

## **NOTAT**

13. juni 2014

# **Danmarks retsforbehold i EU har overlevet sig selv**

### **Kontakt:**

**Direktør, Bjarke Møller**

**+45 51 56 19 15**

**[bjm@thinkeuropa.dk](mailto:bjm@thinkeuropa.dk)**

*RESUME Regeringen bør allerede tidligt i efteråret 2014 udskrive en folkeafstemning om det danske retsforbehold. Under de rette betingelser kan folkeafstemningen vindes, selv om meningsmålingerne for tiden viser, at nej-sigerne står stærkest. Udsigten til, at Danmark tidligt i 2015 bl.a. bliver tvunget til at forlade det europæiske politisamarbejde, gør, at politikerne er under tidspres for at finde en afklaring. Det kan ikke vente til efter næste folketingsvalg. En såkaldt parallelaftale er ikke et realistisk alternativ, fordi det kan ende med at sætte dansk politi uden for Europol i flere år.*

*Kommer en folkeafstemning til at handle om kriminalitetsbekæmpelse, vil ja-siden stå med stærke kort på hånden, men der er også risiko for, at udlændingepolitikken kommer til at dominere valgkampen. Hvis regeringen inden folkeafstemningen indgår en bred europapolitisk aftale, der kan sikre Danmark en afgrænset opt-out på udlændingepolitikken, vil det øge sandsynligheden for et ja, vurderer Tænketanken Europa i dette notat.*

### **HOVEDKONKLUSIONER:**

- Det danske retsforbehold i EU tvinger Danmark ud af Europol først i 2015. Dansk politi får svækkede muligheder for at bekæmpe organiseret kriminalitet og sendes ned i den europæiske 2. division.
- *Det er tvivlsomt, om Danmark kan få en parallelaftale om at blive i Europol. Selv hvis vi kan, risikerer dansk politi at vente i flere år udenfor, indtil en parallelaftale er forhandlet færdig og godkendt. Det er derfor en meget usikker model.*

- Retsforbeholdet dækker i dag en lang række andre områder, der er vigtige for Danmark. Et eksempel er det civilretlige område, hvor det ikke lykkedes Danmark at få en parallelaftale på konkursforordningen, der styrker virksomhedernes retssikkerhed ved konkurser, samt parallelaftale om den såkaldte Bruxelles II forordning, der hjælper med at afgøre familietvister, hvor flere lande er involveret. Det er *kritisk at få fjernet forbeholdet*.
- Det haster med at finde en løsning, for ud over Europol bliver en række af de mellemstatslige dele af retssamarbejdet, som Danmark har deltaget i, nu gjort overstatslige som følge af Lissabon-traktaten. *Derfor bør regeringen udskrive en folkeafstemning om retsforbeholdet allerede i efteråret 2014.*
- Danmark kan en bedre politisk anseelse og position i de andre EU-lande, hvis hele retsforbeholdet afskaffes ved en folkeafstemning. Den næstbedste løsning er, at regeringen udskriver folkeafstemning og vælger en klart afgrænset tilvalgsordning i EU, hvor Danmark får *opt-out* i forhold til udvalgte dele af det retlige samarbejde.
- Det er principielt vigtigt med folkeafstemning, fordi Edinburgh-afstemningen i 1993 i vid udstrækning byggede på gætterier om, hvad Europol og det retlige samarbejde ville udvikle sig til. Europol blev aldrig det europæiske FBI under tysk herredømme, som modstanderne dengang frygtede. Også på en række andre dele af det retlige område, hvor Danmark haft fordele af samarbejdet, risikerer nu at gå tabt.

## Grundlag for at genoverveje forbehold

Der er stor forskel på at tage stilling til noget, man ved, hvad er, og noget, som blot er formodninger og spekulationer om fremtiden. Det står i dag klart, at ingen kunne forudse, hvad det europæiske samarbejde om de retlige og indre anliggender (RIA), ville blive til, da 50,7 pct. af danskerne i 1992 sagde nej til Maastricht-traktaten. Og da et flertal af vælgerne godkendte Edinburgh-aftalen fra 1993, der stadfæstede Danmarks retlige forbehold, var det heller ikke klart for politikere, embedsmænd, EU-eksperter eller befolkningen, hvordan det europæiske politisamarbejde i Europol en dag ville udvikle sig.

Argumenterne, der blev anvendt dengang, stemmer slet ikke overens med den virkelighed, som vi i dag er vidne til i dag. Dengang handlede debatten i høj grad om tyske politibilers ret til at krydse grænsen i Jylland, mens f.eks. den fælles udlændingepolitik og civilretten stort set ikke blev diskuteret.

I dag ved vi meget mere konkret, hvordan samarbejdet fungerer i praksis på det brede område af retlige og indre anliggender, der strækker sig fra civilret og strafferet til asyl- og udlændingepolitik, grænsekontrol, politisamarbejde og terrorbekæmpelse. Vi behøver ikke at spekulere så meget og opstille politiske hypoteser. Vi har et reelt grundlag at tage stilling ud fra. Vi har fået styrket den ydre grænsekontrol gennem EU's Frontex-samarbejde, og Danmark har også siddet i bestyrelsen for denne enhed. Der er vedtaget flere rettigheder for EU-borgerne på det civilretlige område, og der er endda kommet et databeskyttelsesdirektiv eller et direktiv til bekæmpelse af menneskehandel, som var emner, der slet ikke blev talt om tilbage i 1992.

EU-landenes samarbejde om retlige og indre anliggender er et af de områder, hvor der er kommet flest nye forordninger til, men undervejs er en masse fordomme blevet afmystificeret. Selv om civilretten og udlændingepolitikken blev gjort til en del af det overstatslige samarbejde med Amsterdam-traktaten og resten af det retlige område blev gjort overstatsligt med Lissabon-traktaten, så må vi i dag også konstatere, at mange af EU's reguleringer slet ikke har været så indgribende ift. den nationale suverænitet, som mange forestillede sig i 1992.

I mange af direktiverne er nærhedsprincippet fremhævet, og i stedet for ensartede standarder reguleres ofte ud fra minimumsregler, hvor medlemsstaterne har frihed til at løfte niveauet endnu højere. På det strafferetlige område respekterer man f.eks. i vid udstrækning de nationale forskelle og har fastlagt fælles europæiske minimumsregler. På det civilretlige område har man givet

borgerne flere valgmuligheder, hvor de f.eks. kan føre deres sager. Og dansk politi har i flere år været med i Europol-samarbejde på grundlag af en mellemstatslig aftale, hvor dansk politi har kunnet lave efterforskning sammen med kolleger fra andre EU-lande. Ved de to folkeafstemninger for over tyve år siden advarede nejsigere om risikoen for, at Europol ville udvikle sig til et europæisk FBI, at tyskerne ville få overherredømmet og at tyske, franske og sydeuropæiske politifolk ville få adgang til at foretage anholdelser på dansk jord. De udenlandske politifolk kan samarbejde og informere, men de har ikke fået en arrestationsmyndighed.

