

Konklusion

7.1 Indledning

Siden 1993 har Danmark haft en særstilling i forhold til samarbejdet i den Europæiske Union. Selvom Danmark er fuldgældigt medlem af EU, har Danmark en række undtagelser, eller forbehold, for dele af dette samarbejde, der stiller Danmark anderledes end alle andre medlemslande.

Denne udredning har undersøgt udviklingen i EU-samarbejdet siden 2000 på de fire områder, hvor Danmark har forbehold, nemlig sikkerheds- og forsvarspolitikken, den Økonomiske og Monetære Union, unionsborgerskabet og retlige og indre anliggender. Danmark fik denne særstilling på topmødet i Edinburgh i december 1992, efter at et flertal af de danske vælgere havde stemt nej i en folkeafstemning om Maastricht-traktaten den 2. juni 1992. Som kapitel 1 opridser, var en fællesnævner bag formuleringen af forbeholdene, at Danmark skulle sige nej til "unionsudviklingen" hen imod et "Europas Forenede Stater". Modviljen gik særligt på, at udviklingen inden for de fire områder ville føre til en overstatslig "Europa-hær" med deraf følgende underminering af NATO; til en fælles økonomisk politik, som man kender det fra føderale stater; til en erstatning af det danske statsborgerskab med et fælles europæisk statsborgerskab; og til et fælles EU-politi.

Ingen af disse scenarier er i dag blevet realiseret. Dog ramte forfatterne af det "nationale kompromis" efter det danske nej til Maastricht-traktaten rigtigt ved at udpege netop de områder af EU-samarbejdet, der skulle vise sig at vokse særlig meget i betydning. Den forudgående analyse peger på, at de danske forbehold har haft en række konsekvenser, som det var vanskeligt at forudse i 1992. Der er i dag et voksende EU-samarbejde på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, på det økonomiske og monetære område, inden for unionsborgerskabet samt inden for de retlige og indre anliggender. I løbet af de sidste 16 år er både ESFP, ØMU og RIA vokset fra hovedsageligt at være ideer på papir til at være nogle af de mest centrale politikområder med stor praktisk og

politisk betydning. Unionsborgerskabet har også fået større politisk betydning, men det danske forbehold har som følge af sit indhold ikke haft nogen praktisk betydning i forhold til denne udvikling. Også på grund af udvidelserne mod øst og syd er EU i dag et helt anderledes samarbejde end i 1992.

De foregående kapitler har for det første forsøgt at klarlægge udviklingen inden for hvert af de fire politikområder ved at give en vurdering af "tingenes tilstand" samt et bud på den mest sandsynlige politiske udvikling og de største udfordringer fremover. Analysen i kapitlerne peger på, at der hvis EU's seneste traktat, Lissabon-traktaten, ratificeres vil ske væsentlige udviklinger, der øger betydningen af tre af de fire danske forbehold.

For det andet har kapitlerne set nærmere på forbeholdenes betydning for Danmarks stilling i EU. Det gælder først og fremmest i forhold til de enkelte forbeholdsområder. Hvor står Danmark udenfor, og hvad er konsekvenserne for Danmark? I takt med at de områder, som er omfattet af forbeholdene, er blevet udbygget, er betydningen af de danske forbehold tilsvarende vokset. Mens forbeholdet for unionsborgerskabet i dag ingen praktisk betydning har, er konsekvenserne på de tre andre områder helt andre og væsentlig større, end de var i 2000. Spørgsmålet om forbeholdenes betydning for Danmarks stilling i EU gælder også mere generelt. Således peger kapitel 6 på, at det ikke kun er i forhold til de fire konkrete områder, at Danmarks stilling i EU påvirkes af forbeholdene; eksempelvis mindskes Danmarks mulighed for at øve indflydelse på EU-samarbejdet også under traktatforhandlinger.

Denne konklusion opsummerer hovedtrækkene fra de fem foregående kapitler og slutter med at sammenfatte konsekvenser af forbeholdene for såvel Danmarks muligheder for at føre en uafhængig politik som for Danmarks overordnede stilling og mulighed for at øve indflydelse i EU. Først vender dette kapitel sig dog mod den kontekst, som har præget udviklingen inden for ESRP, ØMU og RIA, og som er udgangspunktet for at forstå, hvorfor forbeholdene har så forskellig betydning i dag sammenlignet med, da de blev indført i 1993. Udviklingen på de politikområder, der er omfattet af de danske forbehold, har været præget af to gennemgående forandringer. For det første er der sket store omvæltninger på den globale, europæiske og indenrigspolitiske scene, og for det andet er der opstået en ny politisk dagsorden i EU med andre politiske prioriteter.

7.2 De grundlæggende forandringer

7.2.1 En ændret verden

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

*Kofi Annan, 2003*¹

Den vigtigste baggrund for, at de danske forbeholds betydning er vokset så markant mellem 1992 og 2008, er formentlig den ændrede verden, vi lever i. De områder, der er omfattet af de danske forbehold, har over de sidste 16 år ændret sig på en måde, der var umulig at forudse ved forbeholdenes ikrafttræden. Udviklingen omfatter forandringer på den globale scene, et udvidet og ændret EU og forandringer i dansk indenrigspolitik.

Således har en række globale begivenheder præget udviklingen i EU-samarbejdet om ESFP, ØMU og RIA. Krigene i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne og EU's tættere samarbejde med NATO har øget medlemslandenes ønske om en stærk sikkerheds- og forsvarspolitisk struktur i EU. Som det ovenstående citat peger på, har EU også en vigtigere sikkerhedsrolle i FN, omend samarbejdet bærer præg af en række spændinger. Terrorangrebene i New York, Madrid og London har inden for RIA-samarbejdet givet anledning til at styrke fælles efterforskning og indføre fælles bekæmpelse af terrorisme. Globaliseringen har desuden betydet et øget indvandringspres på EU's ydre grænser fra både lovlige og irregulære indvandrere, hvilket i et EU med intern fri bevægelighed har gjort den fælles grænsekontrol til en topprioritet for alle medlemslande. På det økonomiske område har 15 EU-lande i dag indført den fælles mønt euroen, der erstatter deres gamle nationale møntfod, og yderligere ni lande forventes at følge trop inden for den nærmere fremtid. Samtidig har de seneste ti års globale finansielle problemer, for eksempel i Kina og USA, gjort ECB til en global spiller i diskussionerne af udfordringerne for de finansielle markeder også uden for EU.

