

Folkeafstemninger, vælgeradfærd og EU-forbehold

Rasmus Leander Nielsen, ph.d.-studerende

Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, rln@sam.sdu.dk

Derek Beach, lektor

Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, derek@ps.au.dk

Hvad kommer til at afgøre de kommende folkeafstemninger om de danske forbehold? Denne artikel argumenterer for, at vælgerne er rationelle, status quo-orienterede og opvejer fordele og ulemper ved det, de bliver spurgt om og især omkostninger ved at stemme Nej. Uden afgørende omkostninger forbundet med at stemme Nej kan det således blive vanskeligt for regeringen at vinde flere af afstemningerne.

Hvad kommer til at afgøre de kommende forbeholdsafstemninger?

Da de fire danske forbehold blev optegnet som en del af det nationale kompromis i 1992/93, blev der samtidig lavet en kontrakt mellem de involverede partier om, at disse ikke kunne fjernes, medmindre det blev besluttet ved folkeafstemninger. I 2000 prøvede den daværende Nyrup-Rasmussen-regering at fjerne ØMU-forbeholdet, men uden held. Med jævne mellemrum har forskellige politikere siden udtalt deres utilfredshed med Danmarks manglende indflydelse på de forskellige politiområder, hvor man står udenfor, men først i efteråret 2007 begyndte de politiske vinde igen for alvor at blæse i retning af nye forsøg med at få afskaffet disse. Regeringsgrundlaget for den i november 2007 genvalgte regering slog fast, at forbeholdene skulle fjernes i indeværende regeringsperiode. Statsminister Anders Fogh Rasmussens nytårstale ved årsskiftet til 2008, og blandt andet

igen i hans Grundlovstale et halvt år senere, gjorde det yderligere klart, at tiden var moden til én eller flere afstemninger. Formodningen blandt de fleste kommentatorer var, at forbeholdene på de retlige og forsvarspolitiske områder skulle til afstemning i september eller oktober 2008, men det irske nej til Lissabon-traktaten i juni 2008 udsatte dette. Tilbage står dog at danskerne før eller siden inden 2011 skal stemme om en ophævelse af en række af de over 15 år gamle forbehold.

Hvad vil komme til at afgøre udfaldet af de kommende danske forbeholdsafstemninger? Først er det værd at bemærke, at vi ikke har mange fortilfælde at drage konklusioner fra med hensyn til forbeholdsafstemninger. Selvom der har været afholdt næsten 50 EU relaterede afstemninger har kun én af dem reelt været en folkeafstemning om afskaffelse af et forbehold. Historisk set har langt størstedelen af EU-afstemningerne været om medlemskab eller forskellige traktater, og der har kun været afholdt to folkeafstemninger om et specifikt politik-område blandt EU's medlemslande, nemlig ØMU-afstemningerne i Sverige og Danmark i starten af dette årti (Nielsen, 2008). Storbritannien har flere gange lavet ansatser til at stemme om deres ØMU-forbehold, og Ungarn og Polen har ligeledes luftet ideen om en afstemning herom.

Men disse ligger sandsynligvis år ude i fremtiden, og da det svenske ØMU-forbehold juridisk set ikke er et forbehold – der henvises ofte til dette som et *de facto* forbehold frem for et *de jure*-forbehold – er det strengt taget kun den ene danske afstemning, hvor vi kan hente oplysninger om, hvad der afgør udfaldet af forbeholdsafstemninger. Som forløbet omkring først forfatningstraktatens skibbrud i Frankrig og Holland i 2005 og for nyligt det irske Nej til Lissabon-traktaten viser, kan folkeafstemninger falde ud modsat en regerings ønske, og lægges dertil, at konsekvenserne ved forbeholdsafstemninger er relativt mindre end ved traktatafstemninger, kan det blive vanskeligt at fjerne forbeholdene. Mens danskerne i 1992 og senest irerne i 2008 har opdaget, at et Nej har alvorlige politiske konsekvenser, er et Nej til at afskaffe et forbehold relativt omkostningsfrit da landet fortsætter med det hidtidige samarbejde med EU.

For at forstå hvilke faktorer, der er afgørende i afstemningssituationer af denne karakter, vil vi først kort redegøre for forskellige teoretiske indsigter inden for folkeafstemningslitteraturen, hvor de såkaldte »issue voting« og »second order election« skoler fremstår som de to mest centrale, samt opstille vores egen model. »Issue voting«-tesen antager, at vælgerne tager stilling til det, de bliver spurgt om, ud fra deres generelle holdning til EU (Svensson, 1994, 2002), hvorimod »second order«-tesen groft skitseret reducerer folkeafstemninger til en popularitetsafstemning om den siddende regering (Franklin et al., 1995; Franklin, 2002). Med udgangspunkt i Beach og Nielsen (2008) opstiller vi en teoretisk model, der tager udgangspunkt i og udbygger førstnævnte. Argumentet, der vil blive fremført, er, at vælgerne er rationelle og dermed mere kompetente end fortalere for andenrangsvalg-hypotesen antager – og langt mere kompetente, end det ofte postuleres af diverse kommentatorer og medier. De opvejer fordele og ulemper ved et Ja og sammenligner dette med status quo, hvor specielt om-

kostningerne ved et Nej har stor betydning for, hvordan vælgerne stemmer.