Mange af de politiske advarsler i 1992 har slet ikke holdt stik. Og det er vigtig grund til, hvorfor danskerne nu bør gives en mulighed for at genoverveje, om de ønsker at opretholde det danske retsforbehold.

### **Nedtælling til et farvel**

Tiden er en kritisk faktor. Det haster med en afklaring, for der er ikke lang tid til, at Danmark kan blive tvunget til at forlade Europol-samarbejdet.<sup>1</sup> Kun en folkeafstemning, der afskaffer det danske retsforbehold, kan med sikkerhed hindre, at Danmark bliver sendt ud af Europol først i 2015. Og den skal i givet fald afholdes allerede tidligt i efteråret 2014, hvis den skal have en effekt. En folkeafstemning er det mest realistiske bud inden for den korte tidsfrist af rundt regnet et halvt år.

Sagen er nemlig, at Ministerrådet for de retlige og indre anliggender (RIA) fornylig blev enige om fuldbyrde Lissabontraktaten med at gøre Europol overnational og underlagt EU-retten. Samtidig bliver EU's politiakademi (CEPOL) for uddannelse af politiledere flyttet fra Storbritannien til Budapest, og samarbejdet mellem CEPOL og Europol intensiveres.

Den nye EU-forordning ventes godkendt på EU-topmødet d. 26.-27. juni 2014, og derefter følger dialogforhandlinger mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet. De første forhandlinger ventes allerede indledt i juli, og det er en af det nye italienske formandsskabs prioriteringer, at man kan afslutte forhandlingerne inden december 2014, så forordningen endeligt kan træde kraft i det nye år. Der er selvfølgelig risiko for komplikationer i forhandlingerne, men der er stor sandsynlighed for, at arbejdet med at gøre Europol overstatsligt er klar til implementering først i 2015. Derfor er Danmark under et hårdt tidspres. På RIA-

---

<sup>1</sup> Folketinget, Europa-udvalget, EU-note, "EU-forslag sender Danmark ud af Europol". <http://www.eu-ophlysnings.dk/upload/application/pdf/c366de7d/12E25.pdf?download=1>

ministerrådsmødet 5.-6. juni sagde den danske justitsminister, at Danmark seriøst arbejder på at finde en løsning for at kunne blive en fuldgyldig deltager.

Det er tvivlsomt, at en parallelaftale eller en form for midlertidig ordning vil kunne give en langtidsholdbar løsning på Danmarks fortsatte deltagelse som fuldgyldigt medlem af Europol. Rent indholdsmæssigt burde det ikke være svært at skaffe et flertal både i Folketinget og i vælgerbefolkningen for at sikre et ja til det nye Europol. I praksis giver den nye forordning borgerne bedre retsbeskyttelse ift. Europolis databehandling, og der vil samtidig komme en bedre demokratisk kontrol fra Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Det er begge forbedringer, som mange danskere sikkert hilser velkommen. Men integrationen forstærkes samtidig, og Europol og CEPOL bliver lagt ind under EU-domstolen. Set ud fra Danmarks retlige forbehold udgør det en kvalitativ forskel på det formelle niveau.

Det danske retsforbehold dikterer, at Danmark ikke deltager i EU-retligt samarbejde på overstatsligt niveau. Det danske forbehold går altså på form og ikke indhold. Tilbage i 1993 havde EU stadig tre søjler, hvor én af dem var den retlige søjle, som var mellemstatslig. Med Lissabon-traktaten valgte EU's stats- og regeringschefer dog at gøre hele RIA-området overstatsligt.

Dermed blev Danmarks forbehold i princippet gældende ift. hele EU's retssamarbejde. Men Danmark har kunnet fortsætte sin deltagelse inden for de forskellige samarbejdsområder, så længe deres retsgrundlag ikke ændres af nye regler. Det har dog hele tiden udgjort en stakket frist. Ministerrådets beslutning om, at lovgrundlaget bag Europol fremover gøres overnationalt og bliver omfattet af Lissabon-traktatens bestemmelser, betyder, at det danske forbehold aktiveres på dette område.

I praksis kan det virke som en relativt begrænset dansk suverænitetssafgivelse, men fremover bliver Europol reguleret af en EU-forordning, som er umiddelbart anvendelig, og som vil sikre en mere ensartet anvendelse af EU-reglerne. Derfor er Danmark tvunget til at træde ud af Europol, med mindre retsforbeholdet kan blive fjernet inden december.

Konsekvenserne er alvorlige, for ifølge Rigspolitiet har Europol "helt afgørende betydning for dansk politis mulighed for at varetage sine opgaver indenfor bekæmpelse af organiseret og grænseoverskridende kriminalitet".<sup>2</sup> Et farvel til

---

<sup>2</sup> Rigspolitiet i svar på spørgsmål nr. 280 fra Folketingets Retsudvalg, december 2013.  
<http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/reu/spm/280/svar/1112009/1334412/index.htm>

Europol kan reelt sende dansk politi ned i den europæiske 2. division<sup>3</sup> uden de samme muligheder for at bekæmpe den stigende grænseoverskridende kriminalitet fra narkobander, rockerkriminalitet, menneskesmugling, børnepornografi, cyberkriminalitet, pengehvidvask eller f.eks. organiserede tyvebander, der tømmer folks hjem i ferietiden.

### **Juridisk hækkeløb**

Den nye forordning er et lille ekstra hop i forhold til det søjlespring i det retlige samarbejde, som blev indledt med først Amsterdam-traktaten i 1999 og senere blev udstrakt til politisamarbejdet i forbindelse med Lissabon-traktaten i 2009, hvor de retlige og indre anliggender blev lagt ind under unionstraktaten. Disse traktatændringer har tvunget forbeholds-Danmark ud i et juridisk hækkeløb med masser af forhindringer, og komplekse forhandlinger, hvor kun de allermest indviede eksperter har fulgt med i, hvad Danmark har været en del af, og hvor vi har stået på sidelinjen.

Det danske retsforbehold var "et forbehold med forbehold"<sup>4</sup>, og Danmark har i de seneste år deltaget i EU's retlige samarbejde, hvor det har været organiseret på et mellemstatsligt grundlag. Derfor er Danmark stadig med i Schengenlandenes grænsesamarbejde, vi deltager også i det mellemstatslige samarbejde om visumreglerne, og vi har fire mindre parallelaftaler.

Lissabon-traktaten fra 2009 har dog skabt en ny situation, hvor det vil blive stadig sværere for Danmark at klare sig med mellemstatslige aftaler med EU på det retlige område. Risikoen for et dansk farvel til Europol understreger det, og Kommissionen vil fremover tage initiativ til en stribe nye forordninger med udgangspunkt i Lissabon-traktaten. Danmark risikerer nu for alvor at blive marginaliseret fra EU-samarbejdet på det retlige område.

### **Lissaboniseringen**

Det er ikke kun Europol, som Danmark kan blive sat udenfor, men også en række andre samarbejdsområder. Et stort antal mellemstatslige retsakter for indre og retlige anliggender vil blive "Lissaboniseret": Som konsekvens af Lissabon-traktaten lægges de ind under EU-domstolen, og beslutningerne vil blive taget ved flertalsafgørelser som i den almindelige lovgivningsprocedure i EU. Dermed

---

<sup>3</sup> Politiinspektør Michael Ask, leder af Nationalt Efterforskningscenter til fagbladet, Dansk Politi nr. 03/2014: "Vi risikerer at blive et 2. divisionshold, der hverken er med til at bestemme retning eller hastighed for indsatser i Europol".

