

NOTAT

11. juni 2016

BRITER RISIKERER FARVEL TIL EUROPOL – MEN DET FYLDER IKKE I DEBATTEN OM BREXIT

Kontakt:

Forskningschef, Catharina Sørensen

+45 21 54 88 24

cas@thinkeuropa.dk

RESUME Selv om Storbritannien risikerer at skulle forlade Europol, hvis det ender med et nej til fortsat EU-medlemskab, ser det ikke ud til, at spørgsmål om sikkerhed og tryghed er afgørende for briternes stemmeafgivelse forud for afstemningen den 23. juni. Hverken Remain- eller Leave-kampagnen har formået at gøre spørgsmålet til en vindesak, og relativt få briter associerer EU med sikkerhed.

Til gengæld dominerer Leave-kampagnen massivt ift. løftet om at skabe mere "kontrol". Kontrollen er ikke mindst møntet på migrationsstrømmene og indvandring, som Leave-kampagnen har søgt at koble det sammen med de seneste terrorangreb i Paris og Bruxelles.

Iagttagere vurderer dog, at Leave står svagest i politiker- og ekspertdebatter om sikkerhed, hvor Remain navnlig fremhæver tre elementer, som Brexit vil skabe usikkerhed om. Det drejer sig om politisamarbejdet Europol, Schengens informationssystem (SIS) og arrestordren. Det er imidlertid ikke lykkedes Remain at vinde stemmer på Europol og sikkerhedsargumenter.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Sikkerhed er et stort tema for både Remain og Leave-kampagnen forud for den britiske afstemning om EU. Ordene "*safer*" og "*security*" er begge med i top-10 over hyppigst anvendte kampagne-ord på de sociale medier.
- Sikkerhedsspørgsmålet får dog næppe stor betydning for stemmeafgivningen den 23. juni. Dertil er der for få briter, der associerer sikkerhed med EU.
- Leave vinder på at bringe indvandring ind som et tema i sikkerhedsdebatten, for begrænsning af migration er et helt centralt argument i debatten. Her spiller spørgsmålet om "kontrol" en afgørende rolle.
- Kontrol er et åbenlyst vinderargument i en tid, der præges af økonomiske og sikkerhedsmæssige udfordringer, og det er da også det ord, som anvendes flittigst i Leaves kampagne på sociale medier, f.eks. under slogans som "Let's take back control".
- Remain fremhæver derimod politisamarbejdet Europol, Schengens informationssystem (SIS) og arrestordren som vigtige årsager til at blive i EU. Men det optager tilsyneladende ikke den brede befolkning.

I Danmark tog vi debatten op til afstemningen om retsforbeholdet i december 2015: Giver deltagelse i EU's politi- og strafferetlige samarbejde større sikkerhed og tryghed for borgerne? En garanti fra Dansk Folkeparti, om at vi også med et nej kunne forblive fuldgældigt medlem af politisamarbejdet Europol, gjorde det trygt for mange at stemme nej til tilvalgsordningen.

Nu er EU's retssamarbejde genstand for lignende debat i Storbritannien forud for afstemningen den 23. juni. For med et Brexit følger også udtrædelse af Europol. Hvordan påvirker det den britiske kampagne? Hvem vinder på sikkerhedstemaet? Og hvad er forventningerne til Storbritanniens deltagelse i EU's politisamarbejde efter et nej?

Sikkerhed er et stort tema for både Remain og Leave-kampagnen. Ordene "*safer*" og "*security*" er begge med i top-10 i den analyse over hyppigst anvendte kampagne-ord på de sociale medier, som avisen The Independent har foretaget. Interessant nok bruges ordet *safer* mest af Leave, mens Remain i højere grad benytter *security*.¹

Leave har direkte sammenkædet terrorangrebene i Paris og Bruxelles og ukontrollerede migrationsstrømme til Europa med manglende styr på sikkerheden i Schengen-området. På den baggrund styrker et opgør med EU ligefrem britisk sikkerhed, påstås det. Men iagttagere vurderer, at Leave står svagt i politiker- og ekspertdebatter om emnet.² Storbritannien står allerede i dag uden for den del af Schengen-samarbejdet, der handler om åbne indre grænser. Så argumentet om national grænsekontrol kan ikke bruges. Og Leave har ikke overbevist vælgerne om, at Brexit ligefrem forbedrer sikkerheden. Derfor tvinges kampagnen hele tiden ud i forsikringer om, at sikkerheden trods alt heller ikke forringes uden EU.

