

DE DANSKE FORBEHOLD OVER FOR DEN EUROPÆISKE UNION

UDVIKLINGEN SIDEN 2000



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

©København 2008

Dansk Institut for Internationale Studier

Strandgade 56

1401 København K

Tlf.: 32 69 87 87

Fax: 32 69 87 00

E-mail: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Layout: Carsten Schiøler

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri A/S, Skjern

ISBN: 978-87-7605-272-0

DIIS' publikationer kan købes i boghandlen
eller bestilles via

ekspedition@nordisk-bog-center.dk

eller

www.diis.dk

under pågældende publikation.

Publikationen kan downloades gratis fra

www.diis.dk

Udredningen er blevet udarbejde i DIIS af:

Ian Manners

seniorforsker, DIIS

Catharina Sørensen

forsker, DIIS

Maja Kluger Rasmussen

forskningsassistent, DIIS

Rebecca Adler-Nissen

udreder, ph.d.-studerende, Københavns Universitet

Thomas Gammeltoft-Hansen

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

Trine Flockhart

seniorforsker, DIIS

Niels Aadal Rasmussen

senioranalytiker, DIIS

Martin Marcussen

lektor, Københavns Universitet

Eva Ersbøll

forsker, Institut for Menneskerettigheder

Jesper Kelstrup og Anne Møller

studentemedhjælpere, DIIS

Liste over figurer, bokse, tabeller og grafer · v

Forkortelser · ix

Forord · xii

Interview- og takkeliste · xiv

Resumé · xx

Kapitel 1. Indledning · 27

1.1 Indledning · 27

1.2 Baggrund og bevæggrunde · 30

1.3 Dynamikker · 37

1.4 Oversigt over publikationen · 53

Kapitel 2. Sikkerheds- og forsvarspolitik · 57

2.1 Indledning · 57

2.2 Globale og regionale udviklinger · 60

2.3 Udviklingen af ESFP · 65

2.4 Udførelsen af ESFP – fra instrumenter til operationer · 95

2.5 EU's relationer med FN og NATO · 111

2.6 Forsvarsforbeholdets konsekvenser · 119

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

Kapitel 3. Økonomisk og Monetær Union · 143

3.1 Indledning · 143

3.2 Danmarks økonomiske politik under fastkurspolitikken · 146

3.3 ØMU'en har også vigtige politiske dimensioner · 181

3.4 Konklusion · 224

Kapitel 4. Forbeholdet vedrørende unionsborgerskab · 237

4.1 Indledning · 237

4.2 Udviklingen i unionsborgerrettighederne fra 1999 til medio 2008 · 245

4.3 Konklusion · 249

Kapitel 5. Retlige og indre anliggender · 255

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

Kapitel 6. Danmark i EU · 365

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

Kapitel 7. Konklusion · 383

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

Bilag · 405

Liste over figurer, bokse, tabeller og grafer

Bokse

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

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

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

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

Tabeller

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

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

Figurer

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

Grafer

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

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

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

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

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

Forord

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

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

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

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

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

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

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

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

Interview- og takkeliste

Interviewliste

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

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

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

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

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

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

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

Takkeliste

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

Resumé

Indledning

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

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

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

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

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

Sikkerheds- og forsvarspolitik

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

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

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

Økonomisk og Monetær Union

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

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

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

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

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

Unionsborgerskabet

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

Retlige og indre anliggender

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

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

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

Danmarks stilling i EU

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

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

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

Perspektivering

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

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

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

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

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