De ændrede globale forhold er afspejlet i en række ændringer på EU-niveau. Nye politikker og strategier vedrørende f.eks. terrorismebekæmpelse og FN-sanktionerede militære interventioner er blevet vedtaget. EU har skabt nye organer, som f.eks. et fælles grænseagentur, og har generelt gjort samarbejdet mellem medlemslandene langt tættere på en række områder. Siden 1992 er der desuden vedtaget to traktater: Amsterdam-traktaten i 1998 og Nice-traktaten i 2000, mens en tredje, Lissabon-traktaten, blev undertegnet i 2007 men afventer ratificering i alle medlemslandene. Derudover er en af de væsentligste udviklinger siden 1992 udvidelsen af EU's medlemstal, der er blevet mere end fordoblet. Udvidelse med i alt 15 lande siden 1992 har bidraget til at øge fokus i EU's institutioner på ønsket om at gøre Unionens indretning mere gennemsigtig og effektiv samt på behovet for en række ændringer i EU's traktatgrundlag, som det senest er set med Lissabon-traktaten.

Sidst, men ikke mindst, er det også tydeligt, at Danmark tilsvarende har ændret sig betragteligt de sidste 16 år. Mest markante er måske reformerne af den offentlige sektor og på arbejdsmarkedet, stramningen af udlændingepolitikken og omlægningen af sikkerheds- og forsvarspolitikken.

Samlet set ser verden, EU og Danmark således på mange måder anderledes ud i 2008 end i 1992, da forbeholdene blev formuleret. Eksemplerne ovenfor viser, at globale udviklinger og udfordringer, hvad enten det er nye typer konflikter og trusler eller finansielle og økonomiske kriser uden for EU, i høj grad påvirker udviklingen i EU af nye politikker og tiltag. Den EU-politiske udvikling på de områder, der er dækket af de danske forbehold, har uundgåeligt indvirkning på forbeholdenes konsekvenser for Danmark.

7.2.2 En ændret dagsorden

“For at leve op til disse forventninger [borgernes ønske om et handlekraftigt EU efter udvidelsen] har Kommissionen opstillet tre hovedindsatsområder for morgendagens EU: Det skal konsolidere sin økonomiske og sociale udviklingsmodel, der sikrer borgerne velstand og solidaritet, det skal udbygge sit område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, så begrebet unionsborgerskab får et reelt indhold, og det skal påtage sig sit ansvar som verdensmagt.”

Europa-Kommissionen, 2002²

Den anden gennemgående forandring synliggjort gennem udredningens analyse er, at forbeholdene omfatter politikområder, som i dag står

øverst på EU's dagsorden. Som citatet ovenfor indikerer, er EU-samarbejdet om forsvars- og sikkerhedspolitik, retlige og indre anliggender og Den Økonomiske og Monetære Union tre af EU's største og mest vægtige projekter. At disse områder fortsat står øverst på EU's dagsorden, afspejles af Lissabon-traktatens organisering af EU-samarbejdets målsætninger:³

1. Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningens velfærd.
2. Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (retlige og indre anliggender).
3. Unionen opretter et indre marked [og arbejder for en] bæredygtig udvikling i Europa.
4. Unionen opretter en økonomisk og monetær union.
5. Unionen [...] bidrager til fred, sikkerhed [...] samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt.
6. Unionen forfølger sine mål med passende midler inden for de beføjelser, der er tildelt den i traktaterne.

Ud af de fire konkrete målsætninger (punkt 2 til 5) har Danmark altså forbehold for at deltage i dele af tre af EU-samarbejdets højst prioriterede politikområder, nemlig RIA (punkt 2), ØMU (punkt 4) og ESFP (punkt 5). Disse områder har allerede gennemgået en væsentlig politisk udvikling, og denne udvikling vil med al sandsynlighed fortsætte i de næste år. Med euroens lancering i 2002 blev ØMU-samarbejdet for alvor en realitet, og det økonomiske og finansielle samarbejde er siden blevet stadig mere intensivt. På det sikkerheds- og forsvarspolitiske område har EU siden 2000 påtaget sig en række opgaver som global sikkerhedspolitisk aktør, bl.a. en række civile såvel som fredsstøttende operationer både i Europas nærområde og i Asien og Afrika, og oplevet en voksende institutionel og operationel kapacitet. Tilsvarende er RIA-samarbejdet vokset betydeligt over det seneste årti, ikke mindst på grund af medlemslandenes ønsker om i fællesskab at løse grænseoverskridende udfordringer som regulering af indvandring, håndtering af flygtninge og bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme. Ikke kun ydre pres, men også medlemslandenes egne politiske prioriteter har været afgørende for, at det blev netop disse områder, der blev højt prioriterede.

Den politiske betydning og udvikling af disse områder har tilsvarende medført en række konsekvenser for Danmarks forhold til EU, som

det har været vanskeligt at forudse for 16 år siden. Det kan bl.a. ses i forhold til Danmarks rolle under traktatforhandlinger og mulighed for varetagelse af rådsformandskab. Virkningen på det overordnede forhold er særlig stærk på de områder, hvor der ikke er oplagte eller klare grænser mellem EU-samarbejdet og de fravalgte politikker. F.eks. udvides det økonomiske samarbejde inden for ØMU som reaktion på globale udfordringer, og det kommer derfor i stigende grad til at gribe ind i spørgsmål, der vedrører det indre marked, miljø og udvikling. Det er således almindeligt, at miljøspørgsmål som CO₂-afgift drøftes i Eurogruppen, som Danmark er udelukket fra at deltage i. Ligeledes har den politiske udvikling inden for RIA-samarbejdet betydet, at alle områder, hvis Lissabon-traktaten indføres, fremover vil have karakter af et overstatsligt samarbejde. Hermed vil Danmark på sigt også blive udelukket fra at deltage i det politi- og strafferetsmæssige samarbejde, vi indtil i dag har deltaget fuldt ud i. Tilsvarende betyder den stigende integration af RIA-spørgsmål i EU's øvrige politikområder, at der fremover oftere kan indgå f.eks. strafferetlige elementer i andre politikområder, såsom miljølovgivning. Her er Danmark bundet, uanset at vi har et forbehold over for overstatsligt strafferetssamarbejde. Sidst, men ikke mindst, er en konsekvens af det stigende fokus på samtænkning af civile og militære midler, at antallet af operationer, hvor Danmark fremover ikke kan deltage på grund af forsvarsforbeholdet, forventes at vokse. Udviklingen af ESFP har desuden vist, at EU's sikkerheds- og forsvarssamarbejde ikke tvinger medlemslandene til at deltage i militære opgaver. Det er fortsat et valg, hvert enkelt medlemsland træffer i forhold til hver operation. Det danske forsvarsforbehold udelukker dog dansk deltagelse i sådanne opgaver. Udviklingen inden for ØMU, RIA og ESFP understreger mere generelt, at det er den overordnede politiske udvikling i EU, og ikke Danmark selv, der er bestemmende for omfanget og konsekvenserne af de danske forbehold.

