

Redaktionelt forord

Dansk europapolitik i et differentieret Europa

EU's institutionelle udviklingsproces er til evig debat. Det har været et grundvilkår i EU's historie, at forskellige integrationsfilosofier har stået skarpt over for hinanden. Der er således konstant blevet talt om integration i bredden (på hvilke sagområder skal der skabes fælles europæiske retningslinjer?) og i dybden (hvor meget kompetence skal der overføres på de enkelte sagområder?). Denne debat har på et mere sofistikeret plan fundet sted mellem forskellige landes diplomater og mellem samfundsforskere indbyrdes, men debatten er i større eller mindre udstrækning også blevet et fast element i den almindelige offentlige debat i EU's medlemsstater. Dette er en udviklingsproces, der er blevet fremskyndet af de senere års mange udvidelser af EU's medlemslande, de deraf følgende traktatændringer og ikke mindst de forskellige EU-folkeafstemninger, der har fundet sted i Frankrig, Holland, Irland, Danmark og Sverige. Herhjemme har en pludselig opmærksomhed om EF-Domstolens rolle i den europæiske integrationsproces yderligere forstærket den bredere befolknings opmærksomhed om EU's udvikling før, nu og i fremtiden.

Dette særnummer handler om »Dansk europapolitik i et differentieret Europa«. I en indledende artikel redegør *Rebecca Adler-Nis-*

sen for, hvad det vil sige, at det europæiske integrationsprojekt er differentieret, herunder at differentiering ikke er noget, der er kommet med de danske EU-forbehold, og måske endda kan være en forudsætning for, at europæisk integration i det hele taget kan videreudvikles i fremtiden. *Catharina Sørensen* følger op med en diskussion af begrebet euroskepticisme og forklarer, at det ikke kun er i Danmark, at euroskepsisen folder sig ud – den findes rundt omkring i Europa, men i forskellige klædedragter. Der er altså meget stor forskel på fra land til land, hvad det er ved den europæiske integrationsproces, der fremkalder euroskepsis. Derfor er det også meget svært at imødekomme denne skepsis med én samlet europæisk handlingsplan.

Rasmus Leander Nielsen og *Derek Beach* retter blikket mod de danske folkeafstemninger om EU-forbeholdene. Det lader til, at borgerne er mere rationelle omkring deres stemmeafgivning end tidligere antaget – at de faktisk opvejer fordele og omkostninger ved deres stemme om EU-forbeholdene. Særligt er det interessant at notere sig, at hvis der ikke er indlysende ulemper forbundet ved at stemme Nej, så kan det være meget svært for den politiske elite at få borgerne til at stemme Ja.

Thomas Gammeltoft-Hansen og *Rebecca Adler-Nissen* studerer retsforbeholdet og *Trine Flockhart* forsvarsforbeholdet. Alle konklusioner er dog kun de enkelte forfatters.

derer, at der netop på disse to områder er sket rivende udviklinger i EU-samarbejdet, som var svære at forudse i 1993, da forbeholdene blev vedtaget sammen med Maastricht-traktaten. På de to områder er Danmarks handelsfrihed og indflydelse blevet begrænset. Lissabon-traktaten vil åbne for den mulighed, at Danmark kan få en »tilvalgsordning« på retsområdet, der næsten svarer til den britiske ordning, hvilket vil være en fordel for Danmark. På forsvarsområdet vil Lissabon-traktaten betyde, at Danmarks position i EU som »forbeholdsland« vil blive konsolideret yderligere på bekostning af en position som »foregangsland«. Endelig koncentrerer *Martin Marcussen* sig om euro-forbeholdet. Det hævdes her, at der er vigtige økonomiske såvel som politiske dimensioner af ØMU'en,

der må tages hensyn til i en saglig vurdering af konsekvenserne for Danmark af dette forbehold. Det konkluderes yderligere, at udfaldet af en folkeafstemning alligevel først og fremmest vil afhænge af de økonomiske forhold i både Danmark og EU. Groft sagt skal det gå meget galt i Danmark og meget godt i euroområdet, førend danske beslutningstagere kan være sikker på at få et Ja til euroen.

Særnummeret afsluttes med *Lars Billes* politiske kronik for 2. halvår 2007, der blandt andet blev præget af et folketingsvalg.

