retningslinjer: BEPG og EG
- Kommissionens og ECB's konvergensrapporter.

27. november 2006

- Den økonomiske situation, udviklingen i 2006 og udsigterne for 2007 og 2008 med Michael Deppler, IMF
- Forbedring af de offentlige budgetpolitikker: forberedelse af uformelt Økofin den 20.-21. april 2007
- Drøftelse af valutakursudvikling, herunder særligt euro-dollar-kursen.

6. november 2006

- Den økonomiske situation: konjunkturudvikling i USA, inflation
- Finanspolitiske konsolideringer i 2006: stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del
- Udveksling af synspunkter med IMF-direktør Rodrigo Rato vedrørende strukturelle reformer i euroområdet.

9. oktober 2006

- Opfølgning på G7-finansministtermødet i Singapore
- Ekstern repræsentation af Eurogruppen: drøftelse af fælles repræsentation i internationale organisationer

- Enighed om bedre koordination mellem eksekutivdirektører i IMF, med henblik på repræsentation af hele euroområdet interesser
- Drøftelse af inflationsforskellene blandt medlemslandene
- Drøftelse af seneste budgetudvikling i Italien, Frankrig, Tyskland og Grækenland med henblik på efterlevelse af Rådets henstillinger
- Bekræftelse af nuværende anvendelse af inflationskriteriet i relation til konvergenskriterierne.

8. september 2006 (uformelt Økofin)

For første gang med deltagelse af Sloveniens finansminister

- Økonomiske situation, herunder i lyset af Kommissionens interim forecast
- Forberedelse af G7-finansministtermødet i Singapore
- Finanspolitisk overvågning og de offentlige budgetter i eurolandene
- Drøftelse af muligheden for uformelle drøftelser mellem Eurogruppen og ECB om pengepolitikken i euroområdet.

10. juli 2006

- Forberedelse af optagelse af Slovenien i euroen
- Eurogruppens arbejdsprogram for andet halvår 2006
- Analyse af den budgetmæssige situation i eurolandene i 2006 og perspektiverne for 2007
- Drøftelse af Portugals opfølgning på Rådets EDP-henstilling.

6. juni 2006

- Den økonomiske situation
- Drøftelse af de økonomiske perspektiver for euroområdet med Michael Deppler, IMF
- Inflationsudviklingen i euroområdet – herunder især i servicesektoren
- Orientering fra Padoa-Schioppa vedrørende den budgetmæssige situation i Italien og vedrørende den nye regerings budgetkonsolideringspolitik
- Udveksling af synspunkter vedrørende konvergensrapporterne for Slovenien og Litauen
- Drøftelse af muligheden for uformelle drøftelser mellem Eurogruppen og ECB om pengepolitikken i euroområdet.

4. maj 2006

- Drøftelse af vækstforskellene imellem eurolandene
- Løndannelsen i euroområdet

- Enighed om udvikling af fælles indikatorer for bl.a. olieprisudviklingen til benyttelse i de nationale budgetprocedurer
- Bekræftelse af forpligtelserne i Manchester-aftalen [om *ikke* at reagere på de stigende oliepriser ved sænkninger af diverse skatter og afgifter]
- Enighed om mere transparens på oliemarkedet, primært i forhold til eksakte data for størrelsen på olielagre
- Refleksion over muligheden for beskatning af olieselskabernes overskud.

7. april 2006 (uformelt Økofin)

- Den økonomiske og budgetmæssige situation i euroområdet
- Forberedelse af G7-finansministtermødet i Washington
- Udveksling af synspunkter vedrørende udsigterne til udvidelse af euroområdet. Enighed om en stringent fortolkning af konvergenskriterierne.

13. marts 2006

- Den økonomiske situation, herunder valutakursudviklingen
- Drøftelse af EDP-procedurerne for Tyskland og Italien, herunder en opfordring til en styrket tysk konsolideringsindsats
- Stabilitetsprogrammer.

13. februar 2006

- Drøftelse af den økonomiske situation, herunder vækstforskelle mellem eurolandene
- Udveksling af synspunkter med Jean-Claude Trichet (ECB) vedrørende pengepolitikken i euroområdet
- Drøftelse af Kommissionens rapport vedrørende Lissabon-strategien, herunder betydningen af den europæiske befolknings aldring for de sociale "sikkerhedssystemer". Bekræftelse af nødvendigheden af holdbare offentlige budgetter på mellemlangt og langt sigt.