7.3 Sammenfatning af de fire forbehold

7.3.1 Sikkerheds- og forsvarspolitik

Gennemgangen og analysen i kapitel 2 af udviklingen på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område kan næppe give anledning til tvivl om, at der er foregået en hastig og substantiel udvikling af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Forskellen ses tydeligst i den udvikling, der er sket i årtiet fra Maastricht-traktatens ratifikation i 1993, til ESFP blev erklæret operationel i 2003. Maastricht-traktatens overordnede hen-

sigtserklæringer og løse beskrivelser af forholdet mellem EU og Vestunionen viste sig utilstrækkelige til at håndtere den ilddåb, EU's medlemslande stod over for i forbindelse med opløsningen af det tidligere Jugoslavien. Erfaringerne herfra samt terrorangrebene på USA den 11. september 2001 er de væsentligste årsager til, at ESFP anno 1993 står i skarp kontrast til ESFP et årti senere, hvor EU havde påbegyndt tre operationer på Balkan og en operation i Afrika, der anses for at have forhindret en eskalering af krisesituationer. I dag er antallet af ESFP-missioner oppe på 20 med flere missioner på vej.

Baggrunden for, at EU kunne gå fra primært hensigtserklæringer til praktisk udførelse på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, er naturligvis et politisk arbejde med at oprette det nødvendige strukturelle fundament, f.eks. i form af nye organer som en udenrigs- og sikkerhedspolitisk komite (PSC), en militærkomite og et forsvarsagentur (EDA). Særligt perioden 1999 til 2003 var i kraft af opbygningen af de institutionelle, kapacitetsmæssige og begrebsmæssige rammer for ESFP, præget af en stærk udvikling. Man kan sige, at den politiske vilje til at oprette det strukturelle fundament blev styrket i kølvandet på den ulykkelige situation på Balkan i 1990'erne, mens viljen til at bruge strukturerne styrkedes i kølvandet på terrorangrebene på USA i 2001, ligesom der også kom en gradvis erkendelse af, at Europa i noget højere grad selv måtte være i stand til at varetage forsvars- og sikkerhedspolitiske problemer i og uden for Europa.

Danmarks position i forhold til udviklingen af ESFP er imidlertid unik inden for EU, idet Danmark i henhold til Edinburgh-afgørelsen ikke deltager i den forsvarspolitiske dimension, men naturligvis på lige fod med alle andre EU-medlemslande er påvirket af den internationale sikkerhedspolitiske udvikling. Situationen har ført til, at forsvarsforbeholdet har skiftet karakter fra at være af mere symbolsk betydning til at have en langt mere praktisk betydning. Det er bl.a. kommet til udtryk ved tilbagetrækningen af danske styrker fra Makedonien og Bosnien-Hercegovina i 2003 og 2004 som følge af overgangen fra NATO- til EU-ledede operationer samt ved, at Danmark ikke kan deltage i kampgrupperne, herunder den nordiske kampgruppe. Selvom der er en vis usikkerhed om den konkrete betydning af de strukturelle forandringer, Lissabon-traktaten lægger op til, vil forsvarsforbeholdets betydning under alle omstændigheder vokse i fremtiden. Både formelt med Lissabon-traktaten og på politisk niveau uafhængigt af traktaten lægges der op til en yderligere udvikling af ESFP-området, og forbeholdet vil dermed blive endnu mere mærkbart for det danske forsvar og dansk sikkerhedspolitik mere generelt.

EU's relationer med FN og NATO har også forandret sig. Begge organisationer opfatter EU som en attraktiv partner i samarbejdet om at løse europæiske og globale krisesituationer. Dertil kommer, at både EU, FN og NATO i dag i stigende grad synes at vægte behovet for "samtænkning" af civile og militære tilgange. Danmark, der er en af de varmeste fortalere for samtænkning, kan på grund af forsvarsforbeholdet ikke bidrage til denne proces i EU-regi og har derfor koncentreret den politiske aktivitet på dette område inden for NATO.

Kapitlet konkluderer, at konsekvenserne af det danske forbehold i dag er betydelige. For det første begrænser forbeholdet Danmarks handlemfrihed. Den mellemstatslige konstruktion af ESFP sikrer alle medlemslande (undtagen Danmark) fuld frihed til at tage beslutning om at deltage i EU-missioner fra sag til sag. Det kan ikke pålægges et medlemsland at sende soldater til operationer. Derudover har Danmark afgivet muligheden for at forhindre resten af medlemslandene i at gå videre med udviklingen af den militære dimension af ESFP, idet Danmark ikke er med til at træffe beslutninger og dermed ikke kan gøre brug af retten til veto. For det andet har forbeholdet de meget direkte konsekvenser, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og finansieringen af afgørelser, der har indvirkning på forsvarsområdet. Dette har medført, at Danmark reelt har mindre indflydelse og markedsværdi over for samarbejdspartnere. Sidst, men ikke mindst, har forsvarsforbeholdet skabt usikkerhed om den politik, Folketinget og skiftende regeringer har ønsket at føre (senest om samtænkning mellem civile og militære midler). Dette gælder også inden for andre fora såsom FN og NATO, der har afgørende betydning for udførelsen af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Da det er sandsynligt, at FN i fremtiden i stigende grad vil benytte sig af regionale organisationer, kan Danmark med forbeholdet intakt f.eks. få vanskeligere ved at opretholde sin tradition for medvirken i globale fredsstøttende og -bevarende missioner.

7.3.2 Økonomisk og monetær union

Det danske forbehold over for EU's økonomiske og monetære union betyder umiddelbart, at Danmark fortsat har den danske krone som valuta. Danmark fører imidlertid en fastkurspolitik over for euroen, der betyder, at kronen er fuldstændig bundet til euroen uanset konjunktursituationen. Med andre ord skygger den danske nationalbank euroområdet rentepolitik. Fastkurspolitikken blev indført i 1982, og Danmark har siden da succesfuldt fastholdt kronens kurs over for dengang D-

marken og nu euroen. Fastkurspolitikken nyder bred opbakning både i befolkningen og i Folketinget, og det forekommer derfor meget usandsynligt, at Danmark opgiver fastkurspolitikken. En stillingtagen til det danske euroforbehold er derfor ikke et spørgsmål om, hvorvidt Danmark skal træde ud af fastkurssamarbejdet eller ej. Spørgsmålet er snarere, om Danmark skal fortsætte sin fastkurspolitik og tætte tilknytning til euroen eller deltage i eurosamarbejdet.

I vurderingen af konsekvenserne af det danske forbehold for eurosamarbejdet må der overordnet skelnes mellem økonomiske og politiske konsekvenser. Økonomisk er der i de stabile perioder mindre, men negative økonomiske omkostninger ved at stå uden for eurosamarbejdet. Disse relaterer sig til vekselomkostninger, en lidt højere rente, vanskelighederne ved at sammenligne priser med andre EU-lande, samt formentlig lidt mindre handel. Det er dog muligt, at omkostningerne kan være større, og store, i perioder med økonomisk krise, hvor kronen kan komme under pres, og hvor Nationalbanken som konsekvens må sætte renterne op for at forsvare kronens faste kurs. Danmark har ikke i de senere år været udsat for en større økonomisk krise, hvor kronen har været under pres, hvilket har begrænset den økonomiske betydning af euroforbeholdet.