Derefter vil vi analysere de to danske afstemninger om Maastricht-traktaten (1992 og 1993), der førte til forbeholdene, og ØMU-forbeholdsafstemningen i Danmark i 2000. Med udgangspunkt i de teoretiske antagelser og analysen af tidligere folkeafstemninger vil vi afslutningsvis diskutere konsekvenserne af vores resultater og diskutere forskellige problemstillinger i forhold til de kommende forbeholdsafstemninger. Konsekvenserne af vores konklusioner er dobbeltside. Dels skal man ikke undervurdere vælgerne, dels kan forbeholdende blive vanskeligere at ophæve, end det ofte antages, da det er svært at pege på væsentlige negative omkostninger ved at stemme Nej.

Folkeafstemningslitteraturen, kort fortalt

Forskningen i EU-folkeafstemninger var indtil for nyligt præget af idiosynkratiske og ateoretiske enkeltcase-studier. Kun ganske få lavede komparative analyser, og når det skete, så man primært på socio-demografiske forskelle (by vs. periferi, alder, køn og uddannelse osv.) og vælgerens tilknytning til et bestemt parti (f.eks. Pierce et al., 1983). Efter blandt andet det danske Nej til Maastricht-traktaten opstod der en øget interesse for EU-folkeafstemninger, og siden midten af 1990'erne har EU-folkeafstemningslitteraturen genereret forskellige hypoteser om, hvad der motiverer vælgerne. Den største debat har siden været mellem de såkaldte »issue voting«- og »second order election« skoler (Franklin, 2002; Svensson, 2002). Hvor en række danske forskere, blandt andre Palle Svensson, argumenterede for, at vælgerne primært var motiveret af deres holdninger til EU, når de gik til stemmurnerne, hævdede Mark Franklin og forskellige medforfattere, at man brugte folkeafstemninger til at sende et relativt omkostningsfrit signal i forhold til regeringens økonomiske og politiske formlen – på samme måde som ved valg til for

eksempel Europaparlamentet (Reif og Schmitt, 1980). Det vil sige, at det ikke så meget er EU, der bliver stemt om, men nærmere at folkeafstemninger kan reduceres til en popularitetskonkurrence om den siddende regering.

Andre variabler og hypoteser er siden også blevet fremført. Mest markant fremstår økonomiske analyser, der ser på om gevinster både på individuelt og national plan har en effekt på stemmeadfærd (se Hobolt, 2006a for gennemgang af litteraturen; jf. Sørensens bidrag til dette særnummer). Senest har en række analyser påpeget betydningen af national identitet og nationalistiske faktorer, såsom frykten for immigration og globalisering (de Vreese og Boomgaarden, 2005; Hooghe og Marks, 2005).

I næste afsnit vil vi opstille en model, der deler visse antagelser med issue voting-skolen og til dels også den økonomiske forskning. I den empiriske analyse i de efterfølgende afsnit tester vi vores model op i mod issue voting- og andenrangvalgs-hypoteserne. Eksempelvis immigration og nationalistiske faktorer menes at have spillet en rolle i flere nyere afstemninger, men pladsen og de data, der er til rådighed, giver ikke mulighed for en gennemgribende sammenlignende analyse af alle tilgængelige hypoteser, og vi vil i den resterende del af artiklen fokusere på de to førstnævnte skoler og vores eget bidrag. Immigrationstesen har indtil videre vist sig ikke at have den store forklaringskraft og set i en forbeholdskontekst er det primært i relation til det retlige forbehold, hvor immigration kunne tænkes at spille en rolle, og det var netop derfor, regeringen havde forhandlet en tilvalgsordning i forbindelse med Lissabonforhandlingerne således, at Danmark ville gå fra at have et opt out til et opt in (se Adler-Nissens bidrag til dette særnummer). Der kan ligeledes tænkes at være potentielle problemer i relation til national identitet forbundet med kronen som symbol ved en ny ØMU-af-

stemning (Jupille og Leblang, 2007), men dette inkluderes heller ikke på grund af blandt andet metodiske problemer med at måle identitet og lignende variabler. Vi vil således indskrænke analysen til de to mest etablerede skoler og vores egen model.

