

Euroskepsis i Danmark – det handler om suverænitet

Catharina Sørensen, ph.d., forsker,
Dansk Institut for Internationale Studier

Et flertal af Folketingets partier har over det seneste år argumenteret for en snarlig afskaffelse af et eller flere af de danske EU-forbehold. Det kræver en folkeafstemning, hvorfor debatten tilsyneladende sker ud fra en forventning om, at danskerne i dag er villige til at opgive forbeholdene. Spørgsmålet er, om der er belæg for at forvente, at danskernes holdning til EU rent faktisk har udviklet sig på en måde, der gør en ophævelse mulig. Denne artikel søger at besvare dette spørgsmål gennem en analyse af dansk euroskepsis over tid samt i forhold til de fire forbehold. Euroskepsis i Danmark er generelt faldende på flere områder, men konklusionen er, at der fortsat kan forventes at være stærk opbakning om forbeholdene – dog kun i det omfang debatten vinkles om suverænitets spørgsmål. Der rundes af med en perspektivering af euroskepsis i EU anno 2008.

Forbehold og skepsis

Danmark har siden 1993 haft fire forbehold over for den Europæiske Union (EU), nemlig vedrørende EU's forsvarspolitik, økonomiske og monetære union, unionsborgerskab samt retlige og indre anliggender. I løbet af de seneste 15 år har der løbende været fokus på den politiske proces med at udarbejde forbeholdene, på indholdet af forbeholdene og på konsekvenserne af forbeholdene – senest i form af en udredning om udviklingen i EU siden 2000 inden for forbeholdsområderne (DIIS, 2008). Derimod har debatten kun i overraskende lille grad været koblet sammen

med studiet af det, der ellers er forbeholdenes »opdragsgiver« og nøglen til forbeholdenes fremtid, nemlig danskernes holdning til EU og, mere specifikt, danskernes euroskepsis.

Det var en tøvende holdning til EU blandt mange danskere, der i 1992 førte til et »nej« til Maastricht-traktaten og den efterfølgende politiske proces med at identificere danske forbehold over for traktaten. Et flertal af vælgere viste deres støtte til forbeholdene ved folkeafstemningen om Edinburgh-aftalen i 1993 og gentog støtten i 2000 ved at afvise en ophævelse af euro-forbeholdet. En folkeafstemning skal til, før forbeholdene kan ophæves, og det er derfor tilsyneladende under forudsætning af en mindre tøvende dansk holdning til EU, at Folketingets partier med undtagelse af Dansk Folkeparti og Enhedslisten i dag diskuterer en ophævelse af et eller flere forbehold. Spørgsmålet er, om disse partier har belæg for at forvente, at danskernes holdning til EU har udviklet sig på en måde, der gør det sandsynligt at forvente opbakning til en ophævelse af forbeholdene.

Denne artikel forsøger at give et svar på dette spørgsmål. Svaret fordrer en undersøgelse, der rækker ud over studiet af danskernes holdning til de fire forbehold set i isolation. Holdninger til forbeholdene hænger nemlig

sammen med folks bredere opfattelser af EU. Derfor starter artiklen med at begrebsliggøre, hvad skeptiske holdninger til EU er baseret på. Der gives med andre ord en typologi af euroskepsis, som kan fungere som fundament for studiet af danskernes holdninger. Dansk euroskepsis analyseres over tid samt i forhold til de fire forbehold, før der rundes af med en perspektivering omkring euroskepsis i EU anno 2008.

Den overordnede euroskepsis

Folkets opbakning er en forudsætning for et velfungerende demokratisk politisk system, men det er en opbakning, EU tilsyneladende har manglet ved flere lejligheder. Euroskepsis er sågar blevet et modeord. Med den irske folkeafstemning om Lissabon-traktaten i juni 2008 steg antallet af »fejlslagne« EU-folkeafstemninger blandt medlemslandene til seks i dette årti – vel at mærke ud af de i alt ni folkeafstemninger, der har været holdt. I 2000 stemte danskerne »nej« til den fælles mønt, euroen – den afstemning blev fulgt af et svensk »nej« til euroen i 2003. I 2001 stemte irerne »nej« til Nice-traktaten. I 2005 stemte franskmændene og hollænderne »nej« til forfatningstraktaten, og i 2008 kom altså det irske »nej« til Lissabon-traktaten. I samme periode har irerne i anden omgang godkendt Nice-traktaten, mens spanierne og luxembourgerne fik godkendt forfatningstraktaten.

Hvert »nej« har betydet et nederlag såvel for den siddende regering i det pågældende medlemsland som for EU's ønske om at have stærk folkelig opbakning. Derfor har det politiske fokus på euroskepsis også været i højsædet over de seneste år, blandt andet i form af kampanjer som Europa-Kommissionens »Plan D« om mere demokrati, debat og dialog i øjenhøjde (Europa-Kommissionen, 2005). Et centralt ønske med den forliste forfatningstraktat var desuden at skabe et EU, der kom borgerne ved – det var blandt andet derfor, forfatningstraktaten i første omgang blev udarbejdet af et Konvent og ikke på en

regeringskonference. De mange nej-stemmer og euroskeptiske signaler i så forskellige lande som Polen, Irland og Frankrig har ikke været opløftende for disse forskellige kampanjer og strategier. Tværtimod har de efterladt et indtryk af, at der nok er lige så mange grunde til euroskepsis, som der er vælgere.

Jeg har tidligere søgt at modbevise dette ved at påvise, at euroskepsis, eller vedvarende og stærk modvilje over for dagens EU, ved hjælp af en teoretiskbaseret begrebsanalyse samt kvantitative studier med fordel kan inddeles i fire overordnede typer (Sørensen, 2007a). Denne begrebsliggørelse integrerer eksisterende teoretiske studier af offentlig opinion og EU-legitimitet med målrettede empiriske indikatorer.

