

NOTAT

24. februar 2020

BREXIT: HVAD MED EUROPOL OG SIKKERHED?

Kontakt:

Vicedirektør, Catharina Sørensen

+45 21 54 88 21

cas@thinkeuropa.dk

RESUME Brexit-forhandlingerne er mere end frihandel, fisk og fri bevægelighed. Sikkerhed er også på dagsordenen og handler om tunge spørgsmål såsom Storbritanniens tilknytning til politisamarbejdet Europol, udveksling af informationer om forsvundne asylansøgere og deltagelse i fælles forsvarsmissioner. Sikkerhedssamarbejdet har været anset som det nemme område i forhandlingerne, men i disse dage daler forventningen til, om der overhovedet kommer en aftale. I stedet stiger udsigten til, at Storbritannien distancerer sig fra tidligere aftaler for at opnå uafhængighed fra EU's regler, standarder og værdier.

Langt fra den nytænkning af forholdet mellem medlemmer og ikke-medlemmer, som den tidligere premierminister Theresa May lagde op til, forventes forhandlingerne på sikkerhedsområdet nu at tage udgangspunkt i EU's eksisterende tredjelaftaler. Givetvis vil begge parter arbejde for et så ambitiøst tredjelaftsregime som muligt. Det ændrer dog ikke ved, at det kommende sikkerhedspartnerskab ser ud til at blive væsentlig mindre tæt end i dag. Det betyder sandsynligvis adskilte kriminalitetsdatabaser og langsommere informationsudveksling på retsområdet og flere bi- og minilaterale aftaler mellem Storbritannien og centrale medlemslande på forsvars- og udenrigspolitikken.

Med rets- og forsvarsforbehold har Danmark den særlige position selv at være et "tredjeland" inden for store dele af EU's sikkerhedssamarbejde. Derfor kommer de kommende forhandlinger med to konkrete problemstillinger for Danmark: Vil det lykkes briterne at få flere og bedre aftaler end de særftaler, Danmark har kunnet indgå? Og vil Storbritannien på forbeholdsområderne fremover være tættere knyttet

til EU end Danmark? Derudover påvirkes et lille medlemsland som Danmark også, hvis fraværet af et tæt sikkerhedspartnerskab mellem EU og Storbritannien fører til flere adhoc-samarbejder uden om EU-traktaterne, hvor der ikke er nogen traktatmæssig garanti for, at små landes interesser bliver hørt.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Det kommende sikkerhedspartnerskab mellem EU og Storbritannien har haft lav bevågenhed i medierne, der har fokuseret på handelsforhold. Men udsigten til et tæt sikkerhedssamarbejde er blevet markant mere usikker med premierminister Boris Johnson ved roret.
- I dag er forventningen, at Storbritannien trækker i land og distancerer sig fra den fælles politiske erklæring, som Theresa May indgik med EU, og som Boris Johnson i lettere revideret form underskrev i oktober 2019. Mens EU over for Theresa May-regeringen var nødt til at mane til besindighed ift., hvor tæt sikkerhedssamarbejdet kunne blive, kan EU ikke længere tage for givet, at briterne ønsker at indgå i et sådant samarbejde.
- Et hårdt Brexit på sikkerhedsområdet vil have betydning for en lang række områder. Det gælder primært ift. de retlige og indre anliggender, hvor Storbritanniens adgang til kriminalitetsdatabaser, tilknytning til politisamarbejdet Europol og mulighed for hurtigt at få udleveret mistænkte personer bl.a. kan blive svækket.
- På det forsvars- og udenrigspolitiske område kan de umiddelbare konsekvenser af et hårdt Brexit være mindre synlige. Der er nemlig tale om mellemstatsligt samarbejde med færre EU-regler.
- To af de største udfordringer for sikkerhedspartnerskabet handler om fraværet af den fri bevægelighed i Storbritannien, der er præmissen for flere af EU's samarbejder på området, samt EU's krav om sammenlignelige regler og standarder, f.eks. ift. databeskyttelse.
- EU vil være nødt til at tage Boris Johnson på ordet og gøre op med sig selv, i hvor høj grad man ønsker en forpligtende sikkerhedsaftale. Her kan enigheden blandt EU27 hurtigt blive udfordret – bl.a. ift. dataadgang og forsvarsindustrielt samarbejde.
- Netop på forsvarsområdet kan Danmark måske opnå fordele ved, at samarbejdet sker udenom EU, hvor Danmark alligevel ikke kan deltage.
- Brexit har allerede ført til en bilateraliseringstendens på det sikkerhedspolitiske område, med gryende planer om f.eks. en tysk-britisk venskabsaftale og en genoplivning af det fransk-britiske forsvarssamarbejde. Det kan rykke ved balancen mellem små og store lande i Europa.