En rationel, status quo orienteret »issue voting« model

Efter kort at have redegjort for en række eksisterende skoler og hypoteser vil vi give vores eget bidrag til debatten (se Beach og Nielsen, 2008 for en mere detaljeret gennemgang). Vores model deler en række antagelser med issue voting-skolen, i og med, at det er mere eller mindre rationelle vælgere der tager stilling til EU og ikke blot for eksempel regeringens trivsel. Uden nødvendigvis at have fuld information om alle aspekter og konsekvenser om det de stemmer om kan vælgerne få tilstrækkelig information igennem læsning, debatter og ikke mindst ved at tage hints fra politikere, interesseorganisationer og eksperter (dette benævnes i litteraturen som »cues«, hvilket har udviklet sig til et centralt begreb). Vælgerne antages således at være i stand til at træffe et kvalificeret valg baseret på en evaluering af det, de rent faktisk bliver spurgt om. Vores model adskiller sig fra den oprindelige issue voting-skole, ved at det ikke er den generelle holdning til EU, der er bestemmende, men mere specifikt om fordele og omkostninger i det givne tilfælde. Det er således nytten ved henholdsvis et Ja og et Nej, der er afgørende, og i denne evalueringsproces er der flere faktorer, der spiller ind. For det første skal vælgerne opfatte fordelene ved at stemme Ja som langt større end fordelene ved at bevare status quo. Folkeafstemninger kritiseres ofte for at have en konservativ bias, da vælgerne ønsker at bevare status quo frem for usikre nye tiltag (Schumacher, 1932). Hvorvidt det er godt eller skidt vil vi lade andre om at vurdere, men det er tydeligt, at det er status quo'en (SQ), som en regering, der ønsker et Ja, er oppe imod. Det vil omvendt sige, at en Nej-kam-

pagne kan slå på, at man ved, hvad man har, og ikke hvad man får – et kort som for eksempel Pia Kjærsgaard fra Dansk Folkeparti spillede under den danske ØMU-afstemning i 2000. Fordelene kan vurderes som værende af økonomisk, ideologisk eller politisk karakter. Dette benævnes efterfølgende sammenfattende som B_t (benefits of treaty).

Den anden og væsentligste faktor til at forklare, hvorfor vælgerne stemmer, som de gør, er deres opfattelser af, hvor store omkostningerne er ved at stemme Nej (Beach og Nielsen, 2008; se også Hobolt, 2006b). Dette benævnes efterfølgende som C_n (costs of no). I forhold til vores oprindelige model viste det sig at denne variabel har langt større forklarende kraft, end vi først antog, hvilket er illustreret i Figur 1.

Den zone, der findes under den liggende Tuborg-klamme, beskriver en zone, hvor en given vælger (nærmere betegnet midtervælgeren) vil se status quo som havende større nytte, og dermed stemme Nej. Pilen illustrerer en opdatering af, hvad vi tidligere antog, da vi fandt, at C_n har større betydning og den del af indifferenszonen formindskes som følge heraf. Dette stemmer overens med, hvad psykologisk/rational adfærdsteori har påpeget i

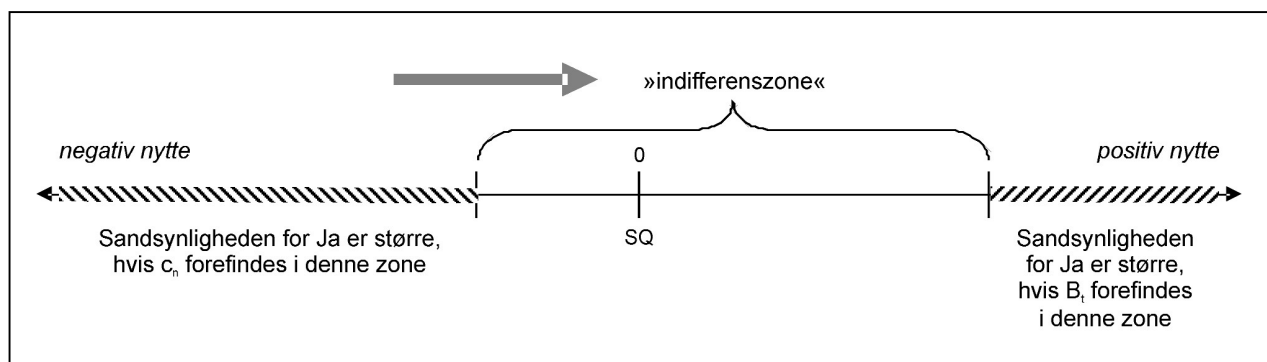
årtier (Kahneman og Tversky, 1979), nemlig at potentielle omkostninger vægter højere end gevinster. Med andre ord vejer mulige »tab« ved at stemme Nej mere end mulige »gevinster« ved samarbejdet. Det er værd at bemærke, at modellen ikke skal ses som et enkelt kontinuum, da der er tale om to separate variabler: fordelene ved et Ja (b_t) og omkostningerne ved et Nej (C_n).