<sup>4</sup> DIIS, Redegørelsen "De danske forbehold overfor Den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000", 2008.

kan Danmark ikke længere hutle sig igennem ved at indgå mellemstatslige aftaler med EU's indre kerne på det retlige område.

Lissaboniseringen sætter os udenfor på en stribe andre områder, såsom den fælles europæiske arrestordre, Schengen-landenes informationssystem, nye direktiver om bekæmpelse af børnepornografi, direktivet om bekæmpelse af menneskehandel, og nye regler for databeskyttelse og udveksling af oplysninger fra strafferegistre.<sup>5</sup> Danmark står også uden for direktiver og forordninger om retten til familiesammenføring, om ægteskabssager og formuedeling mellem ægtefæller, om beskyttelse af ofre for kriminalitet og strafferetslig håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Vi kan heller ikke være med i det nye direktiv, der sikrer mistænkte børn nogle minimumsrettigheder til at få information, advokatbistand, lægeundersøgelse, adgang til retsmøder og få beskyttet privatlivet.

Og på grund af retsforbeholdet er Danmark heller ikke med i EU's konkursforordning, så et konkursdekret afsagt i Danmark anerkendes ikke umiddelbart i andre EU-lande. Det giver konkursryttere lettere spil over for kreditorerne. Danmark er også forhindret i at gå med i den europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område. Det er ellers et forslag, der sætter kreditorer i stand til at forhindre, at en debitor flytter eller hæver indeståender på sine bankkonti i EU med henblik på ikke at skulle betale sin gæld.

I forhold til kriminalitetsbekæmpelsen er det også problematisk, at Danmark med de nye EU-reformer heller ikke længere kan deltage i Eurojust. Danmark har i de senere år haft gavn af Eurojust, og siden 2009 har Danmark i 42 sager om alvorlig kriminalitet anmodet om at få støtte fra dette europæiske netværk af erfarne anklagere og dommere.<sup>6</sup> Eurojust har bl.a. hjulpet dansk politi med opklaring af sager om grov kriminalitet, som bl.a. bombesprængningen på Jørgensens Hotel i København og en serie af grove hjemmerøverier mod især ældre mennesker i Nordsjælland, men på grund af det danske retsforbehold risikerer Danmark at miste denne mulighed for at få europæisk støtte i opklaringsarbejdet.

## Udlændingepolitikken på spil

---

<sup>5</sup> Folketinget, Europaudvalget, EU-note, 28. Oktober 2011, <http://www.ft.dk/samling/2011/almindel/eu/eu-note/8/1035307/index.htm>

<sup>6</sup> Eurojust, annual report 2013. [http://www.eurojust.europa.eu/press/News/News/Pages/2014-04-04\\_Eurojust-AR2013.aspx](http://www.eurojust.europa.eu/press/News/News/Pages/2014-04-04_Eurojust-AR2013.aspx)

Asyl, indvandrings- og udlændingepolitikken er en del af kernen i Lissabon-traktaten, og det rummer forskellige udfordringer til Danmark. Forbeholdet gør nemlig, at Danmark helt overordnet ikke er bundet af EU's fælles regler om asyl og indvandring, der er vedtaget med hjemmel i unionstraktatens artikel 78 og artikel 79.

Danmark er f.eks. ikke forpligtet til at gennemføre EU's familiesammenføringsdirektiv, så længe forbeholdet bevares, og vi er heller ikke bundet af fremtidige EU-regler på området, der kan blive vedtaget som en del af EU's fælles indvandringspolitik.

Hvis forbeholdet derimod fjernes, vil Danmark dermed skulle ændre den meget omdiskuterede 24-års regel og de stramme danske familiesammenføringsregler. I EU's direktiv, der blev forhandlet igennem under et dansk formandskab, er det muligt at indføre en 21-årsregel for familiesammenføring, når særlige hensyn taler for det, men grænsen kan ikke sættes op til 24 år. Desuden er direktivet uforeneligt med de danske krav om økonomisk sikkerhed og om, at et ægtepars samlede tilknytning skal være større til Danmark end til et andet land.<sup>7</sup> Familiesammenføringsreglerne vil formentlig udgøre en af de helt store knaster i forhold til helt at få afskaffet det danske retsforbehold.

Danmark er dog under alle omstændigheder bundet af EU-reglerne for fri bevægelighed mellem medlemslandene, der er reguleret som en del af det indre marked, og det giver også EU-borgere ret til at medbringe familie uanset nationalitet, når de i perioder bosætter sig i et andet EU-land.

Det er en rettighed, som danske statsborgere med arbejde i andre EU-lande nyder godt af. Men det rejser også en række nye politiske dilemmaer, som man har set det i forårets debat om EU-borgernes adgang til danske velfærdsydelser. I den sammenhæng har EU-domstolen i de senere år været med til at udvide fortolkningen af, hvilke rettigheder staterne er forpligtet til at overholde. EU er dog også en politisk kampplads, hvor Danmark kan søge ind i alliancer med andre EU-lande og Europa-Parlamentets politiske grupper for at presse på for ændringer af reglerne. Det kan vi kun på de områder, hvor Danmark deltager fuldt og helt i unionen.

Det er også fastslået i Lissabon-traktaten, at unionen på asyl- og indvandringsområdet via den almindelige lovgivningsprocedure kan fastsætte betingelser for udlændinges indrejse og ophold, samt for medlemsstaternes udstedelse af

---

<sup>7</sup> DIIS, Redegørelsen "De danske forbehold over for Den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000", 2008



langtidsvisa og opholdstilladelser. Når disse overnationale EU-regler skal vedtages, er Danmark straks sat udenfor. Og det har langt fra altid været i dansk interesse. Danmark lagde f.eks. mange ressourcer ind på at få en hårdt tilkæmpet parallelaftale i forhold til den såkaldte Dublin-konvention og forordning. Den er nemlig med til at hindre asylshopping, og gør det lettere for Danmark at sende asylansøgere tilbage til det EU-land, de først ankom til. Man kan argumentere for, at hvis de danske politikere til fulde havde respekteret, at retsforbeholdet faktisk sætter Danmark uden for dette Dublin-samarbejde, så havde en asylansøger, der ankom med båd til Malta kunnet rejse til Danmark og gøre krav på asyl her. Men her prioriterede man altså vigtigheden af at finde en bagdør ind i fællesskabet gennem en mellemstatslig aftale. Danmarks parallelaftale på Dublin-området er dog ikke fremtidssikret, og den danske justitsminister kom på det seneste RIA-ministerrådsmøde med en opfordring til, at Dublin-aftalerne ikke genåbnes. Årsagen er, at det ønsker en række andre medlemslande for at få skabt en mere fair byrdefordeling og solidaritetsmekanismer - bl.a. så de sydeuropæiske lande, der modtager mange folkevandrere fra Afrika, også modtager mere i bistand fra de nordeuropæiske lande. Der var en intens debat om dette spørgsmål på det seneste RIA-møde, og derfor kan Danmark ikke længere tage for givet, at vores parallelaftale på Dublin-området holder i længden. Vi kan vente, at EU's kommende formandsland, Italien, vil prioritere emner som byrdefordeling højt.

