

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 betænkeligheder 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 manøvemuligheder, når det gælder traktatfor-handlinger, 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 arbejder 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 eurolandenes 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 sikringsystem.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 strafretlige 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 forvriddning eller fragmentering af det indre marked.

Det har altid været således, at der opstår en risiko for konkurrenceforvriddninger, hvis et eller flere medlemslande ikke deltager i EU's harmoniseringsbestrebelse. Dette er ikke overraskende, da harmoniseringens formål netop er at fjerne regelforskelle, der kan skabe konkurrenceforvriddninger. Den vigtigste pointe her er derfor, at den stadig stigende frygt for sådanne konkurrenceforvriddninger 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 samarbejds mønstre, 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 paralleltaler 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 tilvalgsmodel 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*.