Den største betydning af euroforbeholdet for Danmark vedrører Danmarks indflydelse på EU's generelle økonomiske politik. Her relaterer konsekvenserne sig især til den økonomiske koordination og beslutningstagning i euroområdet, hvor Danmark er udelukket fra deltagelse i Eurogruppen samt Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank. Styrelsesrådet fastsætter euroområdets rente og i kraft af fastkurspolitikken dermed også den danske rente. I andre koordinations- og beslutningsfora er Danmark desuden delvis udelukket (eksempelvis Komitearbejdet i Det Europæiske System af Centralbanker).

Eurogruppen, hvis status traktatfæstes med Lissabon-traktaten, består af eurolandenes finansministre, som mødes én gang om måneden forud for det månedlige møde i Økofin-Rådet, hvor alle EU's finansministre deltager. Eurogruppens stadig mere omfattende politiske dagsorden og interessesfære gør gruppen til det væsentligste forum for økonomisk samordning i EU i dag. Oprindeligt var målet, at Eurogruppen skulle være et forum, hvor økonomiske spørgsmål relateret til euroen kunne blive diskuteret. I praksis har Eurogruppen udviklet sig til et forum, der også diskuterer emner, der ikke direkte relaterer sig til euroen, men som er vigtige for lande uden for euroen, såsom strukturreformer på arbejdsmarkedet, energipolitik, den internationale

økonomiske situation, de finansielle markeder og markedet for serviceydelser. Ofte møder finansministrene fra Eurogruppen slet ikke op til Økofin-Rådet, eller de kommer med en fælles holdning, som det kan være svært for lande uden for eurosamarbejdet at få indflydelse på. Møderne i Økofin-Rådet har derfor mistet noget af deres centrale rolle i den overordnede koordination af den europæiske økonomiske politik. Endvidere er det i stigende grad Eurogruppen, der repræsenterer EU i globale økonomiske fora. Eurogruppen deltager f.eks. i G7-møderne med blandt andet USA og Japan og fører drøftelser med bl.a. Kina. Disse interne og eksterne udviklingstendenser betyder, at Danmark i stigende grad udelukkes fra at deltage i, og have mulighed for at påvirke, diskussioner og politikker, der ikke direkte er relateret til ØMU-forbeholdet.

En række lande både inden for euroen og uden for euroen har leveret relativt gode økonomiske resultater i de senere år. Gode økonomiske præstationer afhænger ikke af, om man deltager i eurosamarbejdet eller ej, men derimod overvejende af den førte finans- og strukturpolitik. Danmarks relativt gode økonomiske resultater – herunder høj velstand, lav ledighed og sunde offentlige finanser – skyldes i høj grad mere end to årtiers løbende styrkelse af finans- og strukturpolitikken. Den gode økonomi skyldes derfor ikke euroforbeholdet, eftersom Danmark i kraft af fastkurspolitikken har ført præcis samme pengepolitik som eurolandene. Omvendt synes euroforbeholdet heller ikke at have hæmmet den økonomiske vækst i Danmark, da Danmark har haft en lang stabil økonomisk periode, hvor omkostningerne ved at stå uden for euroen er begrænsede.

Kapitlet vurderer, at Danmarks gode økonomi, der er en rollemodel for andre EU-lande, skaber mulighed for, at Danmark på trods af sin lille størrelse ville kunne spille en rolle i eurosamarbejdet. Østrig og Nederlandene fremhæves som eksempler på, at små lande med en god økonomi godt kan øve stor indflydelse i Eurogruppen. Kapitlet konkluderer, at det – ud over fastholdelsen af kronen som valuta – er i forhold til disse spørgsmål om indflydelse på politiske og monetære spørgsmål, at euroforbeholdet har haft størst konsekvenser for Danmark.

7.3.3 Unionsborgerskabet

Det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet udsprang af en bekymring for, at unionsborgerskabet ville udvikle sig til at træde i stedet for det nationale statsborgerskab. Da de andre medlemslande delte Danmarks holdning til, at dette ikke ville være en hensigtsmæssig udvik-

ling, var det ikke vanskeligt for Danmark at opnå enighed om Edinburgh-afgørelsens præcisering af, at unionsborgerskabet kun skulle være et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke erstatte det. Formuleringen undtog ikke Danmark fra deltagelse i unionsborgerskabet, men gav Danmark et forbehold, i tilfælde af at unionsborgerskabet ville udvikle sig til at træde i stedet for det nationale statsborgerskab.

Det danske forbehold for unionsborgerskabet er aldrig blevet taget i brug. Med Amsterdam-traktaten blev en mere præcis definition af unionsborgerskabet derimod traktatfæstet, idet det blev indskrevet i traktaten, at "Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette". Dermed tog de andre EU-lande Danmarks signal vedrørende unionsborgerskabet til efterretning. Amsterdam-traktatens ændring af bestemmelserne om unionsborgerskabet gør, at det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet ikke har nogen praktisk betydning.

I lyset af at Amsterdam-traktaten så at sige gjorde det danske forbehold vedrørende unionsborgerskabet til et generelt forbehold, som alle medlemslande delte, refererer diskussionen af Danmarks stilling i EU sidst i dette kapitel ikke specifikt til unionsborgerskabsforbeholdet.

7.3.4 Retlige og indre anliggender

Det danske retsforbehold har i dag en helt anden og mere konkret betydning, end da det blev formuleret i 1992. I takt med at EU's politik inden for retlige og indre anliggender har udviklet sig, og flere dele af samarbejdet er overgået fra mellemstatsligt til overstatsligt retsgrundlag, har forbeholdet fået stadig større betydning. Frem til Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 foregik RIA-samarbejdet på mellemstatsligt plan, og forbeholdet havde derfor ingen praktisk betydning. Med Amsterdam-traktaten blev forbeholdet aktiveret for visse politikområder, idet regler om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretligt samarbejde blev overflyttet til det overstatslige samarbejde. Kun politi- og strafferetssamarbejdet var herefter stadig mellemstatsligt og derfor ikke omfattet af retsforbeholdet.

EU-samarbejdet på dette område har været drevet frem af både interne udviklinger og pres udefra. Inden for EU har gennemførelsen af det indre markeds principper om fri bevægelighed for personer og ophævelsen af den nationale grænsekontrol inden for Schengen-området skabt et behov blandt medlemslandene for at udvikle regler for behandling af asylansøgninger, rettigheder for indvandrere og et tættere politi- og

strafferetssamarbejde. Udadtil har medlemslandene mødt en række udfordringer i form af f.eks. flygtninge- og indvandringsstrømme, grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme, som har ansporet landene til et tættere samarbejde om bl.a. kontrollen ved EU's ydre grænser.