Et andet område, hvor Danmark har deltaget på et mellemstatsligt grundlag er i Schengen-samarbejdet for grænsekontrol og visumsamarbejde. En stram grænsekontrol ved de ydre grænser og fri bevægelighed over de indre grænser er blevet en central del af EU, og indtil nu har Danmark været med i det. Men efter at Schengen-samarbejdet i Lissabon-traktaten er blevet en integreret del af unionen, er det blevet sværere. Når flere og flere regler bliver udformet med hjemmel i unionstraktaten, bliver Danmark nemt sat af og marginaliseret. Det udgør en alvorlig udfordring til det danske retsforbehold. I længden er det uholdbart, og Danmark bliver tvunget til at vælge.

### **Folkeafstemning på dagsordenen**

Regeringen har endnu ikke taget stilling til, om man vil udskrive en ny folkeafstemning om det danske retsforbehold, mens både Venstre og de Konservative presser som følge af den nye situation på for en folkeafstemning. SF, der i sin tid var en af hovedarkitekterne bag Edinburgh-aftalen, har også erklæret sig som tilhænger af at fjerne retsforbeholdet.

Regeringen har endnu ikke meldt klart ud om, hvornår en folkeafstemning i givet fald skal finde sted, og om man vil holde den i den indeværende regeringsperiode. I regeringsgrundlaget har regeringen – i øvrigt som den foregående VK-regering – erklæret, at man vil arbejde for at fjerne forbeholdet, men regeringen tøver, og man mangler at kommunikere klart, hvordan og hvornår man vil forsøge at skride til handling.

Der er flere gode argumenter for, at regeringen allerede tidligt i efteråret 2014 bør udskrive en folkeafstemning.

Hvis vi skal undgå en udsmidning af Europol, kræver det nemlig en folkeafstemning allerede i efteråret. Det er den eneste option, hvis vi i tide skal fjerne de juridiske forhindringer på området.

En taktisk tilbagefaldsoption for regeringen kunne være at indlede forhandlinger om en parallelaftale specifikt i forhold til Europol. Det er en slags juniormedlemsskab, som kan gøre det muligt for Danmark at deltage i det operative politisamarbejde, dog uden indflydelse på beslutningsprocessen. Vælger regeringen denne model, vil de givet få støtte fra Dansk Folkeparti.

DF har i de senere år modereret deres holdning til det praktiske politisamarbejde, og de vil gerne forblive i Europol under forudsætning af, at det sker som led i en parallelaftale. De ønsker derimod at bevare det samlede danske retsforbehold, blandt andet så Danmark stadig kan føre sin egen asyl- og udlændingepolitik og ikke underlægges EU-reglerne på dette område. Det er dog ikke sikkert, at de på dette punkt er i overensstemmelse med et flertal af befolkningen, som i nogle meningsmålinger har været positiv overfor at afskaffe retsforbeholdet og i andre har sagt ja til flere EU-beslutninger i immigrationsspørgsmål. Et andet spørgsmål er, om det er en realistisk option?

Nogle politikere håber, at det er muligt at indgå en såkaldt parallelaftale med de øvrige 27-EU-lande, så danske politifolk stadig på det operative plan kan deltage i Europolis ekspertmøder, få del i den fælles informationsudveksling, analysearbejde og efterretninger.

Men forud for parallelaftaler går meget tidskrævende forhandlinger, og parallelaftalen om Dublin-regelsættet om asylansøgninger tog f.eks. hele seks år at få plads. Det kan blive svært at overbevise Kommissionen om, at der skal tages initiativ til forhandlinger, og i sidste ende skal alle medlemslande og Europa-Parlamentet godkende aftalen.

Skal Danmark igennem endnu en langstrakt forhandlingsperiode med et meget usikkert resultat, vil dansk politi i samme periode få det problem, at de ikke kan trække på Europols ressourcer. Dermed risikerer dansk politi at blive amputeret og stå uden den strategisk operative arm, som Europol har været. Man vil heller ikke længere kunne trække på det europæiske netværk af anklagere og dommere i Eurojust, som også overgår til at være overnationalt.

Det er ikke realistisk, at Danmark kan nå at få en parallelaftale om Europol inden udgangen af 2014, og derfor er en folkeafstemning det eneste, der kan redde det danske medlemskab af Europol inden for den nævnte tidsfrist.

Værre er, at det næppe heller er særlig sandsynligt, at Danmark kan få en parallelaftale. Tiden er ved at løbe fra den slags lappeløsninger. Danmark har allerede fire parallelaftaler med EU på det retlige område, så som bl.a. Dublin-forordningen om asylansøgninger, der allerede blev indgået tilbage i 2005 og 2006. Kommissionens holdning er, at der kun i ekstraordinære tilfælde, og hvis det er i EU's interesse, kan laves parallelaftaler. Kommissionen har sagt nej til at give Danmark en parallelaftale om optagelse i den såkaldte Bruxelles II-forordning for retssager om forældreansvar og i konkursforordningen. Og de fire godkendte parallelaftaler ligger alle før Lissabon-traktaten. Det er derfor ikke særlig sandsynligt, at Danmark kan få en parallelaftale for Europol, som hurtigt kan løse det opståede problem, og som kan holde i flere år frem.

### **Europa á la carte på retsområdet?**

Lissabon-traktaten har fra 2009 skabt en ny retstilstand, hvor nogle få lande som Storbritannien og Irland – trods skarp modstand fra flere andre medlemslande – har fået lov til at vælge og vrage med fleksible *opt-in-* og *opt-out-*ordninger på retsområdet. Storbritannien og Irland har en særlig protokol på retsområdet, og Danmark vil kunne opnå samme vilkår. Under den forudsætning, at Danmark fjerner sit gamle retsforbehold, vil det være muligt at få tilvalgsordning, så vi mere frit kan vælge til og fra på det retlige område. I tilvalgsmodellen skal Danmark blot inden for tre måneder efter et EU-forslags fremsættelse skriftligt meddele, om vi ønsker at deltage i enten vedtagelsen eller anvendelsen af den pågældende foranstaltning.

Storbritannien har været flittig til at gøre brug af denne ret, så briterne på retsområdet reelt er ved at få et Europa á la carte. På det seneste RIA-Ministerrådsmøde i juni meddelte den britiske regering f.eks., at man ønsker at

få en *opt-in*-aftale på 35 dele af det retlige samarbejde - og det er en ændring fra den tidligere Labour-regering, der valgte at lave en *opt-out* for 133 retspolitiske aftaler.<sup>8</sup>

Og nogle af de områder, som David Camerons regering har valgt at blive en del af, er Europol, Eurojust og den fælles europæiske arrestordre. Det sker bl.a. efter, at det britiske politidirektørforbund har advaret om, at Storbritannien kunne blive et fristed for europæiske kriminelle, hvis UK valgte at stå udenfor på disse områder. Den britiske beslutning om at vælge en *opt-in* på disse områder lægger yderligere pres på Danmark. Og det må også interessere et parti som Dansk Folkeparti, der i Europa-Parlamentet netop er blevet optaget i samme gruppe som de britiske konservative.