Resultatet af begrebsanalysen – typologien af euroskepsis, der vises i Tabel 1 nedenfor – demonstrerer, at der kan findes statistisk bevis for eksistensen af fire uafhængige og internt sammenhængende euroskepsistyper. Det drejer sig om økonomisk baseret skepsis, suverænitetsbaseret skepsis, demokratisk baseret skepsis og social baseret skepsis. Hver euroskepsistype kan have et »hårdt« eller et »blødt« intensitetsniveau, hvor kun hård euroskepsis udgør en egentlig modvilje over for selve medlemskabet af EU. Ifølge denne begrebsliggørelse er det altså muligt at være euroskeptisk over for den formulering af integration, der i dag finder sted inden for EU-samarbejdet, uden derved at ønske, at ens land helt træder ud af samarbejdet.

Med multiple direkte indikatorer for hver celle er typologien et praktisk redskab i forhold til at analysere offentlighedens reaktioner til EU-begivenheder på forskellige analyseniveauer (se bilag for en oversigt over indikatorer; alle indikatorer er hentet fra Eurobarometer meningsmålingerne).

Bekræftelsen af statistisk uafhængighed på tværs af de fire euroskepsistyper understreger

Tabel 1: Euroskepsistypologi

<i>Euroskepsis</i>	Økonomisk	Suverænitetbaseret	Demokratisk	Social ¹
Blød	Utilfredshed med EU's evne til at levere resultater, der er til gavn for en selv eller ens land	Skepsis over for initiativer, der ses som bidrag til en mere føderal union	Kritik af den måde, EU er indrettet på	Kritik over for EU's ideologiske værdier – I denne artikel begrænset til kritikken af, at der er for lidt »socialt Europa«
Hård	Ønsker at forlade EU på den baggrund, at samarbejdet ikke er nyttigt, hovedsagligt ud fra økonomiske overvejelser	Ønsker at forlade EU på den baggrund, at unionen ses som en trussel mod national integritet	Ønsker at forlade EU på den baggrund, at unionen er udemokratisk og fjern fra borgerne	Ønsker at forlade EU på den baggrund at unionen er domineret af et uacceptabelt ideologisk værdisæt – her: at der er for lidt »socialt Europa«

1. Social euroskepsis er blot én manifestation af en mere overordnet »politisk euroskepsis«, der bærer præg af stort set de samme politiske skel, der kendes fra nationale politiske debatter. En uddybning af de fire typer fås i Sørensen (2007a).

vigtigheden af at opgive den rodfæstede og nærmest automatiske opfattelse af euroskepsis som et ensartet fænomen, der uden nærmere præcisering kan sammenlignes på tværs af lande eller på tværs af socio-demografiske kategorier. EU-borgeres euroskepsis er nemlig i stedet kendetegnet ved en række forskellige kombinationer af de fire typer, og hvilke typer der er fremherskende, vil variere fra land til land.

Dansk euroskepsis, som diskuteres nedenfor, er for eksempel kendetegnet ved en stærk suverænitetbaseret og demokratisk euroskepsis samt ved fraværet af en stærk økonomisk eller social euroskepsis. Frankrig, derimod, er kendetegnet ved en stærk økonomisk og social euroskepsis, men ikke ved en udtalt suverænitetbaseret eller demokratisk euroskepsis. På denne måde varierer euroskepsiskombinationer på tværs af de fleste lande, og disse forskelle har betydning for forsøg på at kommunikere EU til borgerne. Især er det væsentligt at notere sig, at hvad én befolkning er særligt skeptisk over for, præcis kan være, hvad en anden befolkning især ønsker sig ved EU-samarbejdet.

En sandsynlig forklaring på, hvorfor der er forskelle på medlemslandenes euroskepsis-profiler, er, at befolkninger positionerer sig ud fra forskellige overordnede visioner om, hvad EU burde være for et samarbejde, og at disse visioner varierer betydeligt fra land til land. Sat lidt skarpt op har alle borgere en mening om EU's økonomiske nytteværdi, om EU's indvirkning på den nationale suverænitet, om EU's demokratiske niveau samt om EU's evne til at fungere nogenlunde på linje med ens politiske standpunkter. Dertil har alle borgere en mening om, i hvor høj grad EU burde have økonomisk nytteværdi, i hvor høj grad EU kan tillade sig at indvirke på den nationale suverænitet, samt i hvor høj grad EU bør være demokratisk og i overensstemmelse med deres politiske standpunkter. Diskrepans mellem ideal og perception udmønter sig i euroskepsis. Euroskepsis opstår med andre ord, hvis EU opfattes som at være i uoverensstemmelse med ens vision om EU.

Mens denne artikels fokus er på studiet af euroskepsis på befolkningsniveau, er det væsentligt at holde sig for øje, at de fire euroskepsistyper, der er opridset ovenfor, også

kan benyttes til studiet af euroskepsis fordelt på socio-demografiske kategorier – for eksempel er det sandsynligt at forskellige aldersgrupper og indkomstgruppers euroskepsisprofiler vil variere.

Dansk euroskepsis

Danmarks renomme som et særligt euroskeptisk land går endnu længere tilbage end dets EU medlemskab fra 1973. En simpel, men dog meget anvendt, fortolkning går på, at danskernes forhold til EU er kendetegnet ved to aspekter. Tættere samarbejde mellem de europæiske lande støttes af økonomiske årsager men ses som problematisk af politiske årsager, (se Sørensen 2007b for en syntese af dette argument). Håndfaste eksempler på Danmarks tøvende forhold til EU inkluderer de fire EU-forbehold fra 1993 og danskernes »nej« til euroen i 2000, der cementerede opfattelsen blandt mange iagttagere af, at Danmark er et land med en betragtelig euroskepsis.