Vælgeradfærd i EU-folkeafstemninger

Ovenstående model er en generel model om EU-folkeafstemninger og ikke udelukkende om forbeholdsafstemninger. Argumentet om betydningen af status quo kan endog antages at være større ved forbeholdsafstemninger, da en væsentlig forskel mellem folkeafstemninger om traktater og forbehold er, at når vælgerne stemmer om en traktat, kan Ja-fløjen argumentere for, at der er store negative omkostninger forbundet med et Nej, mens resultatet ved en afstemning om et forbehold er, at status quo'en fortsætter som hidtil.

I det følgende vil vi undersøge, hvilke af de tre skoler der bedst forklarer udfaldet af folkeafstemninger i Danmark, det vil sige den oprindelige issue voting-skole, second order election-skolen og ovenstående model. I den forbindelse vil vi, på baggrund af survey-un-

Figur 1: En rational issue-voting model*



* C_n er omkostningerne ved Nej, SQ er Status Quo, B_t er fordelene ved Ja
Kilde: Opdateret fra Beach og Nielsen (2008)

dersøgelser af de to Maastricht-folkeafstemninger i 1992 og 1993 samt euro-afstemningen i 2000 vise, at det er vælgernes opfattelser af omkostningerne forbundet med at stemme Nej som er bedst i stand til at forklare, hvornår det bliver et Ja eller Nej. Hovedargumenterne er skitseret i Tabel 1.

Et Nej i 1992 blev til et Ja i 1993 – hvorfor?
Et knebent flertal af danskerne stemte Nej til Maastricht-traktaten den 2. juni 1992 (50,7% Nej), mens de godkendte den samme traktat koblet sammen med en politisk erklæring og fire præciseringer/undtagelser den 18. maj 1993 (56,7% Ja). Hvad kan forklare denne forskel? Skyldes det, at flere socialdemokratiske vælgere stemte Ja, efter at den nye soci-

aldemokratiske regering kom til magten i januar 1993 som »second order« skolen påstår (Franklin et al., 1995)? Var det på grund af de danske forbehold, som ifølge Siune, Svensson og Tonsgaard var nok til at overbevise nogle få vælgere til at skift fra et Nej til et Ja (Siune et al., 1993, 1994)? Eller skyldes forskellen, at de danske vælgere blev overbevist om, at 2 x Nej var lig dansk udmeldelse af EU?

Tabel 2 viser midtervælgernes opfattelser af fordelene ved at stemme Ja og omkostninger ved at stemme Nej i henholdsvis 1992 og 1993. Baseret på svarene i to store survey-undersøgelser foretaget umiddelbart efter afstemningerne har vi konstrueret et indeks af

Tabel 1: Tre teorier om, hvad der motiverer vælgerne i en folkeafstemning

	ISSUE VOTING-TESEN	ISSUE VOTING + STATUS QUO BIAS	SECOND ORDER-TESEN
Hvad stemmer vælgerne på baggrund af?	Generelle holdninger til EU	Holdninger til afstemnings-spørgsmålet samt opfattelser af omkostningerne ved et Nej	Holdninger til regeringens politiske og økonomiske resultater (popularitet)
Kan vælgerne forstå de spørgsmål, de er blevet stillet?	Ikke helt – de bruger deres holdninger til EU samarbejdet til at danne en holdning	Ja	Nej
Indikatorer	Målinger af vælgernes holdning til EU	Målinger af hvordan vælgerne opfatter: 1) fordelene ved en traktat/ afskaffelse af et forbehold, og 2) omkostninger ved at stemme Nej	Meningsmålinger om regeringens popularitet og partitilhørsforhold hos vælgerne

Tabel 2: Midtervælgerens opfattelser af fordelene og omkostninger i 1992 og 1993

	1992	1993
Værdien af midtervælgerens opfattelse af fordelene ved traktaten	5,0	5,3
Værdien af midtervælgerens opfattelser af omkostningerne ved at stemme nej	4,4	5,0

Kilde: DDA 1743B og 1784.

flere spørgsmål, som måler de opfattede fordele ved et Ja og omkostninger ved et Nej. Begge mål er baseret på en 0-10 punkts skala med fem som det neutrale midtpunkt. En værdi over fem på fordelsindekset betyder, at vælgeren mener, at der er positive fordele forbundet med at stemme Ja til Maastricht, mens en værdi under fem svarer til den opfattelse, at der er få eller ingen fordele. Ligeledes betyder en værdi over fem på omkostningsindekset, at vælgeren vurderer, at der er store negative omkostninger forbundet ved at stemme Ja, mens under fem betyder, at vælgeren vurderer, at der ikke vil være betydelige negative omkostninger forbundet med et Nej. Midtervælgeren svarer til vælgeren, som har en værdi på indekset, som er midt i fordelingen af alle vælgernes opfattelser (mere information om, hvordan indeksene er konstrueret, er tilgængelig på www.ps.au.dk/de-rek).