### **Skal Danmark være en kopination eller en aktiv medspiller?**

Man bør ikke undervurdere dynamikken i samarbejdet inden for de retlige og indre anliggender, for der er en stigende erkendelse i medlemslandene, at man over for den grænseoverskridende kriminalitet inden for narko, menneskesmugling, cyberkriminalitet, børnepornograf, organiserede bander, tyverier, international svindel og rockerkriminalitet er nødt til at søge et tættere samarbejde med EU-partnerne.

Et eksempel er bl.a. det såkaldte Stockholm-program fra 2010, hvor EU-landene – uden om Danmark som følge af det retlige forbehold – blev enige om over 170 initiativer med love, rammeaftaler og hensigtserklæringer, som bl.a. berører EU's terrorbekæmpelse og en række udlændingepolitiske spørgsmål. Kommissionen er ved at forberede en række forslag, der skal følge op på og udbygge forslagene i Stockholm-programmet.

På grund af det retlige forbehold har Danmark dog ingen indflydelse på, hvad der bliver indholdet af de nye reguleringer. Eller som Udenrigsministeriets juridiske tjeneste har konstateret om Stockholm-programmet har Danmark "som udgangspunkt ikke mulighed for at deltage i videreudviklingen af dette samarbejde, herunder i forbindelse med fremtidige retsakter, der erstatter eller ændrer gældende retsakter på området."

Danmark står i et politisk limbo, hvor ny regulering gennemføres som del af Lissabon-traktaten, og som så mange gange kan Danmark ende med at kopiere

---

<sup>8</sup> Press release from Justice and Home Affairs meeting June 5 and 6, 2014  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/143119.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143119.pdf)

og implementere nye initiativer, som de andre EU-lande har vedtaget, uden reelt at have indflydelse på beslutningsprocessen og indholdet af de nye reguleringer. I erkendelse af, at et flertal af befolkningen ønsker en stærk indsats over for organiseret kriminalitet, har man tilsluttet sig de mellemstatslige samarbejder om Europol, Eurojust, Schengen, CEPOL m.v.

Retsakter, der er vedtaget inden Lissabon-traktatens ikrafttræden på grundlag af de tidligere regler om politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, vil i princippet fortsat være bindende og finde anvendelse i Danmark på et mellemstatligt grundlag. Men mange af disse regler erstattes nu – som vi ser det i spørgsmålet om Europol og CEPOL – af et nyt regelsæt baseret på Lissabon-traktaten. Dermed bliver de gamle regler overflødige, og Danmark marginaliseres.

Lissabon-traktaten har samtidig gjort det muligt at lave nye koalitioner af villige, så en gruppe på mindst ni lande kan etablere et udvidet retsligt samarbejde, hvis de ønsker det. 15 lande har f.eks. indgået et udvidet samarbejde om skilsmisse-regler, så par, der skal skilles, selv kan vælge, hvilket lands regler skal være gældende. Det er ikke kun skeptikerlande, der har fået nye instrumenter til at holde sig uden for mere vidtgående samarbejdsrelationer. De mere integrationsivrige lande har fået bedre institutionelle muligheder for at løbe i forvejen.

### **Praksis har overhalet de gamle ja-nej argumenter**

Tiden er løbet fra en række af de centrale argumenter, ud fra hvilke danskerne i 1992 sagde nej til Maastricht-traktaten, og som siden førte til de fire forbehold i Edinburgh-aftalen. Det er Europol et glimrende eksempel på.

Siden Europol-konventionen trådte i kraft i 1998 har vi været vidner til udviklingen af en fælles platform, der har hjulpet medlemslandenes politi i kampen mod den stigende grænseoverskridende kriminalitet, hvad enten det er narkohandel, menneskesmugling, kriminelle tyvebander, rockerkriminalitet eller terrorisme.

Samarbejdet har været en succes med stigende opklaringsrater, og dansk politi har f.eks. draget fordel af det med over 90.000 årlige søgninger i Europolis fælles informationssystem over kriminelle, og dansk politi kom i 2013 med 666

anmodninger om hjælp fra andre Europol-partnere til opklaring af sager om grænseoverskridende kriminalitet.<sup>9</sup>

Europol er nærmest det stik modsatte af et stærkt overstatligt FBI, for man har en meget lille stab på 800 mand i Haag, der koordinerer, analyserer og efterforsker kriminelle aktiviteter på tværs af grænserne. Til sammenligning er der dobbelt så mange ansatte i Rigspolitiet i Danmark (eksklusiv PET), og FBI i USA har over 35.000 mand ansat.

Selv om Europol nu på papiret har såkaldt overnationale elementer i sin konstruktion, fordi den underlægges EU-retten og fordi Europa-Parlamentet (og de nationale parlamenter) bliver kontrolmyndighed, så har politisamarbejdet stadig flere af de klassisk mellemstatslige elementer end overstatslige. I følge Lissabon-traktaten kan der tages flertalsbeslutninger om Europols indsamling, analyse og udveksling af oplysninger, om uddannelse af politifolk og om efterforskningsteknikker, men beslutninger der vedrører operationelle politiaktioner inden for de enkelte medlemsstater kan kun tages ved enstemmighed. Europol har ikke haft og har heller ikke udsigt til at få beføjelser til magthåndhævelse eller nogen direkte arrestationsmyndighed, for det vedrører en hård kerne i de gamle nationalstaters magtudøvelse. Europol er dermed reelt mere en lille effektiv koordinationsenhed end et overstatsligt FBI, og konstruktionen ligger fjernt fra den, som kendes fra den amerikanske forbundsstat.

### **Præmisserne for det danske nej har ændret sig**

Havde vælgerne under folkeafstemningskampagnen i 1992 vidst, hvad Europol i praksis ville udvikle sig til, var det næppe blevet brugt som et farligt skræmmebillede. Præmisserne ved folkeafstemningen var nemlig ikke klare i 1992, i alt fald hvad angik EU's politisamarbejde. I 1992 lå Europol mere som en skitsetegning på det europapolitiske tegnebræt, og folk var derfor tvunget til at stemme ud fra mere overordnede hypoteser og forestillinger om, hvordan politisamarbejdet eventuelt kunne blive organiseret i fremtiden. Det var først i 1995, at medlemslandene blev enige om indholdet af Europol-konventionen, som senere trådte i kraft i 1998 efter ratifikation i alle medlemslande. Europol er blevet meget anderledes, end modstandere forestillede sig ved de to afgørende folkeafstemninger.

