

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-afgåelsen, 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's 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 unipolær. 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 opridses 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)

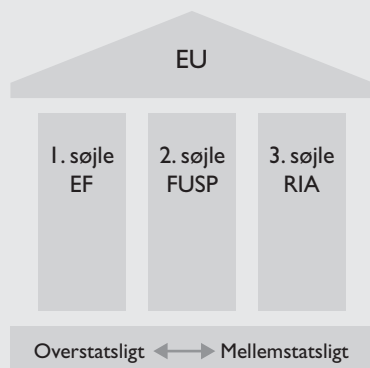
Det har traditionelt været almindeligt i daglig tale at betegne de forskellige traktater, der danner grundlaget for det europæiske samarbejde, efter de byer traktaterne blev undertegnet. Således blev den traktat, der blev undertegnet i Rom i 1957, og som efter sin titel var traktaten om oprettelse af 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 udenrigsministermøde 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

Virkingen 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, terrorismebekæmpelse 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 flytningene 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 indebærer, 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 tredjelandsstatsborgere 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 tredjelandsstatsborgere 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 enstemighed

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 **politimission** 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 Nicehængende partier 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 *mellestatsligt* 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 mellestatsligt 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 højststående 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.

1.3.4 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 intensivering 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/Harens+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.