I dag deltager Danmark fuldt ud i samarbejdet om politi og strafferet, men deltager ikke i vedtagelsen af, og er som udgangspunkt heller ikke bundet af, beslutninger om grænsekontrol, indvandring, asyl og civilret. Det giver på den ene side Danmark mulighed for at føre en mere selvstændig politik på disse områder, idet Danmark ikke er forpligtet til at ændre dansk lovgivning som følge af EU-beslutninger og heller ikke underlagt EF-Domstolens jurisdiktion. På den anden side betyder forbeholdet også et tab af indflydelse, da Danmark ikke har stemmeret og har en væsentligt reduceret mulighed for at påvirke og forme udviklingen i EU-politikken på disse områder.

Retsforbeholdet betyder dog ikke, som man måske umiddelbart kunne tro, at Danmark står fuldstændig uden for de overstatslige dele af RIA-samarbejdet. For det første giver Danmarks protokol mulighed for, at Danmark på mellemstatsligt plan tilslutter sig alle EU-regler, der er en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde. Dette omfatter i praksis næsten alle regler om grænsekontrol og visum, store dele af EU-politikken for ulovlig indvandring samt visse dele af politisamarbejdet. For ikke at ryge helt ud af dette samarbejde har Danmark indtil videre tilsluttet sig alle Schengen-retsakter. Danmark deltager også i de politiske diskussioner, men har på grund af forbeholdet ikke stemmeret. For det andet har Danmark fået mulighed for at tilslutte sig enkelte elementer af RIA-samarbejdet på områderne for asyl og civilret gennem såkaldte parallelaftaler. Danmark har i alt anmodet om seks parallelaftaler, men kun fået dem på fire områder. Danmark skal acceptere alle ændringer i reglerne på de områder, der er omfattet af parallelaftalerne, og igen har Danmark ikke nogen indflydelse på udformningen af disse regler. Sidst, men ikke mindst, omfatter forbeholdet ikke alle dele af visumpolitikken, og Danmark kan godt deltage i det mere uformelle eller praktiske samarbejde om RIA-emner, der ikke er formaliseret gennem EU-retsakter.

På trods af disse såkaldte "forbehold for forbeholdet" ændrer det dog ikke ved den overordnede konklusion, at Danmark i dag står uden for store dele af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Hvor Danmark alligevel er med, er det, enten fordi området endnu ikke er blevet gjort overstatsligt (politi og strafferet), eller gennem særlig mellemstatslig tilslutning, der betyder, at Danmark nok er bundet af EU-reglerne, men ikke har indflydelse på deres udformning (Schengen og parallelaftalerne).

Med Lissabon-traktaten får det retlige forbehold endnu større betydning, da det mellemstatslige samarbejde, der blev skabt med Maastricht-traktaten, på sigt nedlægges. Fremover vil alle dele af RIA-samarbejdet være overstatsligt, også det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Danmark vil derfor ikke deltage i vedtagelsen eller være bundet af nye regler på disse områder, og i takt med at gamle regler erstattes af overstatslige retsakter, vil Danmark ryge ud af det nuværende samarbejde om politi og strafferet.

Der er med andre ord ingen mulighed for status quo. Hvis forbeholdet for retlige og indre anliggender beholdes, vil betydningen af dette forbehold vokse markant, og Danmark vil på sigt stå uden for hele RIA-samarbejdet. Danmark kan vælge at afskaffe forbeholdet helt og dermed indgå som et fuldbyrdet medlem af RIA-samarbejdet, men som noget nyt giver Lissabon-traktaten også mulighed for, at Danmark kan omdanne forbeholdet til en såkaldt tilvalgsordning. Med denne ordning vil Danmark kunne vælge fra sag til sag, om man ønsker at tilslutte sig en given retsakt eller stå udenfor. Ordningen betyder, at Danmark, inden tre måneder efter at et forslag er blevet fremsat, skal meddele, om man ønsker at tilslutte sig. Ved denne tidlige tilslutning kan Danmark som noget nyt deltage fuldt ud i beslutningsprocessen. Til gengæld er Danmark bundet, uanset om Danmark kan lide det endelige resultat af forhandlingerne eller ej. Danmark kan også vælge at tilslutte sig en retsakt, efter at den er vedtaget. Her har Danmark så til gengæld ikke nogen indflydelse i beslutningsprocessen.

Tilvalgsordningen kan bedst sammenlignes med et tagselvord, hvor Danmark kan vælge kun at tage de retter, som det kan lide. Tilvalgsordningen indeholder dog også to udfordringer. Det gælder for det første den korte tidsfrist på tre måneder til at skulle beslutte sig. Erfaringer fra Storbritannien og Irland, som har haft en tilsvarende ordning i et par år, peger på, at det godt kan være svært at nå at træffe en beslutning på baggrund af et netop fremsat forslag. Den anden udfordring ved en tilvalgsordning går på Danmarks forhold til de andre EU-lande. Selvom Danmark skulle vælge at tilslutte sig alle, eller næsten alle, retsakter på RIA-området, vil der formentlig stadig kunne være en opfattelse blandt nogle medlemslande af, at Danmark skal have særbehandling og ikke nødvendigvis er solidarisk, hvis forslagene ikke er i Danmarks interesse. Det er i hvert fald erfaringen fra Storbritannien og Irland. Det vil i denne henseende være afgørende, hvilke retsakter Danmark vælger at tilslutte sig eller stå uden for.

7.3.5 Danmark i EU

Kapitel 6 så nærmere på særlige aspekter af EU-samarbejdet, der ikke direkte er omfattet af forbeholdene, men hvor forbeholdene alligevel kan påvirke opfattelsen af Danmark og Danmarks handlemuligheder. I kapitlet blev dette undersøgt i forhold til situationer, hvor Danmark forhandler om nye EU-traktater, varetager EU-formandskaber, sikrer sig, at danskere bliver udpeget til administrative poster i EU's institutioner, og søger partnerskaber med andre EU-lande.

Et af de steder, hvor forbeholdene har påvirket Danmarks stilling, er i forhold til traktatforhandlinger. Under de to regeringskonferencer i henholdsvis 2003-2004 og 2007 måtte de danske repræsentanter arbejde hårdt for at overføre forbeholdene uændrede. Prisen for at redde forbeholdene har ofte været, at man måtte opgive at kæmpe for andre danske prioriteter for traktaterne. Derudover betyder forbeholdene, at Danmark i dag vil have vanskeligere ved at varetage rådsformandskabet, idet Danmark ikke vil kunne føre forsædet i centrale råd. Mens EU-formandskabet i 2002 var en stor succes for Danmark, peger udenlandske kilder på, at Danmarks kommende formandskab i 2012 vil blive en meget svær øvelse med forbeholdene intakt.