Betyder Brexit, at Storbritannien forlader EU's samarbejde om organiseret kriminalitet og terrorisme? Er det slut med smidig adgang til hinandens straffeattester og flypassagerdata, og britisk deltagelse i den europæiske arrestordre?

Med et hårdt Brexit er svaret ja. Derfor er det faktisk overraskende, at det kommende sikkerhedspartnerskab har haft relativ lav bevågenhed i debatten. Det kan skyldes, at der på begge sider af den engelske kanal har været fuldstændig enighed om, at samarbejdet bør fortsætte. Borgernes sikkerhed er for vigtig til at afhænge af paragraffer. Men som altid findes djævelen i detaljen. Og hvad vil Boris Johnson egentlig?

I næste uge skal udenrigsminister Jeppe Kofod og hans EU-kolleger give mandat til EU's forhandlinger med Storbritannien. Tidligere på måneden udgav Kommissionens chefforhandler Michel Barnier et mandatforslag, hvor "Sikkerhed" er titlen på ét ud af i alt tre kapitler – de to øvrige er "økonomiske forhold" og "generelle anliggender". Sikkerhedskapitlet lægger sig tæt op ad den reviderede politiske erklæring, som EU og Storbritannien underskrev i oktober 2019. Det handler om alt fra deltagelse i EU's militære operationer og fælles tilgang til sanktioner, over tilknytning til politisamarbejdet Europol og adgang til kriminalitetsdatabaser, til automatisk udveksling af oplysninger om flypassagerer og fælles registre over straffeattester.

De seneste ugers intense drøftelser om mandatudspillet har bekræftet, at EU27 i bemærkelsesværdig grad står sammen om EU's tilgang til sikkerhedspartnerskabet. Indtil videre har der derimod været larmende tavshed fra Johnson-regeringen om britiske sikkerhedspolitiske ønsker. Det står i skarp kontrast til Theresa May-regeringen, der i en hvidbog fra 2018¹ gav udtryk for, at Brexit stort set ikke skulle betyde Brexit, når det kom til sikkerhed. Johnsons udgangspunkt – som leder af en et-parti-regering med en stor valgsejr i ryggen – er da også markant anderledes, end May's var. Johnson tolker formentlig sin sejr som udtryk for, at en hård Brexit-linje er succesfuld. I hvert fald udadtil er det afgørende ikke at blive set som en *rule-taker*.

I dag er forventningen, at Storbritannien ombestemmer sig og distancerer sig fra den politiske erklæring. Mens EU over for May var nødt til at mane til besindighed ift., hvor tæt sikkerhedssamarbejdet kunne blive, kan EU i dag end ikke tage for givet, at der kommer et samarbejde. Signalerne fra Storbritannien afslører i hvert

¹ The future relationship between the UK and the EU, juli 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf, tilgået 14. februar 2020.

fald ingen nervøsitet over for det ”klippekantsscenario”, som et *no-deal*-resultat (eller sågar en såkaldt ”Australiensmodel”) udgør. Selvom der kan være en god portions forhandlingstaktik i den britiske tilgang – og selvom Storbritannien i princippet helt frem mod december har mulighed for at vende på en tallerken og bede EU om en forlængelse af forhandlingerne – vil EU være nødt til at tage Boris Johnson på ordet og gøre op med sig selv, i hvor høj grad man ønsker en forpligtende sikkerhedsaftale. Her kan enigheden blandt EU27 hurtigt blive udfordret.

Dette notat ser nærmere på de vigtigste elementer af – og udfordringer for – sikkerhedspartnerskabet, samt hvad det betyder for Danmark.

Storbritannien har brug for EU – og omvendt

I takt med, at Brexit blev en realitet den 1. februar 2020, er diskussionerne om frihandel, fisk og fri bevægelighed taget til. Man kan ikke fortænke kommentatorer i at opsummere situationen som at det, det nu handler om, er at få en *handelsaftale* på plads mellem EU og Storbritannien. Lige så vigtig bliver imidlertid en *sikkerhedsaftale*.