På det seneste giver en række faktorer dog anledning til en revurdering af denne opfattelse. Som jeg demonstrerer i denne artikel, har danskernes euroskeptiske renomme de seneste år stort set ikke haft hold i empirisk datamateriale. På en række områder viser Eurobarometer-undersøgelserne, at danskerne ikke er mere euroskeptiske end gennemsnittet i EU, og at dansk skepsis generelt er faldende. Endnu mere overraskende (og i hvert fald modsat gængse opfattelser) viser meningsmålingerne, at danskerne selv gen-

nem 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne kun sjældent har været mere skeptiske end EU-gennemsnittet, når det kommer til etablerede indikatorer for euroskepsis såsom opbakning til medlemskabet og følelsen af gavn fra medlemskabet. Spørgsmålet, der indbyder sig selv, er derfor, om det har været selve det at afholde folkeafstemninger om EU-spørgsmål, snarere end en særlig skeptisk befolkning, der har været årsagen til Danmarks euroskeptiske renomme. Måske er dansk euroskepsis i virkeligheden lig euroskepsis i de lande, der var med til at danne unionen?

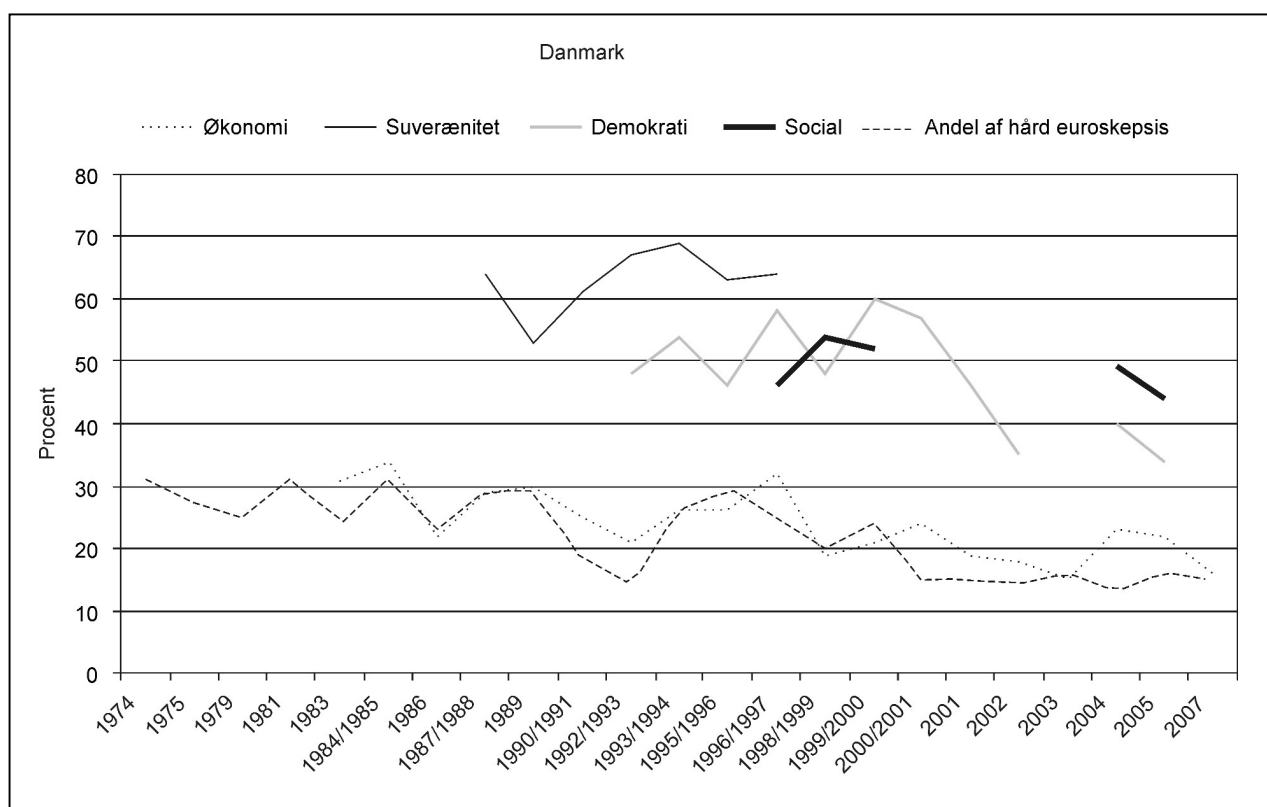
I Tabel 2 anvendes den ovenstående euroskepsistypologi på Danmark mens figur 1 viser udviklingen over tid inden for hver euroskepsistype (baseret på den længst stillede indikator, se bilag).

Tabel 2 og Figur 1 viser, at Danmark er stærk skeptisk i forhold til den suverænitetsbaserede euroskepsistype – faktisk er danskerne på alle fire suverænitetsindikatorer blandt de mest skeptiske befolkninger i EU. Danmark er derudover kendetegnet ved en demokratisk euroskepsis, der i nogen grad er stærkere end EU-gennemsnittet – som figur 1 viser, er denne skepsis dog en smule faldende over tid. Det kan samtidig ses, at økonomisk skepsis i Danmark generelt er faldende, samt at ønsket om et mere socialt EU (ud fra de få indikatorer, der regelmæssigt har spurgt ind til denne skepsistype) tilsyneladende er stabilt over tid.