Leave har erobret vælgere ved at bringe indvandringen og begrænsning af migration ind i debatten. EU anklages for at have bidraget til en masseindvandring, der har gjort, at briterne har mistet kontrollen over deres eget land og tilmed skabt grobund for hjemmefødte terrorister. Selv ikke-vestlig indvandring associeres med EU. EU har ikke haft en finger med i spillet om ikke-EU borgeres opholdstilladelser i Storbritannien, men unionen opfattes tilsyneladende synonymt med en større globaliseringsudvikling, som en række briter ønsker at gøre op med. Jonathan Evans, tidligere chef for den britiske indenrigsretter-

¹ <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-brexit-remain-camps-britain-stronger-in-europe-vote-leave-a7057826.html>.

² F.eks.: <http://www.bbc.co.uk/events/eqbxj5/live/ch9mxj>.

ningstjeneste, MI5, har udtalt, at terrortruslen mod Storbritannien ikke har noget som helst med EU's grænsepolitik at gøre.³ Men Leave dominerer alle debatter, når det kommer til indvandring og mere kontrol. Kontrol er det ord, der anvendes flittigst i Leaves kampagne på sociale medier, f.eks. under slogans som "Let's take back control". Derimod er det stort set fraværende i Remains kampagne. Remain slår særligt på to ting: konkrete EU-tiltag, der bidrager til større sikkerhed, og Storbritanniens behov for Europa for at sikre sig selv.

Kampen om sikkerheden

Kontrol eller ej, så er der række konkrete samarbejdsområder inden for EU's politi- og strafferet, der er i britisk interesse. I 2014 valgte Storbritannien at gentilslutte sig 35 retsakter, som man ellers havde taget forbehold overfor. En omfattende rapport fra House of Lords konkluderede på baggrund af en lang række undersøgelser, at det at stå udenfor kunne få betydelige følger for Storbritanniens nationale sikkerhed.⁴

Navnlige tre tiltag fremhæves af Remain. Det er politisamarbejdet Europol, som også havde en central placering i den danske afstemningsdebat, Schengens informationssystem, SIS, og arrestordren. De to sidstnævnte er ikke direkte påvirket af det danske retsforbehold i dag og blev kun perifært debatteret i Danmark i forbindelse med folkeafstemningen. SIS er en EU-database med 64 mio. poster om bl.a. efterlyste kriminelle, mens arrestordren foresimpler udlevering af personer, der er anklaget for at have begået kriminalitet i et andet EU-land.

Leave prøver enten at nedtone samarbejdets betydning eller at tage for givet, at Storbritannien kan få en fuldgyldig samarbejdsaftale. F.eks. skriver den tidligere direktør for den britiske udenrigsefterretningstjeneste, MI6, Richard Dearlove, i en omdiskuteret artikel i Prospect Magazine, at et Brexit ikke forringer britisk sikkerhed.⁵ Han påpeger, at EU ikke spiller en stor rolle ift. bekæmpelse af terror, og at der er for store kvalitetsforskelle mellem medlemslandenes efterretnings-tjenester til, at Europol nogensinde kan blive et forum for udveksling af tophemmelige data. Dearlove nedtoner også betydningen af arrestordren. Få ville lægge mærke til det, hvis den forsvandt, skriver han.

³ Se: <http://www.theguardian.com/politics/2016/feb/21/iain-duncan-smith-uk-risks-paris-style-attacks-by-staying-in-the-eu>.