Martin Marcussen og Karsten Ronit
Redaktører

Øko
no
mi
Poli
tik

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Det differentierede Europa. En revolution af integrations- processen?

Rebecca Adler-Nissen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Center for Europæisk Politik,
Københavns Universitet, ran@ifs.ku.dk

Vil øget differentiering i form af forstærket samarbejde og nationale forbehold medføre et brud med det europæiske samarbejde, som vi kender det i dag? Kan et ekstremt differentieret EU overhovedet overleve? Svaret på disse spørgsmål afhænger af, hvilken *form* for differentiering, EU bevæger sig mod. Indtil nu har øget differentiering faktisk snarere givet anledning til *mere* end *mindre* integration. Der er imidlertid grund til at undersøge de utilsigtede konsekvenser af et mere fleksibelt EU, ikke mindst når det gælder EU's demokratiske udfordringer.

Et Europa i stumper og stykker?

»Forbehold er en negation af ideen om europæisk samarbejde«. Det skriver Guy Verhofstadt, den nyligt fratrådte belgiske premierminister, i sit kampskrift for »Europas Forenede Stater« (Verhofstadt, 2006: 33). Den overbeviste europæer står ikke alene med den opfattelse. Ideer om fragmentering og marginalisering har været et hovedtema i politiske debatter om differentiering eller fleksibel integration siden 1970'erne. Det gælder også i EU-forskningen. Fra Deirdre Curtins advarsel om, at de britiske og danske forbehold ville føre til et »Europa i stumper og stykker« (Curtin, 1993), til argumentet om, at forbehold i stigende grad marginaliserer lande som Danmark og Storbritannien (Louis, 2001), har man ment, at forbehold destabiliserer Unionen og fryser medlemsstater ud. Men hvad der præcist sker, når lande får for-

behold eller danner udbrydergrupper i det europæiske samarbejde, er forblevet overraskende uklart.

Spørgsmålet er derfor, om den tidligere premierminister egentlig har ret? Er forbehold virkelig en negation af det europæiske samarbejde, og er der overhovedet nogen grund for EU-positive politikere til at bekymre sig over et mere fleksibelt Europa? Eller er forbehold ikke snarere et udtryk for, at Socialistisk Folkepartis vision fra de tidlige 1990'ere om et mere pragmatisk »Europa i flere rum« – endelig – bliver til virkelighed?

Et svar på disse spørgsmål kræver et overblik over de forskellige former for differentiering, der i øjeblikket eksisterer i EU og deres konsekvenser. Uden en egentlig analyse ender man med forudindtagede eller ideologiske svar, som ikke bidrager til en dybere forståelse af sagens kerne: Hvad er konsekvenserne af en øget differentiering for EU's integrationsproces?

I det følgende vil jeg derfor på baggrund af mit ph.d.-projekt om forbehold give et overblik over de eksisterende former for nationale forbehold og forstærket samarbejde. Jeg sonder mellem forbehold og forstærket samarbejde og lægger særligt vægt på forskellen

mellem den permanente differentiering og den mere kortvarige *à la carte* differentiering.

Derpå vender artiklen sig mod EU's fremtid i lyset af tendenserne til øget differentiering. EU befinder sig i et institutionelt limbo efter Irlands afvisning af Lissabon-traktaten, og med de negative resultater af folkeafstemninger i Frankrig og Holland forudser mange, at EU bliver mere opdelt. Hvis man går helt væk fra princippet om fælles regler for alle, vil der på et tidspunkt blive tale om et fundamentalt brud med den eksisterende integrationsform.

Artiklen bygger på den grundlæggende antagelse, at institutioner (herunder regler) og ideer er afgørende for den måde, Unionen fungerer på. Institutionelt er EU et retligt såvel som et politisk fællesskab. I modsætning til en organisation som NATO, der primært er drevet frem af sikkerhedspolitiske beslutninger med få retlige virkninger, styres udviklingen af EU's politikområder i høj grad af en meget detaljeret regulering, der ofte har selvforstærkende effekter. Det gør det sværere at håndtere forbehold og forstærket samarbejde. Men også ideer spiller en afgørende rolle i integrationsprocessen. Ikke i form af den *spill over*-effekt fra en overstatsligt orienteret elite, som neo-funktionalisterne forudså. Snarere er det nationale identiteter og indenrigspolitik, der de to seneste årtier har haft stor betydning for integrationsprocessen. Differentiering i form af nationale forbehold er i høj grad opstrået på baggrund af en folkelig skepsis, men det er paradoksalt nok også legitimiteten, som kan vise sig at være det differentierede Europas akilleshæl.