Den britiske hvidbog fra juli 2018 viste, at Storbritannien anså et tæt sikkerhedspartnerskab som vigtigt for borgernes sikkerhed.² Man var yderst bevidst om, at en tilbagevenden til at afhænge af konventioner fra 1950’erne for udveksling af informationer og kriminelle personer ville være et markant tilbageskridt for kriminalitetsbekæmpelsen og besværliggøre arbejdet for britiske myndigheder. Det var også tydeligt i 2015, hvor briterne valgte at bruge deres opt-in ordning på det EU-retlige område til at tilvælge 35 EU-tiltag på sikkerhedsområdet. Af det materiale, man baserede den beslutning på, samt af hvidbogen og dens referencer, fremgår en lang række konkrete eksempler på, hvordan EU’s sikkerhedsredskaber har ført til opklaring af grov kriminalitet, herunder mord, pædofili og narkokriminalitet, samt anholdelse og retsforfølgelse af de skyldige, der ikke kunne have fundet sted uden fælles, automatiserede værktøjer.³

² Introduktionen til sikkerhedskapitlet i hvidbogen fremhæver bl.a.: ”It is necessary to have a single, coherent security partnership between the UK and the EU to address: the roots of terrorism and prevent attacks; identification of terrorists and efforts to bring them to justice; instability in the neighbourhood and work to prevent offering a haven for organised crime; migration challenges affecting Europe; the provision of development funding across the world; and the use of data in a range of contexts.” op.cit., s.51.

³ Britisk beslutning fra 2014 om at tilvælge 35 RIA-tiltag: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326698/41670_Cm_8897_Accessible.pdf. For flere eksempler, se f.eks. også Prüm Business and Implementation Case, Annex I, November 2015, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/480129/prum_business_and_implementation_case.pdf.

Storbritanniens geografiske nærhed, størrelse og kompetencer på det efterretningsmæssige område betyder, at EU også har en klar interesse i et fortsat tæt samarbejde. Storbritannien er Europas eneste medlem af den såkaldte Five Eyes efterretningsalliance med bl.a. USA, og ikke mindst EU's østeuropæiske lande har en geopolitisk interesse i fortsat adgang til britisk efterretningsdata. Gennem årtier har Storbritannien været EU's fremmeste sikkerhedsrådgiver og drivkraften bag arbejdet med at designe flere af de nuværende databaser og værktøjer. Briterne har typisk også været blandt de lande, der har delt mest kriminalitetsdata i databaserne. Begge parter taber, hvis ikke dette samarbejde kan fastholdes og udvikles – ikke mindst i en verden, der bliver stadigt mere uforudsigelig.

Men den fælles målsætning om et omfattende sikkerhedspartnerskab kolliderer med den famøse præmis om, at Brexit betyder Brexit og dermed handler om, at briterne vil distancere sig fra EU og "take back control". EU's sikkerhedssamarbejde eksisterer på baggrund af fælles værdier, regler og standarder, og akkurat som på det handelsmæssige område smuldrer præmissen for samarbejdet, hvis Storbritannien og EU's regler og standarder kommer til at divergere for meget. Ikke mindst Storbritanniens fravalg af princippet om den fri bevægelighed er med til at vanskeliggøre et tæt sikkerhedssamarbejde. F.eks. er hele præmissen bag den store Schengen-sikkerhedsdatabase, SIS II, som den britiske hvidbog beskriver som et afgørende element i bekæmpelsen af ulovlig indvandring og organiseret kriminalitet,⁴ at der er fri bevægelighed, medlemslandene i mellem. Hvis man hverken er medlem af Schengen eller en del af den fri bevægelighed, hvad er det så, der skal give Storbritannien – og ikke, eksempelvis, USA og andre tredjelande – privilegeret dataadgang?

Mandatudspillet krav

EU's mandatudspil kommer på sikkerhedsområdet med tre generelle krav til Storbritannien:

1. For at sikre et fælles værdigrundlag skal briterne forblive en del af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som blev vedtaget af Europarådet i 1950, og som bl.a. fastsætter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

⁴ The Independent, EU-wide information system threatened by Brexit, 2. maj 2018, <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-security-eu-eupol-cooperation-data-sis-ii-arrest-warrant-police-a8333011.html>, tilgået 14. februar 2020.