Tabel 2. Nutidig dansk euroskepsis i forhold til EU-gennemsnittet

Økonomisk euroskepsis		Suverænitetsbaseret euroskepsis	
Status:	Nej	Status:	Ja
Udvikling:	Faldende	Udvikling:	Stabil
Demokratisk euroskepsis		Social euroskepsis	
Status:	Delvis	Status:	Nej
Udvikling:	Faldende	Udvikling:	Stabil

Figur 1. Udvikling i dansk euroskepsis



Dansk hård euroskepsis (det vil sige dansk modvilje over for EU som helhed) er faldet støt i løbet af Danmarks medlemskab. Siden 2001 har opfattelsen af EU medlemskabet som en »dårlig ting« ikke været højere end 16 procent. Før 2000 deltes denne opfattelse ofte af over 25 procent (det er interessant at lægge mærke til, at lavpunktet for danske opfattelser af medlemskab som en »dårlig ting« i perioden op til 2000 kom i 1992 – det år, hvor danskerne stemte »nej« til Maastricht-traktaten). Der er dog på EU-niveau stadig flere danskere end gennemsnitligt, der giver udtryk for at ville stemme »nej« ved en EU-folkeafstemning på baggrund af en afvisning af selve ideen om europæisk integration. En simpel korrelationsudredning viser, at det særligt er inden for den økonomiske og suverænitetsbaserede euroskepsis type, at ønsket om helt at trække Danmark ud af EU er stærkest. Dette ønske er i Danmark svagest (om end stadig statistisk signifikant) inden for

den demokratiske euroskepsistype, hvilket betyder, at dansk kritisk af EU's demokratiske niveau oftest er afkoblet ønsket om helt at forlade unionen.

Det er værd at lægge mærke til, at modsat tilfældet med niveauet af hård euroskepsis, har dansk økonomisk-baseret euroskepsis sjældent ligget over EU-gennemsnittet i løbet af den mere end 20 år lange periode, denne skepsistype har været målt af Eurobarometerundersøgelserne. Det har med andre ord aldrig været på sin plads at tale om Danmark som et særligt euroskeptisk land på det økonomiske område. Selv i forhold til det relativt lave udgangspunkt for dansk økonomisk euroskepsis er udviklingen inden for denne skepsistype gået i retning af faldende skepsis. Siden 1996 er der således færre end 25 procent af danskerne, der føler, de ikke har haft gavn af EU-medlemskabet. Dertil kommer, at opfattelsen af EU's økonomiske betydning

som negativ inden for en række sektorer (så som landbrug og industrien) faldt med op til ni procentpoint mellem 1983 og 2005. Resultatet er, at nutidig dansk økonomisk euroskepsis er lav i såvel absolutte som relative tal. For at opsummere har der været et væsentligt fald over tid inden for den økonomiske og demokratiske euroskepsistype i Danmark, og ligeledes et fald i niveauet af hård euroskepsis.

Dette portræt af nutidig dansk euroskepsis i forhold til EU-gennemsnittet gør det svært at opretholde opfattelsen af Danmark som et særligt euroskeptisk medlem af EU. Som vi så, er det kun i forhold til suverænitet baseret euroskepsis, at danskerne er særligt skeptiske. Før vi vender blikket på de meningsmålinger, der siden 1993 har undersøgt danskernes holdninger til de fire forbehold, er det værd at lægge mærke til, at et tilsyneladende lavt niveau af euroskepsis i et land ikke er ensbetydende med, at en EU-folkeafstemning i det land nemt vil kunne vindes af ja-siden. Selv i den udstrækning den dag-til-dag euroskepsis, der afspejles i meningsmålinger, kan bruges som en valid indikator for stemmeadfærd, vil et afstemningsresultat stadigvæk afhænge af den måde, det, der skal stemmes om, præsenteres og debatteres på. Hvis det, der stemmes om, bliver fremstillet på en måde, der direkte eller indirekte tyder på, at det har indvirkning på national suverænitet, er det i det danske tilfælde lige så sandsynligt i dag som for tyve år siden, at resultatet ville blive et »nej«. Det er dog muligt, at det ikke er de samme aspekter af EU-samarbejdet, der i dag giver anledning til bekymringer over den nationale suverænitet, som det var tidligere.

Holdninger til forbeholdene

Studiet af danskernes holdninger til de fire forbehold kan baseres på den række af meningsmålinger, der siden 1993 med regelmæssige mellemrum har afdækket udviklingen (særligt meningsmålinger af Greens

Analyseinstitut for dagbladet Børsen). På baggrund af den ovenstående begrebsliggørelse af dansk euroskepsis, der viser, at den euroskepsistype, der er stærkest og mest stabil i Danmark, er den suverænitet baserede euroskepsis, må en forhåndsforventning være, at der har været, og fortsat er, potentiale for en udbredt dansk skepsis over for at opheve forbeholdene. Det skyldes, at forbeholdene omfatter områder, der alle i stor udstrækning vedrører spørgsmål om suverænitet – områder som forsvar, møntfod, borger-skab og lov og ret ligger tæt på den klassiske statsforståelse.

Som ovenfor nævnt er repræsentative meningsmålinger ikke en pålidelig indikator for, hvordan folk stemmer ved en folkeafstemning. Alene det at skulle hen og stemme ved en relativt sjælden begivenhed som en folkeafstemning kan for eksempel indvirke på folks holdninger, muligvis ved at inspirere flere tanker om mulige fremtidsscenerier. Derudover kan folkeafstemningskampagner også rykke nok ved folks opfattelser til at udgøre forskellen mellem et »ja« og et »nej«. Dog kan især de målinger, der stiller det samme spørgsmål over en længere tidsperiode, på udmærket vis afspejle bredere tendenser omkring den offentlige opinions natur og reflektere folks spontane holdninger over for et emne.