Hvad er differentiering?

Differentiering er en samlebetegnelse for en udvikling væk fra fælles regler mod et samarbejde, hvor forskellige medlemsstater har forskellige rettigheder og forpligtelser inden for bestemte politikområder (Kölliker, 2001: 127). Differentiering findes grundlæggende i

to typer. For det første som nationale *forbehold* for lande, der vil mindre end de øvrige lande. For det andet som *forstærket samarbejde* for de lande, der vil mere end resten af EU. I dag er forbehold en etableret del af samarbejdet, mens forstærket samarbejde, i sin formelle traktatfæstede form, endnu ikke har været anvendt i praksis. Det uformelle forstærkede samarbejde i form af udbrydergrupper, der har samarbejdet tættere uden for traktaten, er der imidlertid en lang række eksempler på.

En kortlægning af forbeholdene

Dette afsnit giver et overblik over de væsentligste forbehold og viser, at selvom Danmark er rekordholder, så er der også andre lande, som har omfattende forbehold. Nationale forbehold, der er vedhæftet EF- eller EU-traktater, opstår ofte efter forhandlingsmæssige hårdkunder under regeringsforhandlinger om nye traktater, eller hvis en regering efterfølgende ikke kan »sælge« en nyforhandlet traktat ved en folkeafstemning. Forbehold er altså i dag nødløsninger, der skal sikre, at alle lande i sidste ende kan skrive under på en traktat. Det så man senest under forhandlingerne om Lissabon-traktaten. Her fik Storbritannien (og et mere tøvende Irland) udvidet deres *opt in*-ordninger eller tilvalgsordninger, så de også dækker politi- og strafferet. Danmark fik forhandlet sig frem til en mulighed for at ændre sit retsforbehold til en tilvalgsordning, så den minder om den irsk-britiske. Storbritannien og Polen har desuden fået en særlig position i forhold til Charteret om grundlæggende rettigheder, der betyder, at britiske domstole ikke kan henvise til rettighederne i Charteret som bindende, og at Charteret ikke forhindrer Polen i at have særlige regler om offentlig sædelighed, familieret og moral (jf. erklæring 61). Disse protokoller og erklæringer er imidlertid kun det seneste eksempel på en mere gennemgående tendens til differentieret integration.

Særlige undtagelser fra de grundlæggende

traktater er ikke en ny opfindelse. Mindst seks ud af de protokoller, der var vedhæftet den oprindelige Rom-traktat, var undtagelser, ligesom mange af de protokoller, der er vedhæftet optagelsestraktaterne (Hanf, 2001: 7). Størstedelen af disse protokoller, som f.eks. den svenske snus-undtagelse eller protokollen, der gav Tyskland en særlig kvote til import af bananer,¹ har imidlertid begrænset betydning og udgør ikke en trussel for Unionens sammenhængskraft. I modsætning til disse mindre forbehold og overgangsordninger, hvor man gradvist introducerer landbrugspolitikken eller venter med at lancere euroen i de nye medlemslande, er der de senere år opstået en række permanente forbehold med vidtrækkende konsekvenser. Disse større forbehold har en symbolsk karakter og signalerer måske begyndelsen til enden på Romtraktatens idé om »en stadig tættere sammenslutning af de europæiske folk« (Adler-Nissen, 2008). Forbehold strider nemlig imod »enhedstanken«, dvs. forestillingen om EU som et retligt og politisk uniformt samarbejde, hvor alle medlemsstater har samme rettigheder og pligter og deltager på samme niveau i integrationsprocessen (Adler-Nissen, 2005: 8).