2. For at kunne udveksle data skal Storbritanniens egne, nye regler yde "pas-sende" beskyttelse i lyset af EU's GDPR-regler – det betyder, at Storbritannien skal kunne bevise, at nye regler er mindst på samme beskyttelsesniveau. Og:
3. For at opfylde EU's traktater skal EU-Domstolen fortsat have enekompetence til at fortolke EU-lov.

Der er tale om en ganske vanskelig opgave for EU'S chefforhandler Michel Barnier og briterne:

De skal opfinde et sikkerhedspartnerskab, hvor Storbritannien har rum til at udvikle anderledes love og standarder – der alligevel er kompatible med EU's meget detaljerede lovgivning. De skal sikre, at eventuelle tvister kan afgøres uden, at Storbritannien skal acceptere EU-Domstolen som øverste instans – men også uden at gå på kompromis med EU-Domstolens enekompetence som fortolker af EU-lov. Og de skal sikre så komplette migrations- og kriminalitetsdatabaser som muligt, samtidig med at Storbritannien hverken er EU-medlem, deltager i den fri bevægelighed eller har de samme regler for f.eks. databeskyttelse.

Derimod gik man fra EU's side uden om eksplicit at koble sikkerhedspartnerskabet op på hele debatten om en *level playing field*, som er afgørende for det fremtidige handelspartnerskab. Men i praksis er det urealistisk at forestille sig, at EU vil kunne indgå et tæt sikkerhedspartnerskab med Storbritannien, såfremt der ikke kommer et godt økonomisk partnerskab. Iagttagere har frygtet, at Storbritannien vil forsøge at bruge sin styrkeposition på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område som en forhandlingsbrik i spillet om handelsaftalen.⁵ Som den tidligere britiske udenrigsminister, Jeremy Hunt, sagde sidste år: "Vi bør lære af historien: handelsrelationer er altid det første bånd mellem lande. De tjener som basis for alle andre former for samarbejder".⁶

Under alle omstændigheder er der også på sikkerhedsområdet tale om så store knaster, at det fremtidige partnerskab – trods den fælles målsætning om, at sikkerhed er vigtigere end paragraffer – får meget svært ved at blive lige så tæt som i dag.

⁵ Storbritanniens militære magt er jokersen i Brexit-forhandlingerne, Information, 9. februar 2017, <https://www.information.dk/udland/2017/02/storbritanniens-militaermagt-jokersen-brexit-forhandlingerne>.

⁶ <https://www.gov.uk/government/speeches/britain-and-germany-an-alliance-of-values>

Sikkerhed til forhandling

I EU-mandatudspillet er sikkerhedspartnerskabet opdelt i tre afsnit: i. Retshåndhævelse og retligt samarbejde, ii. Udenrigspolitik, sikkerhed og forsvar, og iii. Tematisk samarbejde. Den bemærkelsesværdige enighed, der har tegnet sig på tværs af EU27 omkring Brexit, har indtil videre gjort sig gældende på alle disse områder. Det udelukker dog ikke, at medlemslandene vil have særlige nationale problemstillinger, som kan vanskeliggøre sikkerhedsforhandlingerne, når først de når til detaljen. For eksempel vil de baltiske lande formentlig have en anden indstilling end Spanien til spørgsmålet om at dele data med Storbritannien, Frankrig vil formentlig have en stærk holdning til, om den britiske forsvarsindustri skal have adgang til EU's forsvars- og rumforskningsprogrammer, og Danmark vil på forbeholdsrante områder være særlig opmærksom på, at Storbritannien ikke får bedre tilknytningsaftaler end de danske særftaler.

Retshåndhævelse og retligt samarbejde om kriminalitet

Dataudveksling, arrestordre og medlemskab af Europol udgør de centrale omdrejningspunkter i mandatudspillets afsnit om kriminalitetsbekæmpelse efter Brexit.