Billedet ser mere blandet ud, når det gælder opfattelsen af Danmark og danske muligheder for at indgå i partnerskaber med andre lande. Danmark opfattes generelt som en positiv og konstruktiv medspiller i EU, men forbeholdene indskrænker i nogle tilfælde Danmarks muligheder. Der er en stigende irritation blandt de andre medlemslandes faste repræsentanter i Bruxelles over langvarige forbehold og deres betydning for EU's sammenhængskraft. Den stigende oplevelse af forbehold som et problem for EU som helhed gør, at Danmark kan forvente fremover at møde mindre velvilje over for særlige ønsker i forbindelse med f.eks. traktatforhandlinger eller behov for parallelaftaler. Det ser imidlertid ikke ud til, at forbeholdene i særlig stort omfang har påvirket danskeres mulighed for at få administrative stillinger i EU's institutioner.

7.4 Forbeholdenes overordnede konsekvenser for Danmark

7.4.1 Forbehold og fællesskab

Analyserne i denne udredning peger på, at forbehold mere overordnet har betydning for fællesskabet i EU. Forbehold kan selvfølgelig på den ene side opfattes som et bevidst signal om, at et land mere principielt ønsker

at trække samarbejdet i en anden retning. På den anden side er EU opbygget som et bindende samarbejde, hvor grundprincippet er fælles regler, der gælder ens for alle lande. Her kan forbeholdene fremstå som et brud på denne fællesskabstanke. Interview foretaget i forbindelse med denne udredning peger dog på, at Danmark grundlæggende opfattes som et konstruktivt medlemsland, der ofte søger kompromiser og pragmatiske løsninger. Der er derfor også en vis forståelse blandt de andre medlemslande og i EU-institutionerne for den danske situation og forbeholdene. Der er imidlertid en række områder, hvor Danmark opfattes som usolidarisk på grund af forbeholdene. Denne opfattelse af Danmark som "gratis" kommer særligt til udtryk, hvor landene i fællesskab har valgt at påtage sig særlige sikkerhedsmæssige opgaver eller at indgå i aktiviteter med væsentlige økonomiske eller politiske omkostninger.

Indførelsen af den fælles mønt indebærer således en risiko, som blev delt mellem de oprindelige 11 medlemslande. Det forhold, at Danmark reelt følger ECB's rente og er en del af ØMU'ens anden fase, ERM II, men alligevel har valgt at beholde sin egen mønt, opfattes af nogle lande og EU's institutioner som en lidt besynderlig uvilje mod fællesskabet. Grundholdningen er her, at Danmark har nydt godt af ØMU'ens handels- og investeringsskabende effekter, stabiliteten i euroområdet og nedbringelsen af inflations- og renteniveauet. Omvendt ser andre lande, netop i lyset af ØMU'ens succes, først og fremmest euroforbeholdet som et dansk valg, hvis konsekvenser primært rammer Danmark selv.

Når det gælder ESFP, er Danmark ikke forpligtet til at bidrage til finansieringen af aktionsudgifter i forbindelse med militære operationer, som er omfattet af forbeholdet. Her er der hos nogle medlemslande ligeledes en opfattelse af, at Danmark med sit forsvarsforbehold har valgt at unddrage sig den sikkerhedsmæssige risiko og de økonomiske omkostninger, som deltagelsen i EU's humanitære og fredsstøttende opgaver i Congo, Tchad, Bosnien og Makedonien indebærer. De to sidstnævnte operationer var oprindeligt NATO-ledede og indebærer derfor, at Danmark måtte trække sine styrker tilbage, da EU overtog koordinationen. Det er dog særligt inden for RIA-samarbejdet, at Danmarks særstilling ofte fremhæves som problematisk af de andre medlemslande og af EU-institutionerne. En række tiltag inden for RIA-samarbejdet involverer økonomisk og politisk solidaritet. Det gælder bl.a. flygtninge- og udsendelsesfondene, som kompenserer de lande, der modtager særlig mange flygtninge eller står for særlig mange udsendelser af irregulære indvandrere. Her bidrager Danmark ikke. Tilsvarende kan den danske mulighed for at opretholde strammere regler på udlændingeom-

rådet opfattes som politisk usolidarisk. Dette gælder for det første de lande, som godt kunne ønske en ordening som den danske. Særligt de nye medlemslande har haft en stor udfordring med at leve op til EU's regler på dette område, og her fremstår det danske forbehold usolidarisk. Det gælder for det andet Danmarks nabolande, i det omfang en strammere dansk udlændingepolitik kan medføre et øget pres på andre landes asylsystemer.

Fordi forbeholdene omfatter politikområder med en betydelig risiko- og byrdedeling, påvirkes Danmarks forhold til EU i 2008 på to forskellige måder sammenlignet med situationen i 1993. For det første er der som nævnt en voksende bevidsthed i de andre lande om, at forbehold ikke kun har konsekvenser for Danmark, men i stigende grad også har konsekvenser for EU som helhed. Det gælder eksempelvis i situationer, hvor forbeholdene bryder med den internationale solidaritet, som når medlemslandene beder om støtte i en sikkerhedsmæssig krisesituation eller ved en stor flygtningebølge. For det andet, og i tæt sammenhæng med denne generelle bevidsthed, betyder forbeholdene, at Danmark i dag i højere grad end andre lande må prioritere sine kampe og krav til de andre medlemslande. Eftersom forbeholdene sætter spørgsmålstegn ved Danmarks solidaritet, må danske repræsentanter i en række situationer holde ekstra lav profil, når det gælder danske prioriteter inden for samarbejdet om ESNP, ØMU og RIA, da Danmark allerede har trukket på resten af fællesskabets velvilje.

7.4.2 Autonomi og indflydelse

Endelig peger udredningen på, at der er sket en væsentlig udvikling i forholdet mellem henholdsvis Danmarks autonomi og indflydelse på de områder, der er dækket af forbeholdene. Et af de oprindelige formål med forbeholdene var at bevare dansk **autonomi**, det vil sige muligheden for at kunne føre en mere uafhængig politik på de pågældende områder. Som det f.eks. blev gjort klart i udformningen af retsforbeholdet, var Danmark ikke modstander af EU-samarbejde på dette område, men Danmark ønskede ikke, at området skulle udvikle sig til et overstatsligt samarbejde, hvor Danmark måtte afgive suverænitet til EU.

Analysen i de foregående kapitler peger på, at spørgsmålet om dansk opretholdelse af autonomi falder forskelligt ud for hvert forbehold. Når det gælder **ØMU-samarbejdet** har Danmark gennem sin deltagelse i det europæiske valutasamarbejde (ERM II) i praksis opgivet at føre en selvstændig monetær politik – den danske krone er bundet til euroen.