De politikområder, der er berørt af sådanne markante forbehold, er den Økonomiske Monetære Union (ØMU'en), hvor Storbritannien og Danmark har formelle forbehold, mens Sverige har et *de facto*-forbehold, asyl, immigration og civilretligt samarbejde, hvor Storbritannien og Irland har en tilvalgsordning og Danmark har et permanent forbehold for al overstatslig lovgivning inden for samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA). Dertil kommer Schengen-samarbejdet, hvor Storbritannien og Irland ikke deltager i den fælles grænsepolitik, og Danmark kun deltager på mellemstatligt grundlag i de overstatslige dele af *acquiset*. Herudover er der den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESDP), hvor Danmark har et forbehold over for den militære del af samarbejdet og Irland har en erklæring, der sikrer, at Irland kun deltager i EU's militære operationer, hvis der er opbakning fra både FN og det irske parlament. Endelig er der det danske forbehold, der fastslår, at Danmark ikke vil lade unionsborgerskabet erstatte det nationale borgerskab. Tabel 1 viser, at Danmark og Storbritannien har særligt mange forbehold, og at to områder er særligt berørte af forbehold: ØMU- og RIA-samarbejdet.

Tabel 1: Oversigt over lande med omfattende EU-forbehold

	<i>Schengen</i>	<i>Euro</i>	<i>Unionsborgerskab</i>	<i>Forsvar</i>	<i>RIA</i>	<i>Charter</i>
Danmark		X	X	X	X – x?	
Storbritannien	X	X			x	X?
Irland	X			x	x	
Sverige		(X)				
Polen						X?

Signatur:

X *De jure*-forbehold fra traktaten.

(X) *De facto*-forbehold.

? Under forudsætning af, at Lissabon-traktaten træder i kraft.

x Forbehold med tilvalgsordning.

Permanente og fleksible forbehold

Blandt formelle forbehold findes der grundlæggende to typer, det permanente og det fleksible forbehold. Det *permanente* formelle forbehold er kendetegnet ved at have en juridisk bindende karakter og er vedhæftet traktaterne. Det forudbestemmer landets deltagelse i et samarbejde i den forstand, at landet er udelukket fra at deltage i fremtidig lovgivning eller initiativer inden for et bestemt politikområde – uanset hvilken karakter de har eller om landet måske skifter mening. For at ændre på et permanent forbehold kræves der normalt en traktatændring. Til denne gruppe forbehold hører de britiske og danske euro-forbehold, det britiske og irske Schengen-forbehold samt det danske retsforbehold. Det er interessant, at mens lande som Storbritannien og Irland tilbage i 1997 fik Schengen-forbehold som modydelse for at acceptere Amsterdam-traktatens integration af den fælles grænsepolitik og åbning af de indre grænser i EU-samarbejdet, har landene fra den gamle Østblok ikke fået lov til at få omfattende formelle forbehold. Tværtimod har de nye lande været under hårdt pres for at leve op til det stadigt mere omfattende Schengen-*acquis* og er forpligtede til at tilslutte sig ØMU'en, når de er klar.

Fra officielt EU-hold har man altså holdt stærkt igen med at uddele de for nogle lande så eftertragtede forbehold.

Men der findes også *uformelle forbehold*, der i praksis kan have en lige så permanent karakter, som det formelle forbehold. Det klarreste eksempel på et *de facto* forbehold er det svenske euro-forbehold. Som bekendt giver EU-medlemskab imidlertid ikke automatisk medlemskab i ØMU-samarbejdet. Landene skal leve op til de kriterier, der er nedfældet i Maastricht-traktaten. Hvorvidt og hvornår disse lande lever op til Maastricht-kriterierne, er til en vis grad op til dem selv. Sverige har udnyttet dette forhold ved at sikre sig, at man ikke lever op til kriteriet om, at den na-

tionale valuta skal knyttes til euroen i to år eller mere (Lindahl og Naurin, 2005). Ud over det svenske tilfælde er der dog ikke mange andre eksempler på væsentlige områder, hvor lande har fået lov til at stå uden for væsentlige politikområder uden en formel aftale i forbindelse med traktatforhandlinger. Det er imidlertid ikke helt usandsynligt, at et land som Tjekkiet eller Polen vil udskyde at træde ind i ØMU-samarbejdet. I hvert fald undersøger deres embedsmænd i øjeblikket muligheden for at fastholde deres plads i venteværelset.