Forhandlingsmandatet refererer til tre dataudvekslingsværktøjer, nemlig PNR, Prüm og ECRIS:

- PNR står for passagernavnregister, og EU's samarbejde her handler om udveksling af informationer om flypassagerer til efterretningsbrug, f.eks. til at afdække terrorismistænkte rejsemønstre. EU's regler gør PNR-udveksling mere automatiseret end noget internationalt samarbejde tidligere har gjort.
- Prüm-samarbejdet giver politiet adgang til at søge direkte i de øvrige medlemslandes registre efter DNA-profiler og motorkøretøjer. Det kan f.eks. hjælpe med at fange gerningsmænd, der har begået alvorlig kriminalitet i flere lande. Det var et af de samarbejder, som Storbritannien i 2015 tilvalgte under sin opt-in ordning på det EU-retlige område. Som en del af begrundelsen hed det, at uden Prüm tager det gennemsnitligt 143 dage at få et DNA-match retur gennem Interpol. Med Prüm tager det 15 minutter.⁷
- ECRIS – European Criminal Records Information System – er en database fra 2012, som medlemslandene kan søge i for at finde ud af, om udenlandske borgere, der opholder sig på deres territorium, tidligere har været straffet i et andet EU-land. Det bruges f.eks. ved ansættelser af personale til

⁷ Government sets out case for joining Prüm, Gov.UK, 26. november 2015, <https://www.gov.uk/government/news/government-sets-out-case-for-joining-prum>, tilgået 18. februar 2020.

følsomme stillinger, herunder dem, der arbejder med børn. Der er i dag ingen præcedens for samarbejde med tredjelande om ECRIS, og mandatudspillet refererer heller ikke direkte til databasen, men til at man, afhængigt af Storbritanniens fremtidige status, kan udvikle et partnerskab om straffeattester, der minder om det, der eksisterer på baggrund af EU's regler.

EU's arrestordre etablerer regler og tidsfrister for udlevering af personer, der efterlyses af et andet EU-land for at kunne blive stillet for en domstol eller afsone en fængselsstraf. I Mays hvidbog fremgik det, at Storbritannien, der det seneste årti fik arresteret mere end 12.000 personer på basis af arrestordren, nødtigt ser en tilbagevenden til de internationale konventioner under Europarådet – dette ville være et "uhåndterligt, langsomt og markant dyrere"⁸ arrangement mellem briterne og EU, som vil "forsinke retsprocessen og reducere den fælles evne til at beskytte borgerne".⁹

Et konkret eksempel på arrestordrens værdi, der har været fremhævet af Storbritannien, er udleveringen af en af de terrorister, der var involveret i London-bombetentaterne i juli 2005. Det tog under to måneder, mens det uden arrestordren kunne have taget år.¹⁰ I mandatudspillet åbnes for muligheden for et fast-track samarbejde med strømlinede processer og tidsfrister mellem Storbritannien og medlemslande af EU – men helt som i dag bliver det ikke. F.eks. har nogle EU-landes forfatninger en klausul, der forbyder udlevering af egne statsborgere til lande uden for EU.

Derudover åbner mandatudspillet for, at der indgås tredjelandsaftaler om Euro-pol, samt om Eurojust der er EU's anklagemyndighedssamarbejde. Adgang til Europols kriminalitetsdatabase EIS nævnes ikke – og i andre informationspapirer fra EU om forhandlingsmandatet fremgår det, at hverken direkte eller indirekte EIS-adgang er på tapetet.¹¹

⁸ Storbritannien har vurderet den gennemsnitlige besparelse mellem EU's arrestordre og en tilbagevenden til internationale konventioner til at være 49K pund: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326698/41670_Cm_8897_Accessible.pdf, tilgået 19. februar 2020.

⁹ The future relationship between the UK and the EU, juli 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf, tilgået 14. februar 2020.

¹⁰ Storbritannien beslutning om tilvalg på RIA-området fra 2014, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326698/41670_Cm_8897_Accessible.pdf, tilgået 19. februar 2020.

¹¹ Internal EU27 preparatory discussions on the future relationship: "Law enforcement and judicial cooperation in criminal matters", https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/seminar-20200116-lawenf_en.pdf, tilgået 14. februar 2020.

Mandatudspillet end ikke antyder fremtidig britisk adgang til Eurodac-databasen med asylansøgerees fingeraftryk, eller til den førnævnte Schengen-database SIS II, der er et register over efterlyste kriminelle, *missing persons*, terrorismistænkte, forsvundne flygtninge og stjålne varer. Som EU-medlem har Storbritannien, trods fravalg af Schengen-medlemskab, hidtil haft Eurodac- og SIS-adgang gennem sin tilvalgsordning for EU's retlige og indre anliggender. Men det er svært at tolke mandatudspillet som andet end, at et ikke-EU-land, der heller ikke er Schengen-medlem, og som ikke accepterer fri bevægelighed, ikke kan få adgang til Schengen-interne oplysninger.