⁴ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/159/15902.htm>. Se også: <http://infacts.org/dearlove-ignores-eu-cooperation-crime/>

⁵ <http://www.prospectmagazine.co.uk/opinions/brexit-would-not-damage-uk-security>

Følger man hans udsagn nøjere, er de udelukkende møntet på terrortruslen. Dearlove forklarer sin bemærkning om arrestordren med, at den, på lige fod med EU's øvrige politi- og strafferetlige samarbejde, hovedsageligt bruges til kriminalitetsbekæmpelse – f.eks. indsatsen mod organiseret, grænseoverskridende våbenhandel, hjemmerøveri og menneskesmugling. Dearlove har en pointe ift., at EU er meget langt fra at have en europæisk efterretningstjeneste som det amerikanske FBI. Det blev et centralt kritikpunkt efter Bruxellesangrebene i marts, hvor manglende efterretningsudveksling havde forårsaget brister i det forebyggende arbejde. Men sikkerhedstrusler som terror er i vid udstrækning nationale anliggender under efterretningstjenesterne og ikke politiets (og dermed Europols) område. Dearlove's artikel er en påmindelse om en lang række forhold, der vanskeliggør EU's muligheder for at skabe en egentlig europæisk efterretningstjeneste.

Men få vil formentlig mene, at det overflødig gør et tæt politisamarbejde, eller gør arrestordren ubetydelig. Ekspertter advarer mod stigende forbindelser mellem organiseret kriminalitet og terror, og her spiller politiets indsats en afgørende rolle, som spioner ikke kan klare alene.⁶ Selvom det i al forudselig fremtid fortsat vil være de nationale efterretningstjenester, der fører an ift. terrorbekæmpelse, er Europol et særdeles nyttigt politisamarbejde – og hvorfor skal der være et valg mellem efterretninger og politisamarbejde, når begge er nødvendige? Indenrigsminister Theresa May har desuden udråbt arrestordren til en af de væsentligste sikkerhedsgrunde til at stemme ja til fortsat EU-medlemskab. Storbritannien har siden arrestordrens ikrafttrædelse i 2004 brugt den til at retsforfølge over 1.000 anklagede personer i Storbritannien og udleveret over 7.000 personer til retsforfølgelse eller domsafsoning i et andet EU land. Det er flere end noget andet land.⁷

Leaves svar er, at Storbritannien er Europas førende inden for efterretningsarbejde, har Europas største DNA-database og er det land, der har udleveret flest mistænkte under arrestordren.⁸ Storbritannien er så vigtig, lyder det, at man er

⁶ For flere artikler om Europol's rolle i gråzonen mellem terror og organiseret kriminalitet, se også: <http://thinkeuropa.dk/politik/danmark-i-europol>. Se også <http://www.prospectmagazine.co.uk/politics/why-we-need-police-to-tackle-the-terrorists> samt <http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/25/richard-dearlove-leaving-eu-british-security-open-borders>

⁷ <https://www.eureferendum.gov.uk/why-the-government-believes-we-should-remain/safety-and-security/> og <http://openeurope.org.uk/today/blog/foreign-policy-security-terrorism-vote-winning-themes-eu-referendum/>

⁸ <https://www.eureferendum.gov.uk/why-the-government-believes-we-should-remain/safety-and-security/> og <http://openeurope.org.uk/today/blog/foreign-policy-security-terrorism-vote-winning-themes-eu-referendum/>

garanteret en central plads i det europæiske samarbejde uanset medlemskabsstruktur.

Remain har dog ganske effektive svar: Et tredjelandsmedlemskab af Europol og SIS-databasen vil alt andet lige være mere omkostningsfuldt og mindre effektivt end fuldgældigt medlemskab. EU-samarbejdet er baseret på principper om retssikkerhed og demokratisk kontrol, som rejser barrierer mellem medlemmer og tredjelande f.eks. i forhold til direkte adgang til databaserne. Med Europols nye anti-terrorcenter fra januar kommer der endnu større fokus på dataudveksling og på at sikre samspil mellem EU-tiltag på området. Norges eksempel viser, at selv om tredjelande har mulighed for at indgå særftaler med EU, er det – uanset om aftalens indhold er tilfredsstillende – behæftet med omkostninger og usikkerhedsmomenter. Norge indgik i 2006, efter fire års forhandlinger, en aftale om at deltage i arrestordren, men i dag, 10 år senere, er aftalen endnu ikke trådt i kraft. Nogle medlemslande har ikke fundet det i deres interesse at ratificere aftalen – til stor ærgrelse for norsk politi.