Tabel 2 viser således, at det var vælgernes opfattelser af, hvilke negative konsekvenser der var forbundet med at stemme Nej i 1993, der gjorde udslaget. Issue voting-skolen har for så vidt ret i, at Edinburgh-afgørelsen og forbeholdene var med til at trække de værste »torne« ud af Maastricht-traktaten (de politiske områder, som vælgerne var imod), og at vælgerne var mere positivt stemt over for Maastricht+Edinburgh (fra 5,0 til 5,3). Men denne stigning i opfattelsen af fordele var ikke nok til at overbevise et flertal af danskerne om, at de skulle stemme Ja i 1993.

Forskellen i betydning af fordelene og omkostningerne ved et Nej kan illustreres ved at kigge på deres såkaldte »marginale effekter«. »Marginale effekter« betyder, at man undersøger, hvor meget sandsynligheden for, at en vælger stemmer Ja stiger, når henholdsvis fordelene og omkostningerne stiger, og andre variabler holdes konstant. Når en vælgers fordelsindeksværdi stiger (målt i kvartiler fra den 25 % percentil til den 75 % percentil), stiger sandsynligheden for, at vælgeren har

stemt Ja, med kun 6,3 %, mens det tilsvarende tal for omkostningsindekset er 41,3 %. Det vil sige, at stigninger i vælgernes opfattelser af omkostninger ved et Nej havde en langt større effekt end stigninger i deres opfattelse af fordelene, og forskellen i de to afstemninger kan kun forklares ved at kigge på ændringer i opfattelsen af, hvad der sker i tilfælde af et Nej (fra 4,3 i 1992 til 5,03 i 1993, se Tabel 2). Vælgerne i 1993 havde med andre ord tydeligt hørt den tyske kansler Kohls og andres advarsler om, at »toget« ville køre videre uden Danmark, hvis det blev endnu et Nej.

Second order-skolen postulerer modsætningsvis, at det var regeringsskiftet i januar 1993 som forklarer forskellen. Påstanden er, at den nye socialdemokratiske regering var mere populær hos vælgerne og derfor kunne hive et Ja hjem. Mens det muligvis kan forklare, hvorfor kun 37 % af de socialdemokratiske vælgere stemte Ja i 1992 mod 48 % i 1993, kan det ikke forklare, hvorfor venstres og de konservatives vælgere stemte Ja på trods af, at deres partier gik i opposition (Svensson, 2002). Hvis vælgere stemte på baggrund af en regerings popularitet, burde man forvente, at Ja-procenten faldt hos de vælgere, hvis parti gik i opposition. Desuden er der ingen statistisk sammenhæng mellem støtte af regeringen og Ja/Nej i 1993 (Beach og Nielsen, 2008).

Konklusionen er således, at skiftet fra et Nej i 1992 til et Ja i 1993 hovedsagligt skyldes, at vælgernes opfattelser af de negative omkostninger ved at stemme Nej var betydeligt større i 1993 (C_n i Figur 1).

Er forbeholdsafstemninger anderledes? Euro-afstemningen i 2000

Som nævnt er forskellen mellem folkeafstemninger om traktater og forbeholdsafstemninger, at det kan være svært i forbeholdsafstemninger at overbevise vælgerne om, at der er betydelige negative omkostnin-

ger forbundet med et Nej. Hvis et lille land fastholder et Nej til en traktat, og de andre lande vælger at køre videre, er landet tvunget til at indgå en sær aftale (en form for B-medlemskab) eller træde helt ud af samarbejdet. Dette så vi senest i forbindelse med det irske Nej til Lissabon traktaten, hvor dette på sigt meget vel kan blive udfaldet, hvis ikke irerne »stemmer om«, som blandt andre den franske Præsident Nicolas Sarkozy har antydnet. Men i en forbeholdsafstemning er situationen efter et Nej, at tingene fortsætter som hidtil. Betyder dette noget for muligheden for at få et Ja til at afskaffe et forbehold?

Den danske undtagelse fra ØMU'ens 3. fase (den fælles mønt) blev sendt til folkeafstemning i 2000. Efter en lang kampagne stemte 53,2% Nej (87,6% stemmedeltagelse) den 28. september. Hvilke af de tre skoler kan bedst forklare udfaldet?