Overordnet set lægger mandatudspillet op til et samarbejde om retlige og indre anliggender, der tager udgangspunkt i eksisterende praksisser omkring tredjelandssamarbejde, snarere end til at der skal opfindes en helt ny form for partnerskab. Godt nok er Storbritannien Storbritannien, men uden garanti for fælles standarder, efterlevelse af domme, og respekt af den fri bevægelighed, ville det formentlig involvere en hidtil uset kreativitet og gradbøjning af juraen at give briterne medlemskabsvilkår – og det kunne vække stor kritik fra ikke-EU-lande som Norge, der i vid udstrækning accepterer EU-lovgivning for at kunne tage del i samarbejdet (eller anmodninger fra andre tredjelande, herunder USA, om samme adgang til databaserne). Derimod er der rum i mandatudspillet til, at man strækker sig så langt som overhovedet muligt inden for tredjelandsregimet.

Udenrigspolitik, sikkerhed og forsvar

Selvom Brexit-forhandlingerne i høj grad handler om samarbejde om interne forhold i Europa, er den eksterne dimension også i fokus – og dens betydning er vokset i takt med svækkelsen af den orden, der opstod i kølvandet på afslutningen af den kolde krig med USA som den altdominerede magt. Med Donald Trumps *America First*-kurs, et styrket Kina og Rusland, og globale spillere, der sætter spørgsmålstegn ved internationale institutioner og frihandel, står Europa som kontinent over for fælles udfordringer om f.eks. globale handelskrige, NATO's fremtid, cyber-trusler og klimaforandringer. Brexit betyder, at EU mister sin stærkeste militære magt og én ud af blot to medlemmer, der også er en del af FN's sikkerhedsråd, og som er en atommagt.

Mandatudspillet kapitel om udenrigspolitik, sikkerhed og forsvar handler om bidrag til civile- og militære operationer og fælles tilgang til bl.a. sanktioner over for andre lande. I kontrast til samarbejdet om retlige og indre anliggender er langt størstedelen af EU's udenrigs- og forsvarspolitik baseret på mellemstatslige principper – så hvis der er tale om et "nemt" område i forhandlingerne, er det trods alt

nok her. Her er der kort og godt færre EU-love og begrænset EU-Domstolsinvolvement.

I forhold til udenrigspolitikken betyder fraværet af briterne i EU-fora, som Rådet for Generelle Anliggender (GAC) og Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), at man fremover vil mangle et regelmæssigt og naturligt forum for at diskutere løbende holdninger til f.eks. Iran, Rusland og Kina. Derfor lægger mandatudspillet op til at etablere "strukturerede konsultationer" om geopolitiske forhold samt til at muliggøre britisk "tilpasning" til EU's sanktionspolitik. Der lægges også op til samt samarbejde om konsulære opgaver i tredjelande.

På forsvarsområdet er en række konsekvenser af Brexit allerede indtruffet. Én drejer sig om forsvarsfonden og det forstærkede samarbejde PESCO om fælles udvikling af forsvarskapaciteter, som Storbritannien var imod og som dermed først lod sig realisere efter Brexit-afstemningen. En anden er manifesteringen af flere alliancer uden om EU's traktater, ikke mindst det fransk-ledede E2I, der inkluderer briterne i et samarbejde om tættere forsvarskoordination, samt E3 ad hoc-formationen mellem Frankrig, Tyskland og Storbritannien om højpolitiske spørgsmål såsom Iran. Derudover er der tysk-franske planer om et "europæisk sikkerhedsråd" med rotationsdeltagelse af EU-medlemslande og med britisk deltagelse.

Igen har der været radiotavshed fra Boris Johnson om den britiske indgang til forhandlingerne. Men tonerne fra London peger i retning af, at den nuværende regering generelt accepterer, og sågar insisterer på, at være "tredjeland" ift. forsvars- og udenrigspolitikken.