Storbritannien kan også rammes af enkelte medlemslandes modvilje. Det så vi f.eks. i forbindelse med det britiske ønske i 2014 om genvalg af retsakter på det politi- og strafferetlige område, hvor Spanien igennem længere tid uformelt blokerede for en aftale på grund af den helt uafhængige spansk-britiske Gibraltar-tvist.

Brexit giver ingen sikkerhedsfordel

Remain-kampagnens sikkerhedsargumenter går også på, at Storbritannien får størst indflydelse og kontrol over sin egen sikkerhed gennem tæt samarbejde om terrorbekæmpelse og anden grænseoverskridende kriminalitet. Indflydelsen i f.eks. Europol er nem at påvise, da direktøren nu i mange år har været briten Rob Wainwright, og EU har baseret mange tiltag på britiske anbefalinger. Den nuværende britiske deltagelse i Schengen-arbejdet om sikring af EU's ydre grænser siges også at højne sikkerheden: alt andet lige er det formålstjenesteligt at holde uønskede personer så langt fra egne grænser som muligt, og det er netop, hvad EU-samarbejdet hjælper Storbritannien med. Til BBC har Wainwright sagt, at et Brexit ikke medfører nogen sikkerhedsfordel overhovedet, og at det ligefrem vil blive svært for Storbritannien at garantere sin egen sikkerhed uden adgang til de europæiske databaser.⁹

⁹ <http://www.bbc.com/news/world-europe-35524017> og <http://www.bbc.co.uk/events/eqbxj5/live/ch9mxj>

Selvom Remain muligvis har klaret sig bedst i ekspertdebatterne om sikkerhed, har kampagnen ikke formået at vinde stemmer på den. En stor del af vælgerne ved ikke, hvad de skal tænke om EU og sikkerhed. En række målinger fra ComRes peger på, at nok er der flest briter, der tror, at EU bidrager til sikkerheden, men andelen er faldet de seneste måneder, måske som resultat af Paris- og Bruxellesangrebene. I november mente 39 pct., at sikkerheden blev styrket af EU-medlemskabet, mod 26 pct. der mente den blev forværret. Tallene var henholdsvis 28 og 22 pct. i april. YouGov spurgte samme måned briterne, om terrortruslen ville blive større eller mindre ved et Brexit. Her svarede 22 pct., at Storbritannien ville være mindre udsat uden for EU, mod blot 14 pct., der mente, at risikoen var mindst som EU-medlem. 50 pct. vurderede dog, at medlemskab ikke spillede en rolle ift. terrortruslen.¹⁰

Remains udfordring hænger formentlig sammen med, at EU og sikkerhed er to temaer, der traditionelt ikke har været sammenkædet i mange briteres bevidsthed.¹¹ Analyseinstituttet Ipsos-Mori har, også i april, spurgt briterne hvilke temaer, der har betydning for, om de vil stemme ja eller nej. Der blev ikke foreslået mulige svar, så respondenterne skulle selv på banen med temaer. Blot otte pct. nævnte national sikkerhed. Til sammenligning nævnte 32 pct. Storbritanniens økonomi og 27 pct. indvandring, hvilket var de to mest hyppige svar.

Sikkerhedsspørgsmål og risikoen for at blive smidt ud af Europol ser ikke ud til at få nogen videre betydning for stemmeafgivningen den 23. juni. Dertil er der stadig for få briter, der deler opfattelsen af, at EU - bl.a. gennem Europol - kan være med til at styrke den nationale sikkerhed.

¹⁰ Citeret fra: <http://openeurope.org.uk/today/blog/foreign-policy-security-terrorism-vote-winning-themes-eu-referendum/>

¹¹ For en glimrende artikel om betydningen af udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål i den britiske kampagne, se <http://openeurope.org.uk/today/blog/foreign-policy-security-terrorism-vote-winning-themes-eu-referendum/>