Hvis vi igen ser på vurderingen af fordele og omkostninger, fremkommer konturerne af de udfordringer Ja-fløjen stod over for i 2000 – og meget vel kan komme til at stå over for igen. Tabel 3 viser således, at midtervælgeren troede på, at der rent faktisk var flere fordele forbundet med euroen end ulemper (6,1 på fordelsindekset). Dette kan ses som en indikation på, at Ja-siden rent faktisk vandt debatten om euroen. Ligeledes troede et flertal ikke på de mest bastante Nej-påstande under kampagnen. På trods af, at det var hyppigt nævnt af Nej-siden, var eksempelvis 47 % helt uenige i påstanden om, at deltagelsen i euroen vil gøre det vanskeligt at opretholde

det danske pensionsniveau (DDA 4013, spm v41).

Set i dette lys vandt Ja-siden paradoksalt debatten, men tabte altså afstemningen. På trods af at vælgerne opfattede, at der var fordele forbundet med euroen, var det således ikke nok til at trumfe et flertal af vælgernes tilbøjelighed til at beholde det de kendte og derved stemme Nej. Vælgerne mente, at de kunne stemme Nej i 2000 relativt »omkostningsfrit« (midtervælgeren havde kun en værdi på 3,3 på omkostningsindekset; se Tabel 3).

Issue voting har ret så langt som til at sige, at vælgerne stemmer på baggrund af deres holdninger til spørgsmålet, men selv forholdsvis positive holdninger er ikke nok til at trumfe vælgernes konservative tilbøjeligheder til at beholde dét, de kender – her kommer omkostninger ved et Nej ind. Betydningen af vælgernes opfattelser af de manglende omkostninger ved et Nej ses endnu mere tydeligt, når vi beregner henholdsvis fordelene og omkostningernes marginale effekter på sandsynligheden for at stemme Ja. Når værdien på fordelsindekset stiger fra den nederste kvartil til den øverste kvartil (25. til 75.), stiger sandsynligheden for at vælgeren har stemt Ja, med kun 3,8%. Til gengæld, når omkostningsindekset stiger fra det nederste kvartil til det øverste kvartil, stiger sandsynligheden for at vælgeren har stemt Ja, med 26,7 %. Dette viser, at vælgernes opfattelser af omkostninger har langt større effekt på

Tabel 3: Midtervælgerens opfattelse af fordele og omkostninger ved euro-afstemning (2000)

	2000
Værdi af midtervælgerens opfattelse af fordelene ved ophævelse af forbehold	6,1
Værdi af midtervælgerens opfattelse af omkostningerne ved at stemme Nej	3,3

Kilde: DDA 4013

sandsynligheden for, at de har stemt ja, end deres opfattelser af fordelene ved euroen.

Men stemte danskerne kun på baggrund af deres holdninger til euroen og opfattelse af omkostningerne ved at stemme Nej? I modsætning til, hvad second order-skolen vil forvente, ser vi, at oppositionsvælgere fra de Konservative og Venstre overvejende stemte Ja, mens SR regeringens vælgere var meget delte (SD = 57,6 % Ja, RV = 85,4 % Ja). Når vi kigger nærmere på tallene, er det klart, at der er en stærk sammenhæng mellem vælgernes opfattelser af fordele og omkostninger, og hvad de stemte. For eksempel hos Dansk Folkeparti havde midtervælgeren en forholdsvis negativ opfattelse af euroen (3,1), men meget iøjnefaldende mente de, at der næsten ingen negative omkostninger var forbundet ved at stemme Nej – og det gjorde næsten alle DF vælgere (kun 8,8 % stemte Ja).

Som det ofte er tilfældet ved folkeafstemninger, mente de fleste kommentatorer, at valget handlede om alt muligt andet end det, befolkningen var blevet spurgt om. Eksempelvis var der en del, som mente, at Nej'et skyldtes Østrig-sagen, hvor EU indførte sanktioner, efter at Jörg Haiders Frihedsparti

blev indlemmet i regeringen i foråret 2000 (»Nej til Euroen«, *Polinfo* 05.10.2000; *Politiken* 29.09.2000, 1. sektion, s. 7). Men adspurgt hvorfor de stemte Nej, svarede kun 0,8 % af vælgerne at Østrig-sagen var vigtig for deres beslutning (DDA 4013).

Konklusionen er derfor, at mens Ja-siden vandt debatten under euro-afstemningen i 2000, tabte de afstemningen, da et flertal ikke mente, at der var negative omkostninger forbundet med at stemme Nej. Ja-fløjten, anført af daværende Økonomiminister Marianne Jelved, havde ellers gentagne gange forsøgt at male fanden på væggen i tilfælde af et Nej, men dette blev skudt ned af blandt andet en vismandsrapport fra juni 2000, og i den sidste ende viser analysen, at C_n simpelt hen ikke blev anset som tilpas stor til at resultere i en afskaffelse af ØMU-forbeholdet.