Målingerne fra Greens Analyseinstitut for Børsen har regelmæssigt undersøgt udviklingen i danskernes holdninger til hvert forbehold. Ser man på tallene, er det mest slående måske den tilsyneladende stabilitet i folks holdninger til retsforbeholdet (i december 1998 var 45 procent af befolkningen for en ophævelse, mens 31 procent var imod; i april 2008 var tallene 49 procent for en ophævelse, mens 30 procent var imod) samt den generelle stigning i tilslutningen til en ophævelse af forsvarsforbeholdet (fra 45 procent i december 1998 til 59 procent i april 2008; op-

bakningen omkring forbeholdet faldt fra 31 procent til 25 procent i samme tidsrum).

Tilslutning til en ophævelse af euroforbeholdet lå på 45 procent i december 2000 og på 55 procent i april 2008, mens opbakningen om forbeholdet svingede mellem 52 og 38 procent. Med hensyn til unionsborgerskabet svarede 36 procent i 2004, at de ønskede en ophævelse af forbeholdet, mod 41 procent, der ikke gjorde det. I april 2008 var tallene 46 procent for ophævelse og 32 procent imod. Andelen af tvivlere er generelt lavest i forhold til euroforbeholdet og højest i forhold til unionsborgerskabet.

Det er samtidigt interessant at lægge mærke til forskellene i opbakningen til de individuelle forbehold – samt forskellene i forhold til udviklingen af opbakningen til hvert forbehold. Med undtagelse af retsforbeholdet har perioden siden 2000 været præget af en faldende opbakning om forbeholdene. Mest populært i 2008 er tilsyneladende forbeholdet over for den økonomiske og monetære union, mens forsvarsforbeholdet er det mindst populære.

Da der ikke er tegn på, at dansk suverænitetsbaseret euroskepsis skulle være falmende, kan den generelt faldende opbakning til flere af forbeholdene skyldes, at EU's seneste udvikling på forbeholdsområderne ikke (længere) opfattes som kompromitterende for dansk suverænitæt. Det er dog igen væsentligt at holde sig for øje, at meningsmålinger ikke er en pålidelig indikator på, hvordan folk vil stemme ved en folkeafstemning, men bedst kan ses som et signal om retning og intensitet i offentlighedens holdning til, hvorvidt forbeholdene skal hæves eller fastholdes.

Den del af de danske holdninger til forbeholdene, der ønsker deres bevarelse, kan i sig selv være udtryk for alle fire skepsistyper. Det er nemlig ikke muligt ud fra meningsmålingerne om forbeholdene at præcisere,

hvilken type skepsis der gives udtryk for i tilfælde af modvilje mod at opgive forbeholdene. Det skyldes, at der ikke er én samlet meningsmåling, der har spurgt ind til såvel danskeres holdninger til forbeholdene som til selvsamme danskeres holdning til de indikatorer, der er nødvendige for at kunne etablere danskernes generelle euroskepsisprofil. Derved kan der ikke foretages en korrelation af holdninger til forbeholdene med de fire typer af skepsis.

Skepsis i EU

Som nævnt ovenfor er det svært at påvise, at Danmark sammenlignet med EU-gennemsnittet skulle være et særlig euroskeptisk land på alle områder. Det understreger vigtigheden af at holde spørgsmålet om vælgeradfærd ved folkeafstemninger særskilt fra spørgsmålet om generel euroskepsis. Irland er et glimrende eksempel, idet der nemlig næsten ingen generel euroskepsis er at finde i Irland – tværtimod er der stor opbakning til EU på langt de fleste områder. Det kan virke som en modsigelse i forhold til, at irerne nu to gange har afvist en EU-traktat ved en folkeafstemning. Nærmere analyse viser dog, at det på ingen måde behøver at hænge sådan sammen. Igen er det væsentligt at holde fast i definitionen af euroskepsis som en kritik af dagens EU. Hvis man netop i stærk udstrækning bakker op om dagens EU, så kan det være svært at se behovet for en ny traktat. I det irske tilfælde er det tilmed sandsynligt, at udviklingen fremover ikke kan byde på nær så gode vilkår, for eksempel i form af strukturmidler, som tidligere. Blandt andet som følge af EU's østudvidelse fra 2004 er Irland gået fra at være en netto-modtager af EU-midler til at være en netto-bidragyder. Gårdsdagens EU kan i nogle ireres øjne ses som mere lukrativt end morgendagens EU – det har ikke meget med en kritik af det eksisterende EU at gøre og kan derfor næppe betegnes som euroskepsis, men kan ikke desto mindre formentlig forklare en række irske nej-stemmer i såvel 2001 som i 2008.

Tabel 3. Euroskepsis i de 15 ældste EU-lande

Type	Økonomi	Suverænitet	Demokrati	Social	Hård skepsis
Østrig	Ja	Delvis	Delvis	Nej	Blandet
Belgien	Nej	Nej	Nej	Nej	Lav
Danmark	Nej	Ja	Delvis	Nej	Blandet
Finland	Ja	Ja	Ja	Nej	Blandet
Frankrig	Delvis	Nej	Delvis	Ja	Lav
Tyskland	Delvis	Nej	Nej	Nej	Lav
Grækenland	Nej	Nej	Nej	Delvis	Lav
Irland	Nej	Nej	Nej	Nej	Lav
Italien	Nej	Nej	Nej	Nej	Lav
Luxembourg	Nej	Nej	Nej	Ja	Lav
Nederlandene	Nej	Nej	Ja	Nej	Lav
Portugal	Nej	Nej	Nej	Delvis	Lav
Spanien	Nej	Nej	Nej	Ja	Lav
Sverige	Ja	Ja	Ja	Nej	Blandet
UK	Delvis	Ja	Nej	Nej	Høj