I lyset af EU's eksisterende tredjelandssamarbejde på forsvarsområdet er et sandsynligt resultat af de kommende forhandlinger, at man indgår en aftale (en såkaldt Framework Partnership Agreement), der muliggør britisk deltagelse i relevante *civile og militære operationer og missioner*, måske endda med mulighed for at lade Storbritannien bidrage til udformningen af aktionerne – noget, som tredjelande i dag ikke har mulighed for. Storbritannien vil formentlig også indgå en samarbejdsaftale med *forsvarsagenturet EDA*, som kan give muligheder for samspil om den forsvarspolitiske udvikling.

Her vil det dog ligge EU på sinde ikke at give briterne nogen form for vetoet over for EU's forsvarspolitiske ambitioner, sådan som Storbritannien de facto har haft som EU-medlem. Ift. *forsvarsfonden*, der bl.a. handler om virksomhedssamarbejde, er EU pt. ved at færdiggøre forhandlinger om adgang for tredjelande, der skelner mellem lande som Norge, der er EØS-medlem, og 'menige' tredjelande. Her er der

ikke udsigt til, at briterne vil forsøge at få status som andet end menigt tredjeland, hvilket ellers ganske betragteligt kan begrænse den britiske forsvarsindustri's mulighed for deltagelse i fælleseuropæiske projekter.

Tematisk samarbejde

Under et kort afsnit om tematisk samarbejde omhandler mandatudspillet emnerne cybersikkerhed og bekæmpelse af ulovlig migration.

Dermed forsøger man at tage højde for, at indsatsen mod cyberkriminalitet intensiveres stærkt i disse år, bl.a. i form af en mere effektiviseret udveksling af informationer om hackerangreb og tendenser medlemslandene imellem. Mandatudspillet er ganske ukonkret på området, men lægger op til gensidig udveksling samt til britisk "deltagelse" i relevante aktiviteter under EU's agentur for cybersikkerhed, ENISA.

I lyset af, at ulovlig indvandring længe har været højt på Europas dagsorden, er det slående – om end ikke så overraskende – at dette emne blot omhandles med én enkelt paragraf (ud af i alt 167) i mandatudspillet. Men migration var et af de mest betændte temaer op mod selve Brexit-afstemningen, og det ses fra britisk side som afgørende at holde en armslængde her (*take back control*). Mandatudspillet lægger op til et løst og bredt samarbejde om at bekæmpe årsager til ulovlig migration og organiseret kriminalitet.

Et relateret emne, der overhovedet ikke nævnes i hverken den politiske erklæring eller i mandatudspillet, er asyl. Selv om det heller ikke er overraskende – Storbritannien ønsker uden tvivl at stå uden for EU's asylpolitik, som landet heller ikke var en del af som EU-medlem – er der muligvis ét EU-samarbejde på området, der alligevel vil blive forhandlet om. Det er det såkaldte Dublin-system, der bestemmer, at migranter, der vil søge om asyl i Europa, skal have deres ansøgning behandlet i første EU-ankomstland. Mens briterne formentlig er klar til at acceptere, at man ikke kan sende asylansøgere tilbage til et andet EU-land, er spørgsmålet, hvordan man vil forholde sig, hvis Storbritanniens manglende deltagelse får mange flere migranter til at forsøge at komme illegalt til Storbritannien i visheden om, at de så er sikret at få deres asylansøgning behandlet der. Det kan skabe pres på det britiske asylsystem – og flere ulovlige sekundære bevægelser af migranter gennem Europa.

Hvad betyder det for Danmark?

På grund af det danske forbehold over for retlige og indre anliggender samt forsvarsforbeholdet kommer de kommende forhandlinger om sikkerhedspartner-skabet med to særlige problemstillinger for Danmark: Vil det lykkes Storbritannien at få flere og bedre aftaler end de særftaler, Danmark har kunnet indgå? Og kommer Storbritannien til at blive tættere knyttet til EU end Danmark på forbeholdsområderne?

Derudover påvirkes et lille medlemsland som Danmark også, hvis Brexit fører til flere adhoc-samarbejder uden om EU-traktaterne, hvor der ikke er nogen traktatmæssig garanti for, at små landes interesser bliver hørt. Det gælder f.eks. E3-samarbejdet.