Problemer forude?

Hvor regeringsgrundlaget fra 2005 talte om et opgør med forbeholdene, når tiden var moden, var regeringsgrundlaget fra november 2007 mindre forbeholdent: danskerne skal til stemmeurnerne i indeværende regeringsperiode. Til gengæld er grammatikken i 2007-regeringsgrundlaget tilpas vag med hensyn formuleringen, at »vælgerne ved folkeafstem-

Tabel 4: Midtervælgerens opfattelse af fordelene og omkostninger i euro-afstemning (2000)

Parti	Fordelsindeks	Omkostningsindeks	% Ja
SD	6,3	3,33	57,6
RV	8,1	4,4	85,4
Kons	7,6	4,4	70,7
Venstre	7,2	5,2	73,4
SF	4,6	1,7	13,3
DF	3,1	1,1	8,8
Alle vælgere	6,1	3,3	48,1

Kilde: DDA 4013

ning får lejlighed til at tage stilling til forbeholdene«. Ikke »en afstemning«, ikke »folkeafstemninger«, men »folkeafstemning« i ubestemt form (se www.stm.dk; *Weekendavisen*, 14.12.2007). Medregnet den usikkerhed, det irske Nej til Lissabon-traktaten bragte om traktatgrundlaget, er det således usikkert, hvornår og hvilke forbehold der skal til afstemning. En samlet »big bang«-afstemning, som den socialdemokratiske leder Helle Thorning Schmidt har advokeret for, er næppe farbar. En afstemning om unionsborgerskabet mener de fleste kommentatorer – måske med undtagelse af Jens-Peter Bonde – er irrelevant, da det har mistet sin betydning med Amsterdam-traktaten i 1997. Dette efterlader tre separate afstemninger: forsvarsforbeholdet, det retlige forbehold og et andet forsøg på at afskaffe ØMU-forbeholdet.

Forsvarsforbeholdet står sandsynligvis for tur som det første. Der har længe været positive meningsmålinger for en afskaffelse, og man kan fremvise nogle klare fordele ved at kunne deltage i EU-operationer, som man ellers ville stå udenfor. Ligeledes kan der eventuelt, på sigt, skabes en modvægt til USA, Kina eller andre eksterne aktører, hvilket vil tiltale vælgersegmenter, som traditionelt er imod en militær overbygning (radikale og SF-vælgere). Omvendt er der problemer med hensyn til, at der allerede er mandskabsproblemer med de operationer, Danmark deltager i, usikkerhed om, hvorvidt EU nogensinde får en effektiv forsvarspolitik, samt spørgsmålet om, hvilke ambitioner især Frankrig har med at styrke den europæiske forsvarsdimension. Disse usikkerhedsmomenter kan gøre, at vælgerne vil være mest tilbøjelige til at beholde det, de kender, og derved stemme Nej.

Det retlige forbehold kommer næppe til afstemning før Lissabon-traktaten træder i kraft (hvis det nogensinde sker), og det resterende mellemstatslige samarbejde (politi, terrorbekæmpelse, anerkendelse af domme osv.), som Danmark gerne vil deltage i, bliver

gjort overstatsligt med Lissabon-traktaten. Men selv når (eller hvis) Lissabon-traktaten træder i kraft, vil det formentlig blive op ad bakke for regeringen. Dette skyldes, at det bliver overordentlig vanskeligt for regeringen at sælge fordelene ved at skifte vores »opt out«-forbehold med et nyt »opt in«-forbehold – en opgave som vil blive endnu vanskeligere, efter at en række EU-domme i 2008 har vist, at det kan være meget svært at opretholde særregler om udlændingepolitikken, når disse kolliderer med grundlæggende EU-rettigheder, såsom arbejdskraftens fri bevægelighed. I skrivende stund er det svært at spå om, hvordan denne sag vil påvirke en afstemning om det retlige forbehold – både hvornår, med hvilket resultat og om den overhovedet kommer.

Den sidste mulige forbeholdsafstemning er euroen. Her er det meget vanskeligt at se, hvad der har afgørende ændret sig siden sidste afstemning, hvor som bekendt Ja-siden vandt debatten men tabte afstemningen på grund af manglende omkostninger. Problemet for Ja-siden er, at alt tyder på, at status quo'en (fastkurspolitikken med dansk deltagelse i ØMU'ens 2. fase) er holdbar grundet den relative stærke danske økonomi i forhold til andre EU-lande. Dilemmaet kan sammenlignes med at købe en stormforsikring. Det er dyrt at købe, og man får sandsynligvis aldrig brug for det, men når »stormen« kommer, er det for sent. Mange vælgere kunne se visse fordele i 2000, men det var som nævnt ikke nok til at trumfe deres status quo-bias.