Som det kan ses fra Tabel 3, er der ingen blandt de øvrige 14 ældre medlemslandes euroskepsisprofiler, der fuldt ud stemmer overens med den danske profil. Danmarks nordiske EU-partnere, Finland og Sverige, kommer formentlig tættest på den danske profil, idet de også er kendetegnet ved en stærk suverænitetbaseret skepsis, en demokratisk skepsis, der er højere en EU-gennemsnittet samt et betydeligt niveau af hård euroskepsis. Kun to landepar har den præcist samme euroskepsisprofil – det drejer sig i det ene tilfælde om Finland og Sverige og i det andet tilfælde om Portugal og Grækenland.

Grækenland, Luxembourg, Portugal og Spanien er kendetegnet ved et relativt fravær af økonomisk, suverænitetbaseret og demokratisk euroskepsis, et lavt niveau af hård euroskepsis samt en relativt prominent social euroskepsis. Tyskland og Nederlandene skiller sig ud ved hver især at have en relativt pro-

minent euroskepsis type, nemlig økonomisk euroskepsis for Tysklands vedkommende og demokratisk euroskepsis for Nederlandenes vedkommende. Kombinationen af en prominent social euroskepsis og fraværet af suverænitetbaseret euroskepsis er særlig for Frankrig. Derimod virker det irrelevant at tale om Belgien, Irland eller Italien som lande med en prominent euroskepsis, idet ingen af landene adskiller sig fra EU-gennemsnittet på en af de fire typer eller i forhold til niveauet af hård euroskepsis.

Mest euroskeptiske i 2008 er svenskerne og finnerne samt briterne – der på trods af ikke at være særligt skeptiske på alle områder, udmærker sig ved en særlig stærk hård euroskepsis, der som ovenfor nævnt går på en kritik af selve medlemskabet af EU.

Det svære i det nære ...

I betragtning af den udredte euroskepsis i en række medlemslande samt den seneste tids række af »fejlslagne« EU-folkeafstemninger er det relevant at diskutere, hvor EU står i forhold til sin målsætning om at være nær borgerne.

I kølvandet på det franske og hollandske »nej« til forfatningstraktaten og den tænkepause, der fulgte, fik målsætningen om at kommunikere EU til borgerne høj prioritet i EU's institutioner, bl.a. i Europa-Kommissionen med en kommissær dedikeret til opgaven. Hvis vi ser nærmere på, hvordan nogle af de ideer til EU's videre udvikling, der blev luftet af EU-politikere under tænkepausen, sandsynligvis er blevet modtaget i de forskellige medlemslande, skilte fire ideer sig ud ved at være særligt populære og udbredte. I forhold til den ovenstående gennemgang, der viser, hvor forskellig skepsis er på tværs af EU's medlemslande, er det dog sandsynligt, at disse ideer er blevet mødt meget forskelligt i forskellige lande.

- Et løsningsforslag på ratifikationskrisen var, at EU skulle finde et nyt »grand projet«, nu hvor såvel det indre marked som euroen og foreningen af Øst- og Vesteuropa var opnået. Det mest specifikke forslag gik på, at forfatningstraktaten skulle udvides med en »social protokol«, som skulle fremme det »sociale Europa« gennem eksempelvis øget harmonisering af standarder inden for sundhedssektoren. Det kan meget vel tænkes, at dette hypotetiske bilag til forfatningstraktaten ville have bidraget til at gøre franskmændene mere tilfredse (som Tabel 3 viser, er der en udbredt social euroskepsis i Frankrig), men det er usandsynligt, at det ville have bidraget til at mindske skeptiske holdninger i Danmark og Storbritannien, hvor der ikke er en relativt stærk social euroskepsis. I de to sidstnævnte lande kunne en sådan protokol snarere tænkes at have bidraget til at

øge suverænitetbaserede bekymringer over, hvorvidt den nationale socialpolitik kunne risikere at komme under pres gennem et større socialpolitisk fokus på EU-niveau. Med andre ord kan forslag om et socialt Europa bidrage til at øge folks indtryk af, at EU-samarbejdet i dag har flyttet sig væk fra hovedsageligt at være et markedsfællesskab. Mens dette vil blive modtaget som en velkommen udvikling i lande, hvor der er en stærk social euroskepsis, vil det møde modstand i lande, der i højere grad ser EU som en frihandelszone. Forslag om det sociale Europa er derfor et eksempel på, hvordan løsningsforslag til forfatningstraktatens ratifikationskrise ikke bare kan fejle i deres ønske om at bringe EU tættere på alle borgere, men ligefrem være kontraproduktive.

- En anden udbredt ide fra tænkepausen kom til udtryk i Europa-Kommissionens ovennævnte »Plan D«, hvor »D« stod for demokrati, debat og dialog. Fokus for Plan D har været at forbedre EU's eksisterende strukturer med den eksplicitte ambition at involvere og engagere den brede offentlighed og »genskabe borgernes tillid til den Europæiske Union« (Europa-Kommissionen 2005: 3). Men denne strategi vil øjensynligt kun tale til folk, hvis euroskepsis hører til inden for den demokratiske type. Inden for denne type er det bestemt muligt, at øgede forsøg på at lytte til borgerne og demokratisere det institutionelle setup vil bidrage til at mindske skepsis. Blot kan mere transparens og demokrati ikke forventes at mindske økonomisk, suverænitetbaseret eller social euroskepsis. Faktisk kan sådanne tiltag endda bidrage til præcis det modsatte. Hvis for eksempel Europa-Parlamentet på grund af demokratiseringsinitiativer ser sine beføjelser styrket, kan dette tænkes at repræsentere en velkommen udvikling for borgere, der er skeptiske af demokratiske årsager, men opleves som en trussel for borgere, der er

skeptiske over for overnationalt samarbejde. De kan derved blive mere euroskeptiske på grund af demokratisering.