Den anden form for forbehold kaldes for *à la carte*-forbehold eller fleksible forbehold, fordi de ikke på permanent vis udelukker et land fra at deltage i en bestemt del af samarbejdet. I stedet giver de landet mulighed for at vælge fra sag til sag, hvilke dele af samarbejdet det vil være med i. Det er sådanne fleksible forbehold, som Storbritannien og Irland fik, da Amsterdam-traktaten inkorporerede dele af retlige og indre anliggender, nærmere bestemt afsnit IV om »frihed, sikkerhed og retfærdighed«, i den overstatslige første søjle. Under traktatforhandlingerne opnåede den britiske og irske regering en protokol, der gav dem ret til at vælge på ad hoc-basis, om de ønskede at deltage eller ej i nye initiativer under afsnit IV. Baggrunden var en bekymring for en underminering af *common law*-systemet og den britiske immigrations- og grænsepolitik. Mange har undret sig over, hvordan det kunne lade sig gøre, at få så favorabel en ordning (se f.eks. Juss, 2005), men det interessante er selvfølgelig, hvordan Storbritannien har gjort brug af sin tilvalgsordning. En analyse viser, at Storbritannien kun i meget få tilfælde har deltaget i ny lovgivning, der gælder lovlig migration, visa og grænsepolitik. Til gengæld har Storbritannien næsten deltaget i alle asyl- og civilretlige tiltag. Dette konsistente handlingsmønster afslører, at Storbritannien måske kunne have nøjedes, med et mindre omfattende forbehold, der kun gjaldt rettigheder til indvandrere og grænse-

politik. Imidlertid er forbehold ikke blot tekniske instrumenter, det er også symbolske anordninger, der taler til den hjemlige befolkning. I det britiske tilfælde har tilvalgsordningen været vigtig for legitimeringen af en fortsat integration på RIA-området. Det indtryk styrkes, hvis man ser nærmere på den britiske regerings taktik i forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten og ikke mindst Lissabon-traktaten. I stedet for at søge at begrænse effekten af den ikke helt »nødvendige« tilvalgsordning opnåede den britiske regering med Lissabon-traktaten en generel mulighed til at til- og fravælge alle dele af RIA-samarbejdet. Men faktisk havde Storbritannien erklæret sig tilfreds med en mindre omfattende tilvalgsordning, da man forhandlede forfatningstraktaten. Præcist hvilke forandringer i de britiske nationale interesser der er sket fra underskrivningen af forfatningstraktaten i 2004 og Lissabon-traktaten i 2007, er svært at spore, men den hjemlige opinion og forsøget på at undgå en folkeafstemning synes at være en del af forklaringen. Under alle omstændigheder er tilvalgsordningen mindre radikal end et permanent forbehold, fordi det gør det muligt for landet fortsat at deltage i samarbejdet.

Forstærket samarbejde

Den anden type differentiering, det forstærkede samarbejde, er som nævnt hidtil kun blevet virkeliggjort uden for traktaterne. Det opstår som oftest, når der ikke kan nås enighed blandt medlemsstaterne om at gå videre med et bestemt politisk projekt. I de fleste tilfælde er håbet, at de andre medlemslande med tiden vil ende med at tilslutte sig fortroppen – men blot forsinket. Det seneste eksempel er Prüm-konventionen fra 2005, der omhandler udveksling af dna-filer, fingeraftryk og registreringsoplysninger til særlig brug for politiets grænsekontrol. Denne traktat blev i første omgang forhandlet igennem uden for EU-regi af en lille udvalgt gruppe lande, men den er siden hen blevet integreret i EU-retten. Langt det meste forstærkede

samarbejde er altså konstrueret som midlertidig differentiering uden for traktaterne.

Det kan der imidlertid ændres på. I skrivende stund har en gruppe på ni lande meddelt, at de ønsker at gøre brug af Nice-traktatens mulighed for indgå forstærket samarbejde om fælles regler for skilsmisser mellem EU-borgere. Den familieretlige del af EU's civile retlige samarbejde kræver enstemmighed, hvis den skal træde i kraft. Sverige har derfor i flere år kunnet føre an i en blokering af den såkaldte Rom-III-forordning, der ville gøre det muligt for par med forskellig EU-nationalitet at vælge, hvilket lands regler de ville anvende i tilfælde af en skilsmisse. Baggrunden for den svenske blokering er en frygt for, at fælles EU-regler kan underminere den liberale skilsmissepolitik i Sverige. Hvis Europa-Kommissionen accepterer, at gruppen på ni lande går videre med Rom III-forordningen, skal det accepteres af et kvalificeret flertal af de 26 medlemslande (på grund af det retlige forbehold har Danmark ikke stemmeret). Det ville i så fald være første gang, at man gjorde brug af den formelle mulighed for forstærket samarbejde.