23. januar 2006

- Den økonomiske situation, herunder olieprisudviklingen i lyset af situationen i Iran og Nigeria. Endvidere behov for at følge udviklingen i de globale ubalancer
- Drøftelse af den budgetmæssige situation i medlemslandene, især for så vidt angår landene med igangværende procedurer for uforholdsmæssig store underskud
- Drøftelse af det finske stabilitetsprogram
- Drøftelse af afløser for Ottmar Issing i ECB's direktion.

5. december 2006

- Drøftelse af økonomiske situation med Michael Deppler, IMF
- Drøftelse af ECB's seneste renteændring
- De budgetmæssige udfordringer for flere af medlemslandene, herunder de fem lande med uforholdsmæssig store underskud.

7. november 2005

- Den økonomiske situation, herunder drøftelse med ECB om vækstudsigter og inflation
- Forberedelse af G7-finansministtermøde i London.

10. oktober 2005

- Den aktuelle konjunktursituation i euroområdet, herunder drøftelse af oliepriser
- Orientering om drøftelserne på G7-finansministtermødet i Washington
- Orientering om Junckers møde med ECB's styrelsesråd i Athen
- Drøftelse af ekstern repræsentation af Eurogruppen
- Drøftelse af vækstforskellene imellem eurolandene

9. september 2005 (uformelt Økofin)

- Den økonomiske situation, herunder de stigende oliepriser
- Enighed om en erklæring om ikke at reagere på de stigende oliepriser ved sænkninger af diverse skatter og afgifter [*Manchester-erklæringen*]
- Drøftelse af muligheder for besparelse af energi og øget anvendelse af vedvarende energikilder
- Forberedelse af G7-finansministtermødet i Washington den 23. september 2005
- Proceduren for uforholdsmæssig store underskud vedrørende Portugal.

11. juli 2005

- Den økonomiske situation og den budgetmæssige situation i eurolandene, herunder især i Portugal og Italien
- Drøftelse af de stigende oliepriser og den stigende eurokurs over for dollaren
- Drøftelse af vækstforskellene imellem eurolandene

6. juni 2005

- Drøftelse af den økonomiske situation, de økonomiske perspektiver i euroområdet og den reformerede stabilitets- og vækstpagt med

Michael Deppler, IMF

- Drøftelse af de offentlige finanser i eurolandene i 2005 og 2006, herunder 2006-budgetplanerne i Nederlandene, Tyskland og Østrig
- Proceduren for uforholdsmæssig store underskud i Nederlandene
- Kommissionens forslag til ændringer i euromønternes fælleseuropæiske side, samt retningslinjer for euromønternes nationale side
- Rammer for og styring af udarbejdelse af statistik i Eurostat og i medlemslandene.

13. maj 2005 (uformelt Økofin)

- Den økonomiske situation
- De overordnede økonomisk-politiske retningslinjer (BEPG)
- Ekstern repræsentation af Eurogruppen
- Ændring af euromønternes fælleseuropæiske side som følge af udvidelsen.

11. april 2005

- Den budgetmæssige situation i eurolandene, herunder især vedrørende de procedurerne for uforholdsmæssig store underskud vedrørende Tyskland, Frankrig, Grækenland, Italien og Portugal
- Forberedelse af G7-finansministermødet i Washington, herunder vedrørende de asiatiske landes monetære fleksibilitet og de stigende oliepriser.

20. marts 2005

- Politisk enighed i Eurogruppen om, og efterfølgende enighed blandt ikkeeurolandene til, den reviderede stabilitets- og vækstpakt.

7. marts 2005

- Drøftelse om revision af stabilitets- og vækstpakten med henblik på politisk enighed inden Det Europæiske Rådsmøde den 22.-23. marts 2005.

16. februar 2005

- Drøftelse om revision af stabilitets- og vækstpakten, herunder enighed om styrkelse af pagtens forebyggende arm.

17. januar 2005

- Drøftelse om revision af stabilitets- og vækstpakten.

Kilde: Pressemateriale på det luxembourgske finansministeriums hjemmeside (samt søgninger på Financial Times).