Desuden kan mere demokratisk kontrol – f.eks. gennem muligheden for, at nationale parlamenter får et »gult og rødt kort«, der ultimativt skal kunne blokere for en beslutning – også bidrage til at forsinke beslutningsprocesserne i EU. Dette vil formentlig blive set som en naturlig del af lovgivningsarbejdet af folk, der kræver, at EU's demokratiske niveau skal opfylde de samme krav, som vi kender fra nationalskatten. Men det kan blive set som en negativ udvikling af folk, der sætter større pris på, at EU kan levere resultater hurtigt og effektivt. Ikke alle deler de samme standarder for EU's demokratiske niveau, og alt efter hvordan EU opfattes i et givet medlemsland, vil demokratiseringsinitiativer enten opnå deres formål med at øge tilknytningen til EU eller ligefrem bidrage til det modsatte.

- For det tredje var et udbredt og stærkt ønske blandt flere af EU's stats og regeringschefer at få fjernet de symbolske referencer til det europæiske flag og hymne samt ordlyden »forfatning« i forfatningstraktaten. Presset fra disse politikere resulterede i, at referencerne blev slettet i det tyske EU-formandskabs udkast til Lissabontraktaten i forsommeren 2007. Det stærke pres tog sit udgangspunkt i forestillingen om, at forfatningstraktatens ratifikationsproblemer i høj grad skyldtes frygt for, at EU var ved at udvikle sig til en decideret stat eller føderation. Med andre ord: suverænitetbaseret euroskepsis. Det kan undre, når man ser nærmere på opinionsundersøgelser af det, der udløste ratifikationskrisen, nemlig de franske og hollandske nejere til forfatningstraktaten. For som vi har set ovenfor, er skepsis over for overnational integration relativt lav i begge lande (og i Frankrig er der ligefrem tale

om den mindst udbredte euroskepsistype) – så suverænitetbaseret euroskepsis var næppe den væsentligste forklaring på udfaldene. Den udbredte vilje blandt EU-politikere til at fjerne forfatningstraktatens symbolske referencer er udtryk for en tendens til at se euroskepsis som et ensartet fænomen – og forestillingen om, at det er suverænitetbaserede bekymringer, der er i hovedsædet, har nok hentet inspiration fra det første afstemningschok, nemlig den danske afvisning af Maastricht-traktaten i 1992. Meget tyder nemlig på, at det her var suverænitetsrelaterede bekymringer, der fik vælgerne til at stemme »nej« – og at det samme scenarie gjorde sig gældende ved afstemningen om den fælles mønt Euroen i 2000 (suverænitetbaserede bekymringer er også afspejlet i de fire danske EU-forbehold, der omfatter områder med stor betydning for oplevelsen af national integritet). Men suverænitetbaseret euroskepsis er ikke noget, der kendetegner alle EU's medlemslande (se også Tabel 3, der viser, at suverænitetbaseret euroskepsis er relativt stærk i blot fem af de 15 ældste EU-medlemslande). Strategier til at forsikre borgere om, at EU's overnationalt samarbejde er begrænset, mindsker ikke den skepsis, der går på, at EU's ikke er socialt eller demokratisk nok.

- Endelig var det en populær ide blandt flere EU-politikere under tænkepausen at efterspørge et »resultaternes Europa«. Hvordan kan et sådan projekt tænkes at blive mødt af medlemslandenes befolkninger? Ideen om at fokusere på at skabe håndfaste resultater med betydning for folks dagligdag, og at fokusere på handling frem for snak, lyder umiddelbart tiltalende og har været anbefalet af blandt andre kommissionsformand José Barroso, Frankrigs præsident Nicolas Sarkozy og Danmarks statsminister Anders Fogh Rasmussen. I Barrosos ord er »måden, hvorpå borgernes tillid til Europa kan styrkes, gennem resultater«

(Europa-Kommissionen 2006, forfatterens oversættelse fra engelsk). Anders Fogh Rasmussen har ikke mindre kraftfuldt udtalt, at »vi er nødt til at vise vores borgere, at EU først og fremmest handler om at skabe resultater (...). Vores borgere vil se vigtigheden af fælles institutioner og fælles politikker, hvis de kan levere resultater« (Statsministeriet 2006, forfatterens oversættelse fra engelsk). Det vil være omsonst at argumentere imod sandsynligheden for, at et effektivt, nærværende og leveringsdygtigt EU bidrager til at mindske folks euroskepsis – i det mindste inden for den økonomiske euroskepsistype. Men et presserende spørgsmål er, hvor man skal sætte fokus i forsøget på at adressere borgernes bekymringer og respondere til deres behov. For hvor ønsker folk EU-handling? Energispørgsmål har været udråbt som et centralt fokusområde, men Eurobarometer-undersøgelserne har vist, at der ikke umiddelbart er et flertal blandt EU's befolkninger for at have EU beslutningskompetence på området. Dertil afslører disse undersøgelser – og det er ikke overraskende i lyset af denne artikels argumenter – at medlemslandenes befolkninger ønsker EU-initiativer inden for vidt forskellige områder. I efteråret 2005 mente 74 procent af den tyske befolkning for eksempel, at arbejdsløsheden var et af de væsentligste emner, EU skulle tage sig af. Sølle 8 procent delte den holdning i Irland. I Danmark nævnte 32 procent terrorisme som et oplagt samarbejdsemne, mens dette tal var på blot 1 procent i Litauen.