Argumentet er ikke, at det er umuligt at vinde en forbeholdsafstemning. Ligeledes skal man ikke undervurdere vælgerne og (bort)-forklare folkeafstemningsresultater med regeringens upopularitet eller andre mere eller mindre odiøse (mis)forhold. Vælgerne tager stilling i forhold til den givne situation, og hvis Danmark skulle komme ud for en alvorlig økonomisk krise, og kronen bliver sat under pres, vil fordelene ved euroen nemt kun-

ne trumfe vælgernes tilbøjelighed til at beholde det de kender (men da kan det være for sent). Fordelene ved at kunne deltage i politi- og militærsamarbejde kan ligeledes vurderes som værende tilpas store, når vælgerne skal sætte deres kryds. Men denne artikel har påpeget, at det kan blive vanskeligere, end det ofte antages, og understreget, hvor store udfordringer Ja-siden således står over for i de kommende kampagner. Ja-siden skal overbevise et flertal om, at afskaffelsen er så fremragende en ide, at det trumfer vælgernes tilbøjelighed til at bevare status quo. De manglende åbenlyse omkostninger ved at stemme Nej, sammenkoblet med at ingen kan forudsige den fremtidige udvikling inden for det retlige eller forsvarspolitiske samarbejde i EU, gør det sandsynligt, at vælgerne følger det gamle valgslogan: »er du i tvivl, stem Nej«.

Referencer

- Beach, Derek og Rasmus Leander Nielsen (2008), »Choosing Europe? Voting behavior and utility calculations in EU-referendums«, under review hos internationalt tidsskrift [kan indtil udgivelse downloades på www.ps.au.dk/derek/].
- Dansk Data Arkiv (forskellige vælgerundersøgelser), Odense: DDA.
- de Vreese, Claes og Hajo Boomgaarden (2005), »Projecting EU Referendums. Fear of Immigration and Support for European Integration.« *European Union Politics*, 6(1): 59-82.
- Franklin, Mark N. (2002), »Learning From the Danish Case: A Comment on Palle Svensson's Critique on the Franklin Thesis«. *European Journal of Political Research*, 41(6): 751-757.
- Franklin, Mark N., Cees van der Eijk og Michael Marsh (1995), »Referendum outcomes and trust in government: Public support for Europe in the wake of Maastricht«, *West European Politics*, 18(3): 101-117.
- Hobolt, Sara Binzer (2006a), »Direct Democracy and European Integration«, *Journal of European Public Policy*, 13(1): 153-166.
- Hobolt, Sara Binzer (2006b), »How Parties Affect Vote Choice in European Integration.« *Party Politics*, 12(5): 623-647.
- Hooghe, Lisbeth og Gary Marks (2005), »Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration«, *European Union Politics*, 6(4): 419-444.
- Jupille, Joseph og David Leblang (2007), »Voting for Change: Calculation, Community, and Euro Referendums«, *International Organization*, 61(4): 763-782.
- Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1979), »Prospect Theory: An analysis of decision under risk«, *Econometrica*, 47(2): 263-291.
- Nielsen, Rasmus Leander (2008), »Everything Shall Now Be Popular: Explaining Elite Behaviour in the Constitutional Treaty Referenda« i Finn Laurson (ed.), *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Leiden: Brill/Nijhof, pp. 453-476.
- Pierce, Roy, Henry Valen og Ola Lishaug (1983), »Referendum Voting Behavior: The Norwegian and British Referenda on Membership in the European Community«, *American Journal of Political Science*, 27(1): 43-63.
- Reif, Karl Heinz og Hermann Schmitt (1980), »Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results«, *European Journal of Political Research*, 8(1): 3-44.
- Schumacher, Waldo (1932), »Thirty Years of the People's Rule in Oregon: An Analysis.« *Political Science Quarterly*, 47(2): 242-258.
- Siune, Karen og Palle Svensson (1993), »The Danes and the Maastricht Treaty: The Danish EC Referendum of June 1992«, *Electoral Studies*, 12(2): 99-111.
- Siune, Karen, Palle Svensson og Ole Tonsgaard (1994), »— fra et nej til et ja«, Århus: Politica.
- Svensson, Palle (1994), »The Danish Yes to Maastricht and Edinburgh. The EC Referendum of May 1993«, *Scandinavian Political Studies*, 17(1): 69-82.
- Svensson, Palle (2002), »Five Danish Referendums on the European Community and European Union: A Critical Assessment of the Franklin Thesis.« *European Journal of Political Research*, 41(6): 733-750.