---

<sup>9</sup> Rigspolitiet i svar på spørgsmål nr. 508 fra Folketingets Retsudvalg, januar 2014, <http://www.ft.dk/samling/20131/almdel/reu/spm/508/svar/1114764/1338241/index.htm>

Nogle skeptikere foretrak dengang at sige nej til ideen om et Europol ud fra en klassisk vent-og-se holdning, fordi man simpelthen var mere usikre på, hvad politisamarbejdet ville føre til, end det man allerede havde og kendte indenfor nationalstatens grænser. I dag ved vi, hvad Europol er, og frem for alt ikke er. Der er ikke længere noget grundlag for at stemme nej ud fra ikke-viden.

Europol er både en lilleput ift. det amerikanske FBI og ift. de nationale politistyrker i de europæiske lande, men det politisamarbejdet har dokumenteret, at det virker og gør en forskel.

Hvert medlemsland har udstationeret nationale forbindelsesofficerer i Europols hovedkontor i Haag, de modtager analyserapporter fra Europol, de deltager i fælles ekspertmøder, og de kan søge i Europols fælles informationssystem – f.eks. for at opklare sager med omrejsende kriminelle tyvebander eller narkosager. Der har været en række problemer med at få softwaresprog og de forskellige nationale systemer til at tale ordentligt sammen, men snart vil medlemslandene i Europol også (jf. den såkaldte Prüm-afgørelse fra 2008, som Danmark også har tilsluttet sig) mulighed for at udveksle referencedata over kriminelles dna-profiler, fingeraftryk og motorkøretøjsoplysninger for hurtigere at kunne opklare sager med grænseoverskridende kriminalitet.

Europol kan udsende eksperter og analytikere fra flere lande til at bistå ved opklaring af sager med grænseoverskridende kriminelle, men det er stadig dansk politi, der står for overvågning, efterforskning og anholdelser i Danmark. Eller som det også er fastslået i Lissabon-traktaten, skal alle Europols operative aktioner "foretages i samarbejde og i forståelse med myndighederne i den eller de medlemsstater, hvis område er berørt. Anvendelse af tvangsindgreb hører udelukkende ind under de kompetente nationale myndigheder."

Takket være Europol får de enkelte medlemsstater adgang til større politimæssige ressourcer, end de selv besidder inden for nationalstatens grænser, og de får adgang til at trække på de bedste og dygtigste af EU-landenes omkring 2 millioner politifolk, når de samarbejder om opklaring af over 15.000 sager mod nogle af de mere end 3.600 kriminelle organisationer og bander, der er aktive i Europa og opererer på tværs af grænserne.<sup>10</sup> Den enkelte nationalstat har ikke muskler nok til selv at gøre noget ved de stærke internationale kriminelle netværk, der omsætter for flere hundreder mia. euro. Men i fællesskab med politiet fra de andre medlemslande og med Europol som fælles koordinationsen-

---

<sup>10</sup> Europol Review, 2012. <https://www.europol.europa.eu/content/europol-review-2012>

hed, så kan de hæve opklaringsraten markant. Det er i alt fald det billede, der tegner sig efter de seneste års tætte samarbejde inden for Europol.

## Flere scenarier

Regeringen har flere forskellige valgmuligheder, hvis man ønsker at afværge, at Danmark bliver smidt ud af Europol i første halvdel af 2015 og undgå, at Danmark over tid presses ud af de andre mellemstatslige aftaler, vi har indgået på det retlige område. Og at det kan hindre, at vi marginaliseres i forhold til fremtidige satsninger indenfor f.eks. civilretten. Der er muligvis taktiske årsager til, at man endnu ikke er kommet med en klar udmelding og politisk træder vande, men det er uholdbart. Alene konsekvenserne af et dansk farvel til Europol er som før nævnt betydelige. Der tegner sig flere forskellige scenarier:

### *A - Det aktivistiske scenarie:*

Man fjerner hele retsforbeholdet efter en folkeafstemning og får fuld medbestemmelse over, hvordan EU's samarbejde inden for retlige og indre anliggende udvikler sig i fremtiden. Den centrale fordel er politisk indflydelse og en klar retsstilling. Det vil styrke Danmarks position i EU-samarbejdet og i de løbende forhandlinger, at man på dette område bliver et fuldgyldigt medlem. Samtidig vil det demokratisk set give langt større transparens end et scenarie, hvor man overlader det til regeringen og dens embedsmænd at lave lappeløsninger med løbende parallelaftaler, der er usikre, er midlertidige og i bedste fald vil tage flere år at opnå. Som fuldgyldigt medlem af EU's samarbejde om retlige og indre anliggender vil Danmark også få langt bedre adgang til parlamentarisk kontrol via både Europa-Parlamentet og Folketinget.

### *B - Det bekvemme scenarie:*

Danmark fjerner retsforholdet efter en folkeafstemning med et løfte til vælgerne om at søge en tilvalgsordning, hvor vi kan vælge *opt-in* og *opt-out* på forskellige dele af det eksisterende samarbejde og nye tiltag. Men det kan under en kampagne blive svært for fortalere for *opt-in* ordningen at redegøre for vælgerne, hvilke konkrete til- og fravalg af det retlige område, man vi går efter. Efter afstemningen kan der ligeledes opstå en udfordring med at fortolke et ja til tilvalgsordningen. Optionen giver større valgfrihed for de politiske beslutningstagere, og den kan være bekvem for bl.a. de ja-partier, der er i tvivl, om de magter at vinde en folkeafstemning, der også vil handle om udlændingepolitik, familiesammenføringsregler og den danske 24-års regel.



Med mindre man helt klar melder ud, at det i hvert givent tilfælde er op til Folketinget at beslutte, hvordan Danmark skal gøre brug af sin opt-in eller ej, vil det bekvemme scenarie være præget af høj grad af politisk usikkerhed set fra vælgerbefolkningens side. Scenariet åbner også op for et element af politisk opportunisme, hvor det er uklart, hvordan den delegerede suverænitetsovergivelse fra vælgerne skal mixes sammen i den nye *à la carte* menu. Og det bliver et permanent problem. Risikoen ved en tilvalgsordning er yderligere, at Danmark igen og igen bliver tvunget til at tage stilling til, om man ønsker et tilvalg af nye EU-regler på området – samtidig med, at de øvrige EU-lande ikke ved, hvor de har Danmark. Det vil sætte Folketinget under et større tidspres, for hver gang et nyt lovgivningsforslag i EU fremlægges, har Danmark kun tre måneder til at svare, om man ønsker at deltage i forhandlingerne og vælger en *opt-in*.

### *C – Det betingede scenarie:*

Som i det bekvemme scenarie udskrives en folkeafstemning om retsforbeholdet, men først indgår et bredt flertal i Folketinget en europapolitisk aftale, hvori de lover vælgerne at lave en betinget tilvalgsordning. Dette vil sikre en tryghed ved afstemningen, som politikerne ikke var i stand til at give i 1992, hvor man ikke klart kunne melde ud, hvad Danmark egentlig gik med til. Danmark vil i dette scenarie lave en opt-in til EU's retlige samarbejde, undtagen på enkelte områder, der på forhånd er klart definerede i den europapolitiske aftale. Det kunne for eksempel indebære, at man afgrænser en opt-out til de dele af udlændingepolitikken, der vedrører artikel 79 i Lissabontraktaten. Det kunne være ift. EU's familiesammenføringsdirektiv, så Danmark kan opretholde sin omdiskuterede 24-års regel. Det er af vital betydning i det betingede scenarie, at der inden folkeafstemningen er indgået en europapolitisk aftale med et bredt flertal af partier i Folketinget, så vælgerne ved, hvilke former for *opt-out* Danmark efterfølgende gør brug af i tilfælde af et ja.