Fastkurspolitikken betyder, at den danske nationalbanks økonomiske råderum på centrale områder, f.eks. valuta- og pengepolitikken, ikke adskiller sig fra euroområdet. Ser man isoleret på et lands fysiske møntfod, betyder det danske forbehold selvfølgelig, at Danmark har sine egne pengesedler og mønter og dermed kan opretholde dette traditionelle symbol på nationalstatens suverænitet.

Inden for **RIA-samarbejdet** tegner der sig et mere kompliceret billede. Her er alle områder i dag omfattet af det overstatslige samarbejde på nær samarbejdet om politi og strafferet, der først bliver overstatsligt, hvis Lissabon-traktaten træder i kraft. Danmark er derfor ikke bundet af EU's regler på f.eks. udlændingeområdet og kan derfor føre en mere selvstændig politik, hvad angår bl.a. asylprocedurer, familiesammenføring og lovlige indvandreres rettigheder. Denne mulighed for at føre en selvstændig politik er dog begrænset af andre forhold, først og fremmest internationale flygtninge- og menneskerettighedsforpligtelser, men kan også bunde i EU-regler, der ikke er vedtaget som en del af RIA-samarbejdet. F.eks. er Danmark forpligtet til at følge de regler for familiesammenføring, der følger af EU's regler for fri bevægelighed, da disse er en del af det indre marked. På en række områder har Danmark desuden valgt at binde sig til EU's regler på trods af forbeholdet. Dette gælder hele Schengen-området, der omfatter den fælles grænsekontrol og regler for ulovlig indvandring, og på enkelte områder inden for asylpolitikken og det civilretlige samarbejde, hvor Danmark har fået parallelaftaler. Danmark bad om at få parallelaftaler på en række områder, hvor Danmark ellers ville blive udelukket fra samarbejde, det tidligere deltog i. Danmark har fået sådanne aftaler på fire områder, men havde søgt om dem på seks. Kapitel 4 peger på, at Danmark i fremtiden vil komme til at stå uden for endnu flere områder, hvor det kunne være i dansk interesse at deltage. På sin vis virker forbeholdet altså på sådanne områder imod sin oprindelige hensigt, da det reelt begrænser, ikke sikrer, dansk handlefrihed. For det tredje betyder forbeholdet ikke, at vedtagne forordninger og andre aktiviteter nødvendigvis er uden betydning for danske borgere og virksomheder. Eksempelvis overvejer man i øjeblikket at tilpasse dansk lovgivning, når det gælder det civilretlige samarbejde om, hvilket lands lov der skal gælde ved retstvister. I disse tilfælde vil den udenlandske domstol komme til at afgøre lovvalget på grundlag af EU-regler, selvom Danmark har forbehold. Dette kan føre til et indenrigspolitisk ønske om at indføre tilsvarende regler i Danmark, så lovvalget ikke bliver forskelligt, afhængigt af om den pågældende sag anlægges i Danmark eller i et andet medlemsland i EU.

På **forsvarsområdet** er spørgsmålet om opretholdelse af autonomi igen anderledes. Da det selv med ophævelsen af forbeholdet fortsat vil være det danske Folketing, der fra sag til sag træffer beslutning om dansk deltagelse i militære EU-missioner, værner forbeholdet i sig selv ikke om dansk autonomi. Danmark har således ikke mulighed for at vælge at deltage i en række missioner, som udføres under ansvaret til at beskytte i ekstreme krisesituationer.

Når det gælder **indflydelse**, betyder forbeholdene generelt, at Danmark har sværere ved at påvirke udformningen af EU's politik på forbeholdsområderne. Først og fremmest mister Danmark sin substantielle indflydelse, når der skal vedtages EU-tiltag på forbeholdsområderne, og på forsvars- og ØMU-området er der vigtige beslutningsfora, hvor Danmark ikke har lov til at deltage. Men også i de mere uformelle diskussioner bliver der ifølge højt placerede deltagere i beslutningsprocesserne generelt lyttet mindre til Danmark, eftersom Danmark ikke selv bliver bundet på disse områder.

Også spørgsmålet om indflydelse falder dog forskelligt ud for hvert forbehold. Når det gælder **ØMU-samarbejdet**, er dansk indflydelse begrænset af forbeholdet ved, at Danmark ikke er repræsenteret i Eurogruppen, det vigtigste økonomiske forum i EU, og i Styrelsesrådet for Den Europæiske Centralbank, der fastsætter renten. Danmark kan derfor ikke fremsætte sine synspunkter, påvirke forhandlingerne eller stemme i ECB's styrelsesråd. På den anden side inspirerer Danmarks generelt velfungerende økonomi og model for indretning af arbejdsmarkedet flere medlemslande, som dog påpeger, at Danmarks ikke-deltagelse, særligt i Eurogruppen, gør dansk indflydelse på EU's samlede økonomiske politik mindre, end den kunne være.

Inden for **RIA-samarbejdet** kan Danmark pga. retsforbeholdet ikke deltage i formelle vedtagelser og har derfor heller ikke stemmeret på de områder, der i dag er omfattet af det overstatslige samarbejde. Dette gælder også i forhold til Schengen og parallelaftalerne, hvor Danmark reelt er bundet af EU-reglerne. Danske ministre og embedsmænd tager gerne ordet og gør danske synspunkter gældende, men de har sjældent mulighed for at påvirke de endelige retsakter og udøver generelt en vis tilbageholdenhed, når den danske position skal forsvares. På Schengenområdet er muligheden for indflydelse større, da der generelt er en bevidsthed om, at Danmark i praksis vil være bundet af alle nye regler.

ESFP repræsenterer et område, hvor betydningen af dansk ikke-deltagelse meget tydeligt har resulteret i mindsket indflydelse. Danmark deltager således ikke i vigtige beslutningsfora, herunder Forsvarsagen-

turet, og Danmark kan heller ikke deltage i generelle EU-diskussioner om fremtidens europæiske forsvarspolitik. Da Danmark har afstået fra at hindre de andre medlemslande i at gå videre med at udvikle politikken på området, betyder forbeholdet, at Danmark ikke har stemmeret på beslutninger om videreudviklingen af EU's forsvarssamarbejde. Da sådanne beslutninger om forsvarsanliggender fortsat træffes med enstemmighed i EU, ville dansk deltagelse i samarbejdet betyde, at Danmark havde en vetomulighed. Sidst, men ikke mindst, har forsvarsforbeholdet på visse områder sat begrænsninger for den politik, et flertal i det danske Folketing har ønsket at føre. Danmark kan ikke deltage i EU-koordinerede militære missioner, og danske tropper må trækkes tilbage, når ledelsen overgår fra f.eks. NATO til EU.