Denne artikels analyser understreger, at man selv med et overbevisende bud på, hvorfor franskmændene og hollænderne stemte »nej« til forfatningstraktaten i 2005, ikke umiddelbart kan bruge denne viden til at forstå, hvorfor irerne stemte »nej« i 2008, eller til at lave en succesfuld kampagne i Portugal eller i Polen. Men hvad kan politikere af såvel pro- som anti-EU observans så gøre for at maksi-

mere udbyttet af deres arbejde med at bringe EU tættere (eller længere væk fra) borgerne?

For eksempelvis at opnå befolkningens opbakning om en politik eller en udvikling er det først og fremmest vigtigt at opgive aspirationen om pan-europæisk kommunikation om EU's aktiviteter; kommunikationen må i stedet målrettes den specifikke euroskepsissituation i et land. Hvis der for eksempel er udbredt økonomisk skepsis i et land, som det blandt andet er tilfældet med Frankrig i dag, vil kommunikationstiltag opnå størst virkning, hvis de fokuserer på de økonomiske muligheder eller begrænsninger, som et givet tiltag vil medføre, samt på EU's rolle i dette henseende. Hvis der ikke er en udbredt økonomisk euroskepsis, vil en sådan »framing« til gengæld næppe have en særlig gennemslagskraft.

Endelig er det vigtigt at holde sig for øje, at euroskepsis har eksisteret lige så længe som EU selv, og at det er lige så usandsynligt, at euroskepsis forsvinder, som det er usandsynligt, at alle borgere i et demokratisk land bakker op omkring en bestemt regering. Ikke alle EU-politikker kan på en og samme tid møde offentlig opbakning i samtlige af Unionens medlemslande, men dette er næppe en patologi, og snarere »blot« et uomtvisteligt kendetegn ved de fleste demokratiske politiske systemer. Hvis det lykkes at bringe EU tættere på borgerne, er det ingen garanti for at der ikke længere vil være euroskepsis. Ligeledes vil fortalere for en EU-politik nok blive skuffede, hvis de forventer, at det at kommunikere politikken ud fra et lands euroskepsisprofil nødvendigvis sikrer større opbakning blandt deres målgruppe. Det væsentlige er dog at holde fast i, at en sådan kommunikation i det mindste vil finde sted tættere på borgernes faktiske bekymringer, hvilket i det hele taget er en forudsætning for støtte på længere sigt. Det er på denne vis, at viden om specifikke euroskepsiskombinationer i et land kan bidrage til at bringe EU tættere på borgerne.

Litteratur

Dansk Institut for Internationale Studier (2008), *De danske forbehold over for den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000*, København: DIIS.

Dansk Udenrigspolitisk Institut (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København: DUPI.

Europa-Kommissionen (2005), »The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate«, COM(2005) 494 final, 13. oktober, Bruxelles.

Europa-Kommissionen (2006), »Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007«, COM(2006) 649, November, Bruxelles.

Statsministeriet (2006), Tale af Statsminister Anders Fogh Rasmussen ved Conference of Speakers of EU Parliaments in Copenhagen, 20. juni.

Sørensen, Catharina (2007a), *Euroscepticism: A Conceptual Analysis and a Longitudinal, Cross-Country Examination of Public Scepticism towards the European Union*, ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Sørensen, Catharina (red) (2007b), *50 år med EU. Danske perspektiver*, København: DIIS.

Bilag. Benyttede indikatorer

ECONOMIC

- 1 Feeling of having benefited from membership: »No benefit« (1983-2006).
- 2 Meaning of the EU: »A waste of money« (2003-2005).
- 3 Effect of the EU in specific economic areas: »Bad effect« and »Very bad effect« (1983, 2005).
- 4 Role of the EU in difference areas: »The economic situation – negative role« (2003).

SOVEREIGNTY

- 5 A European Government? »No support« (plus »no need« in 1996) (1987, 1995, 1996).

- 6 Reasons for opposing the Constitutional Treaty: »Loss of national sovereignty« (2004, 2005).

- 7 EU integration is a threat to national identity: »Agree« (1992).

- 8 Joint or national decision-making (17 policy areas): »national level only« (1999, 2001).

DEMOCRACY

- 9 Satisfaction with democracy in the EU: »Not very satisfied« and »Not at all satisfied« (1994-2004).

- 10 Reasons for opposing the Constitutional Treaty: »Not democratic enough« (2004, 2005).

- 11 Is the EU democratic?: »No« (1989).

- 12 The European Parliament's ability to protect citizens: »Not well« and »Not at all well« (1994, 1998, 2001).

SOCIAL

- 13 Priorities of the EU: »The EU should give more help to poor and socially excluded people within the EU«/»EU should pay less attention to the economy and more to social justice« (1996).

- 14 Reason for opposing the Constitution: »Not enough social Europe« (2004, 2005).

- 15 Fears about the EU: »The loss of social benefits« (1997, 1999, 2000, 2004, 2005).

- 16 EU propositions: »There should be closer cooperation between member states in social matters – Agree« (2003).

PREVALENCE OF HARD EUROSCEPTICISM

- 17 Opinion about membership of the EU: »Bad thing« (1974-2005).

- 18 Reasons for opposing the Constitutional Treaty: »Against Europe/European construction/European integration« (2004, 2005).

- 19 Personal feelings about the EU: »Rejecting it« (2002-2005).

- 20 EU-referendum: »Leave the EU« (1995).