I forhold til scenarie B er gennemsigtigheden og dermed den demokratiske legitimitet her styrket. Vent-og-se-argumentet vil definitivt være elimineret, da borgerne faktisk ved, hvad der stemmes om. Ligeledes vil Danmark blive set som en mere pålidelig samarbejdspartner af de øvrige medlemslande. Man kan samtidig minimere risikoen ved permanente tilvalgssituationer og tidspres – som i det bekvemme scenarie – ved at lave en aftale om automatiske tilvalg på alle nye EU-forordninger inden for eksisterende politikområder, f.eks. undtaget de specifikke regler ift. familiesammenføring. Dermed kan man afgrænse den politiske risiko både inden folkeafstemningen og efter den.

#### *D - Chancerytter scenariet:*

Danmark fastholder retsforbeholdet, og man satser på, at Danmark gennem langvarige og komplekse forhandlinger kan få nye parallelaftaler på enkelte dele af det retlige samarbejde. Politikerne vil kunne undgå en folkeafstemning, men der er stor usikkerhed forbundet med dette scenarie, da ingen ved, hvad vi kan få, og det er højest usikkert, om Danmark kan få parallelaftaler. Man tager alligevel chancen, selv om forhandlingerne kan tage flere år, og man ved, at i mellemtiden vil det europæiske retsgrundlag ændre sig, og dansk politi vil i ventetiden miste alle fordele af Europol og de andre dele af EU-samarbejdet. Denne model er samtidig udfordret på den demokratiske legitimitet, da det er uklart, hvilke dele af EU's retlige samarbejde vælgerne faktisk ønsker at tilslutte sig. Og EU-lovgivningen går ikke i stå, fordi Danmark efter måske en håndfuld års forhandlinger opnår en parallelaftale om hjørne af den fælles retspolitik. Tværtimod er det sandsynligt, at nye EU-forordninger vil gøre det danske retsunderskud endnu større over tid.

#### *E -Dannebrogs scenariet:*

Danmark holder fast i retsforbeholdet og er ude af stand til at få nye parallelaftaler med EU. I dette scenarie accepterer man omkostningerne ved at stå udenfor Europol, Eurojust og de andre dele af EU's retlige samarbejde, og man er ligeglad med, at Danmark ikke får indflydelse på den politik, som de øvrige lande fører i indsatsen mod den grænseoverskridende kriminalitet. Man vil tværtimod fejre denne eksklusion som en hævvelse af den nationale suverænitet. Det er dog ikke et status quo scenarie, for de andre EU-lande vil vedtage nye regler på området, der vil forstærke Danmarks marginalisering i forhold til EU's inderkerne, og der er en risiko for en negativ *spill-over*-effekt, hvor Danmark også på andre politikområder mister indflydelse og vægt i forhandlingerne.

### **Behov for lederskab**

Det vil kræve et aktivt politisk lederskab og en modig beslutning at udskrive en folkeafstemning om retsforbeholdet. På papiret er der en vis risiko for at tabe den. I 2012 var der et flertal i vælgerbefolkningen for at afskaffe retsforbeholdet (44 pct. ja imod 38 pct. nej)<sup>11</sup>, men i de seneste meningsmålinger har nej-siden igen et flertal. Det er dog værd at bemærke, at andelen af vælgere, der siger nej

---

<sup>11</sup> A&B Analyse for Altinget, Interview blandt 1219 repræsentativt udvalgte danskere, maj 2012.  
<http://www.altinget.dk/artikel/danskerne-vil-af-med-retsforbeholdet>

ikke er steget i forhold til 2012, men andelen af tvivlere er steget markant til omkring en tredjedel af vælgerne her i 2014.<sup>12</sup>

Tvivlerne er til at flytte før en folkeafstemning, og de er lydhøre over for argumenter. Det betyder også noget, hvilke partier anbefaler et ja og et nej, og om de har stemt på disse partier før. Dansk Folkeparti står stærkt efter valget til Europa-Parlamentsvalget og sammen med Enhedslisten vil de appellere til op imod 35 pct. af vælgerne. Fornemmelsen af, at der er en stigende EU-skepsis i befolkningen kan give dem vind i sejlene. Men de kan få det svært, som man også så det i forbindelse med folkeafstemningen om patentdomstolen.

Det er vigtigt at bemærke, at SF er tilhænger af at afskaffe retsforbeholdet, og går SF'erne aktivt ind i kampagnen, vil de have mulighed for at tiltrække en del tvivlere på venstrefløj. Også Venstre og Konservative vil kunne appellere til borgerlige tvivlere, der er bekymret over den grænseoverskridende kriminalitet som f.eks. organiserede tyvebander i parcelhuskvarterne. Men de vil være udfordret af Liberal Alliance, der tidligere har sagt ja til at fjerne retsforbehold, men i stigende grad positionerer sig som et borgerligt skeptikerparti og nu anbefaler et nej. Der er mange socialdemokratiske tvivlere, og det vil være vigtigt for dem, hvor klare og overbevisende udmeldingerne er fra den socialdemokratiske ledelse. Ja-siden har rimelige muligheder for at vinde en folkeafstemning. Ikke mindst, hvis de vælger det betingede scenarie, hvor man lover vælgerne en *opt-out* for familiesammenføringsreglerne og andre stærkt symboladede dele i den stramme danske udlændingepolitik. Det vil styrke Socialdemokraternes mulighed for at gøre indhug blandt de vælgere, der tidligere har stemt socialdemokratisk, men som under indtryk af udlændingepolitikken er gået over til DF.

Politikerne behøver dog ikke længere at frygte folkeafstemninger om selv komplicerede EU-spørgsmål. Det seneste klare ja ved folkeafstemningen om den europæiske patentdomstol er et vidnesbyrd om det.

Mange vælgere vil kunne påvirkes af gode argumenter. Næsten en tredjedel af alle stemmeberettigede danskere har aldrig haft mulighed for at tage stilling til det retsforbehold, der nu presser Danmark ud af Europol-samarbejdet. Mere end 1,3 mio. danskere over 18 år ud af 4 mio. stemmeberettigede danskere i dag har aldrig stemt om retsforbeholdet. Og de to tredjedele af de stemmeberettigede vælgere, som stemte ved folkeafstemningerne i 1992/93, har i dag den fordel, at

---

<sup>12</sup> Voxmeter for Ritzaus Bureau. Telefon- og webinterview med 1007 repræsentativt udvalgte personer over 18 år foretaget i perioden 14.-21. maj 2014.

de i modsætning til de første afstemninger har en langt bedre og mere præcis viden om, hvad Europol er for en størrelse, og hvordan politisamarbejdet fungerer i praksis. De behøver ikke at stemme ud fra formodninger og hypoteser, men kan tage deres afgørelse på et mere kvalificeret erfaringsgrundlag.