Mere overordnet må det konkluderes, at forbeholdenes betydning for Danmarks autonomi og indflydelse har ændret sig grundlæggende over de seneste år. Det hænger først og fremmest sammen med, at de områder, som forbeholdene dækker, er vokset. I takt med at EU-politikken på forbeholdsområderne udvikles, og at nye områder får et mere overstatsligt retsgrundlag, vokser betydningen af forbeholdene, både i forhold til antallet af politikområder, hvor Danmark ikke er bundet, og i forhold til antallet af beslutninger, hvor Danmark ikke har medbestemmelse. Da forbeholdene blev formuleret, var hensigten at undgå dansk suverænitetsafgivelse, men også at forsøge at påvirke EU's generelle udvikling væk fra et "Europas Forenede Stater". Med forbeholdene sendte man et signal om, at man inden for disse følsomme områder ønskede et begrænset europæisk samarbejde med bedst mulig sikring af nærhedsprincippet, de nationale demokratier, åbenhed, beskyttelse af den nationale sikkerhed og borgernes rettigheder.

På den ene side har flere af disse mål i dag vundet bred accept i EU og er blevet inkorporeret som et vigtigt grundlag for alle dele af EU-samarbejdet. Både forfatningstraktaten fra 2004 og Lissabon-traktaten fra 2007 opregner således en række "almindelige bestemmelser", der nu er fælles for alle EU's politikområder. De inkluderer sammenhæng, ligestilling mellem mænd og kvinder, social beskyttelse, bekæmpelse af forskelsbehandling, miljøbeskyttelse, forbrugerbeskyttelse, dyrebeskyttelse, beskyttelse af offentlige tjenesteydelser, beskyttelse af persondata, åbenhed og gennemsigtighed, samt status for kirker og konfessionsløse organisationer. Det er værd at notere sig, at fire af disse almindelige bestemmelser blev bragt i spil af Danmark for 16 år siden på Det Europæiske Råd i Edinburgh.

På den anden side er det tydeligt, at danske forsøg på at bevare det

mellemstatslige samarbejde på bl.a. RIA-området ikke er blevet efterkommet. De andre lande er ganske enkelt rykket videre. I takt med at EU er begyndt at spille en større international rolle i sikkerhedsspørgsmål, og søjlestrukturen er blevet afviklet, står Danmark oftere og oftere i en situation, hvor den politiske handlefrihed reelt begrænses af forbeholdene. Hvor de danske forbehold oprindeligt blev formuleret i håbet om, at andre lande vil følge den danske linje, er det i dag klart, at forbeholdene kan være en forhindring for Danmarks mulighed for at påvirke den retning, som de andre lande i EU har taget.

7.5 Afsluttende bemærkninger

Denne udredning har kortlagt udviklingen i EU inden for de områder, der er dækket af de fire danske forbehold, og vurderet konsekvenserne af forbeholdene for Danmark i lyset af denne udvikling. Danmark har haft disse forbehold de sidste 16 år og måske også vænnet sig til dem i den forstand, at de sjældent diskuteres, og konsekvenserne af dem kun i begrænset omfang mærkes direkte af danske borgere. Hovedbudskabet i denne udredning er imidlertid, at forbeholdenes betydning gradvis er steget, i den periode udredningen har dækket. De politikområder, der er dækket af forbeholdene, er alle vokset betydeligt og står i dag øverst på EU's dagsorden. Denne udvikling afspejler, at verden også har ændret sig betydeligt i de forløbne år. EU har fået en vigtigere international sikkerhedspolitisk rolle, euroen er blevet et centralt instrument til at polstre både EU og tredjelande mod globale finansielle kriser, der er et stigende indvandringspres på EU's ydre grænser, og terror er blevet en væsentlig trussel også mod de europæiske lande.

Konsekvenserne af de danske forbehold har i første omgang kunnet spores under overfladen i det politiske system og blandt de danske forhandlere i EU. Danmark har fået mindre indflydelse i EU på de områder, der er dækket af forbeholdene, og forbeholdene påvirker Danmarks overordnede forhold til EU. Derudover er det blevet tydeligt, at forbeholdene i dag reelt begrænser Danmarks handlefrihed til at deltage i EU-samarbejdet på områder, hvor det af regeringen og et flertal af Folketinget vurderes at være i Danmarks interesse. Det gælder især på forsvarsområdet, hvor Danmark må trække sine soldater tilbage, når EU overtager koordinationen fra NATO, og det gælder inden for RIA-samarbejdet, hvor Danmark har anmodet om, og i visse tilfælde opnået, parallelaftaler for ikke at blive afskåret fra at deltage på centrale politikområder. Kun for et af forbeholdene er der ikke sket store forandringer.

ger: Det danske forbehold for unionsborgerskabet har i dag, som i 1992, ikke nogen praktisk betydning.

De danske forbehold har i dag også fået en række mere synlige konsekvenser, der påvirker danskernes hverdag. Forbeholdene betyder, at Danmark ikke har indført euroen, at danske soldater ikke kan deltage i internationale militære opgaver koordineret af EU, at Danmark i dag på f.eks. familiesammenføringsområdet opretholder strammere regler end andre EU-lande, og at danskere på det civilretlige område ikke har samme rettigheder som andre EU-borgere, når de f.eks. handler, gifter sig eller etablerer virksomheder i andre EU-lande. Hvis Lissabon-traktatens træder i kraft vil disse konsekvenser blive endnu tydeligere; mest markant betyder retsforbeholdet, at Danmark på sigt må påregne at stå helt uden for det politi- og strafferetlige samarbejde.

Hvorvidt forbeholdene i dag tjener Danmarks interesse, er en politisk vurdering. Den ovenstående analyse peger på, at forbeholdene på visse områder giver Danmark en udvidet national autonomi – det gælder f.eks. muligheden for at opretholde strammere udlændingelovgivning og bibeholde den danske krone. På andre områder begrænser forbeholdene Danmarks handlefrihed og indflydelse på politikområder, hvor Danmark i praksis alligevel er bundet af EU's politik – det gælder f.eks. fastkurspolitikken over for euroen og Schengen-reglerne under RIA-samarbejdet.

Ved folkeafstemningen den 2. juni 1992 stemte et flertal på 50,7 procent af de danske vælgere nej til Maastricht-traktaten. Forbeholdenes formulering er stort set det, der har været mest stabilt i løbet af de mellemliggende 16 år, mens både det globale, europæiske og nationale landskab er markant ændret. De markante ændringer har givet EU en anden position og rolle end for blot ti år siden. Forbeholdene har derfor i dag andre konsekvenser for Danmark, end da de blev formuleret i 1992. Derfor må en stillingtagen til de danske forbehold i 2008 nødvendigvis foregå på et andet grundlag end i 1992, og det er en vurdering af dette grundlag, denne udredning har søgt at bidrage til.

Noter

1. Annan, Kofi (2003): "European Union, a Beacon of Hope", *Presidents and Prime Ministers*, March-April; ABI/INFORM Global, s. 19. Se også <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=318>.
2. COM/2002/728.
3. Artikel 3 i de konsoliderede traktater.