På det EU-retlige område har Danmark indgået en række parallel- og/eller særftaler med EU om samarbejder, hvor Danmark, trods forbeholdet, har haft en stærk interesse i at deltage. Ift. sikkerhedssamarbejdet gælder det Dublin-systemet, Eurodac-samarbejdet, Europol og Eurojust. På andre områder har Danmark ikke fået grønt lys til særftaler. Det gælder f.eks. anmodningen om tilknytning til PNR-samarbejdet, som syv af Folketingets partier bakkede op om tilbage i 2016. Derfor er det interessant at bemærke, at mandatudspillet om det fremtidige samarbejde med Storbritannien specifikt refererer til PNR-samarbejde.

Fra officiel dansk side må tilgangen til forhandlingerne med Storbritannien være, at et ikke-medlemsland som udgangspunkt ikke kan få bedre vilkår end et medlemsland med forbehold. Men hvis det alligevel lykkes briterne at få bedre vilkår, skal Danmark kunne få det samme. På denne måde kan det ikke udelukkes, at briterne indirekte kan hjælpe Danmark til at få mere ud af sine særftaler.

På forsvarsområdet ser det derimod ud som om, at Storbritannien som ikke-medlem kommer til at opretholde en tættere tilknytning til EU-samarbejdet end Danmark. Storbritannien forventes at være åben over for deltagelse i flere af EU's militære operationer og missioner, hvor forbeholdet udelukker dansk deltagelse. Her får Danmark altså næppe en fælles outsidersven i Storbritannien. Samtidig vil Danmark være særlig opmærksom på den administrative aftale, der lægges op til mellem Storbritannien og forsvarsagenturet EDA. Danmark har nemlig søgt om observatørstatus i EDA, en anmodning EU endnu ikke har imødekommet.

Hvis det ikke lykkes

Såvel EU som Storbritannien har af indlysende årsager en stærk interesse i et tæt sikkerhedspartnerskab, men vejen dertil er brolagt med vanskeligheder. Hvis et tæt sikkerhedspartnerskab af den ene eller den anden grund ikke etableres, vil det fremtidige forhold område for område tage udgangspunkt i et patchwork af løse tredjehandsaftaler og internationale konventioner med et mere besværligt, langsommere, dyrere og mindre omfattende samarbejde end i dag.

Tilbageskridtet vil formentlig først og fremmest kunne mærkes af EU's små lande. Brexit – og især udsigten til et *no-deal* et af slagsen – har allerede medført en "bilateraliseringstendens" i Europa, og her har de store lande mest vægt.

Fordi EU's udenrigs- og forsvarspolitiske samarbejde fortsat er mellemstatsligt, er der her masser af urørt territorium og dermed råderum for, at individuelle medlemslande kan lave deres egne arrangementer. Det kan være alt fra en aftale om offentlige indkøb på forsvarsområdet til bredere, formaliserede aftaler – såsom den tysk-britisk venskabsaftale om forsvars- og udenrigspolitik, der har været flere referencer til i medierne.¹² Endnu et eksempel på bilateraliseringstendensen er Frankrigs planer om igen at mødes med Storbritannien om forsvarssamarbejde i det såkaldte Lancaster House format. Netop på forsvarsområdet kan Danmark måske opnå fordele ved, at samarbejdet sker udenom EU, hvor Danmark alligevel ikke kan deltage. Men generelt må udsigten til en udvikling, hvor de store lande nok skal sørge for at sikre deres egeninteresser, tale for forsøg på at forankre Storbritannien i en så tæt partnerskabsaftale med EU som muligt.

I en repræsentativ meningsmåling blandt 2000 respondenter foretaget af Voxmeter for Tænketanken EUROPA i januar 2020 var danskernes holdning til de kommende forhandlinger med Storbritannien ganske klar: EU bør være imødekommende over for Storbritannien. Det mener 43 pct. Dertil kommer 30 pct., der mener, at EU bør være imødekommende, men kun hvis det ikke går ud over danske interesser, og 16 pct., der ikke støtter en imødekommende tilgang. Man fristes til at sige, at flertallet af danskernes holdning her svarer meget godt overens med det, der også på papiret forekommer som Danmarks stærkeste egeninteresse i de kommende forhandlinger: Dét, at der overhovedet kommer en omfattende aftale med Storbritannien, er vigtigere end små nationale sejre på de enkelte områder.

¹² F.eks. <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/06/german-mps-taken-aback-boris-johnson-hardline-brexit-trade-talks-rhetoric> eller <https://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/mps-call-for-a-anglo-german-post-brexit-friendship-treaty/>.