### **Udlændingepolitikken kan blive bragt i spil**

En folkeafstemningskampagne om retsforbeholdet er politisk set langt mere sprængfyldt end det mere teknisk-økonomiske spørgsmål om patentdomstolen og danske virksomheders mulighed for at konkurrere og forsvare deres opfindelser.

Kommer debatten i forbindelse med folkeafstemningen til at handle om, hvordan man bekæmper den grænseoverskridende kriminalitet og giver politiet ordentlige arbejdsvilkår, vil ja-siden formodentlig have gode kort på hånden. Men debatten komme til at handle om meget mere end det. Udlændingepolitikken er et følsomt politisk emne, der uden tvivl også vil komme til at stå centralt i debatten. Opgiver vi retsforholdet er der risiko for, at de danske familiesammenføringsregler og 24-års reglen ikke længere kan opretholdes, fordi de vil være i strid med EU-reglerne.

Det er givet en medvirkende årsag til, at ikke mindst Socialdemokraterne forholder sig afventende til ideen om at tage en folkeafstemning om hele retsforbeholdet. Socialdemokraterne ser ud til at satse på, at man kan undgå at tage stilling til retsforbeholdet på denne side af et folketingsvalg, og de håber, at EU's dialogforhandlinger mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet om den nye forordning vil trække ud og løbe langt ind i 2015.

Hvis det kom til en folkeafstemning om retsforbeholdet vil Dansk Folkeparti kunne føre en kampagne på udlændingepolitikken. Og samtidig vil partiet kunne inddrage argumenter om og imod en række af de stadig mere komplekse reguleringer på det retlige område, hvor EU har vedtaget en stribe nye direktiver og forordninger som det bl.a. er tydeligt i det førnævnte Stockholm-program.

De stadig mere komplekse lovkomplekser for de retlige og indre anliggender i EU rummer en reel risiko for, at partierne i den offentlige debat op til en folkeafstemning kan forvirre vælgerne eller ligefrem misinformere om realiteterne. Men man bør omvendt ikke på forhånd undervurdere vælgernes evne til at tage stilling til, om Danmark bør fastholde eller afskaffe det retslige forbehold. Bekæmpelse af organiseret kriminalitet, narkohandel, rockerkriminalitet, menneskehandel, børnepornografi, *phishing* på internettet, tyvebander og

terrorisme er emner, der optager danskerne, og som de har en holdning til. Eurobarometer nr. 80 viser, at kriminalitet er blandt europæernes seks største bekymringer, og danskerne mener i højere grad end EU-gennemsnittet at kriminalitet er et problem.<sup>13</sup>

Det er slet ikke sikkert, at danskerne vil afvise argumenter om, at det er lettere at stoppe illegal immigration fra tredjelande, hvis EU-landene står sammen, end hver enkelt land for sig skal gøre noget ved problemet. EU's grænsesamarbejde i Frontex beretter om, at strømmen af illegale indvandrere fra Afrika og fra øst er steget kraftigt i år, og fortsætter udviklingen kan den hidtidige rekord fra 2011 med 140.000 folkevandrere. Hele sommeren vil vi blive mindet om de dilemmaer og politiske udfordringer, den stigende migration rummer. Spørgsmålet er så, om vi kan håndtere den udfordring ved bare at satse på at føre udlændingepolitik inden for nationalstatens grænser, eller kan få mere ud af at samarbejde med de andre EU-lande?

En 2014-meningsmåling fra Eurobarometer har således vist, at et flertal af danskerne (51 pct.) siger ja til, at EU skal have mere beslutningsmagt i immigrationsspørgsmål.<sup>14</sup> Det viser, at danskerne er åbne over for at udvide EU-samarbejdet på det retlige område. Om de så også vil sige ja til at afskaffe hele retsforbeholdet ved en folkeafstemning, er et åbent spørgsmål. Her vil det være udslagsgivende, hvilke argumenter de toneangivende partier vil benytte i en kampagne op til folkeafstemningen.

Det vil kræve et stærkt politisk lederskab at vinde en folkeafstemning ud fra præmisserne i det aktivistiske scenarie, hvor hele det nuværende retsforbehold fjernes. Og den kan vindes, hvis man kan centrere kampagnen om kriminalitetsbekæmpelse, og at det kun er gennem et stærkt EU med mere beslutningsmagt i immigrationsspørgsmål, at man reelt kan dæmme op for den stigende indvandring.

En sådan lov-og-orden-dagsorden med stram grænsekontrol ved Europas ydre grænser og stærkt indre politisamarbejde vil appellere til betydelige vælgergrupper, også ind blandt dele af Dansk Folkepartis vælgere. Men der er også en risiko for, at der går udlændingepolitik i sagen.

Det kan dog ikke anbefales regeringen at vælge det bekvemme scenarie, for det rummer både en stor risiko op til folkeafstemningen, da der er for mange

---

<sup>13</sup> Eurobarometer, nr. 80, Public Opinion in the European Union, december 2013.

<sup>14</sup> Eurobarometer, special survey 413, Future of Europe, marts 2014

uafklarede og usikre elementer, hvor nej-sigere vil få gode muligheder for at mobilisere den gruppe af tvivlere og skeptikere, der hellere vil vente-og-se end indlade sig på et uafklaret politisk eventyr. Samtidig rummer dette scenarie også en betydelig uafklarethed efter afstemningen, for fremover vil Folketinget med blot tre måneders svarfrist skulle vælge nye til-og-fra ved alle nye EU-forordninger på området. Det vil sætte beslutningstagerne under et hårdt pres.

Chancerytterscenariet er i sagens natur et risikofyldt scenarie, da det er meget usikkert, om Danmark kan få en parallelaftale med EU om Europol, om Kommissionen overhovedet vil tage initiativ vil den, om de 27 andre medlemslande vil godkende den, og om Europa-Parlamentet sluttelig vil godkende den. De langtrukne forhandlinger risikerer ydermere at vare flere år, hvor dansk politi vil være henvist til Europas 2. Division uden for Europol og derfor uden ordentlige operationelle muligheder for at bekæmpe den grænseoverskridende kriminalitet.

Kan der ikke samles flertal for det aktivistiske scenarie i Folketinget, vil det være at foretrække, at man i stedet vælger det betingede scenarie. Her skal der indgås en klar europapolitisk aftale inden folkeafstemningen, og vælgerne vil på forhånd vide, at der er tale om et begrænset og betinget ja med meget få undtagelser, der kan bevare kernen i den stramme danske udlændingepolitik. Dette scenarie har samtidig den fordel, at der er endnu større sandsynlighed for, at en folkeafstemning på dette grundlag vil kunne vinde et flertal i vælgerbefolkningen. Samtidig vil det bringe Danmark langt tættere på kernen af EU, hvis det gamle og brede retsforbehold fjernes og erstattes af en lille symbolsk og betinget *opt-out*, der afgrænses til meget få forordninger på udlændingeområdet.