Uden for traktaterne står Schengen-samarbejdet fortsat som det mest markante eksempel på forstærket samarbejde. Det opstod mellem fem lande, da der ikke kunne nås enighed blandt alle medlemsstater om at afskaffe den nationale grænsekontrol. Frankrig, Tyskland og Benelux-landene tog konsekvensen i 1985 og dannede deres eget fælles område for fri bevægelighed med én fælles ydre grænse – som blev kendt som Schengen-området. Det har været kendetegnet ved en stor grad af tiltrækningskraft på andre lande. I dag kan borgere fra hele 24 EU-lande samt Norge og Island bevæge sig frit over grænserne som led i Schengen-samarbejdet. Kun tre medlemslande er ikke fuldt med i Schengen – Storbritannien, Irland og Danmark.

Fælles for fortroppen er, at den er overbevist om, at dens initiativer vil være så tiltrækkende, at mere tøvende lande før eller siden vil bede om at komme med. Set i bakspejlet har den haft ret. Alligevel har Schengen-samarbejdet også vist tendenser i den modsatte retning – mod en konsolidering af en lukket klub. De fem oprindelige udbryderlande ville nemlig ikke uden videre lukke flere ind. Spanien, der i 1992 var blevet en del af Schengen-klubben, krævede således længe, at der skulle være en »spansk løsning« på Gibraltar-problematikken, hvis Storbritannien skulle gøre sig nogle forhåbninger om at deltage på udvalgte områder. Den spansk-britiske uenighed om suveræniteten over den lille halvø har stået på siden 1964. Man fandt først en enighed om en ny dialog om Gibaltars status i 2001, hvilket betød, at Storbritannien kunne deltage i dele af Schengen-samarbejdet uden at frygte et veto fra Spanien. Sagen viser, at når der ikke er klare regler for, hvordan man bliver medlem af en udbrydergruppe som Schengen-samarbejdet, kan det føre til konflikter. Denne hårde kerne-dynamik er Schengen-samarbejdet fortsat præget af. Storbritannien har fortsat svært ved at få lov til at deltage i udvalgte dele af Schengen-samarbejdet uden at skulle af med sin nationale grænsekontrol. I 2004 anmodede Storbritannien om at deltage i det fælles grænseagentur, Frontex, og en forordning om biometriske oplysninger i pas. Men da begge forordninger blev klarificeret som byggende på den del af Schengen-*acquiset*, der omhandler grænsekontrol, og som Storbritannien har forbehold over for, fik briterne ikke lov til at deltage. Et forbehold kan altså få uforudsete konsekvenser, når samarbejdet udvikler sig.

Lissabon-traktaten øger differentieringstendenserne

Lissabon-traktaten udvider mulighederne for differentiering ikke mindst på det retlige område. Som modvægt til nedlæggelsen af søjlestrukturen og det forhold, at RIA-samarbejdet gøres overstatligt, er der indført en række

undtagelser og pausemekanismer. Disse forskellige bremsemekanismer skal tilgodese de mere tøvende medlemslande, der frygter, at harmoniseringen kan gå for hurtigt eller blive for vidtrækkende.

Med afviklingen af 3. søjle vil omfanget af Danmarks, Storbritanniens og Irlands forbehold komme til at vokse. Storbritannien og Irland vil også fremover kunne gøre brug af tilvalgsordninger i forhold til politisamarbejde og strafferet. Storbritannien og Polen har desuden som nævnt fået en særlig position i forhold til charteret. Der introduceres henholdsvis en »nødbremse« og en »speeder« i forbindelse med det nye strafferetlige retsgrundlag. Inden for disse områder kan et enkelt land trække nye forslag ud af den almindelige procedure og henvise dem til behandling med enstemmighed i Det Europæiske Råd. Hvis der ikke kan opnås enighed her, kan ni eller flere lande til gengæld indlede et forstærket samarbejde inden for EU, hvor ikke alle deltager. Det er usikkert, i hvilket omfang denne mulighed vil blive brugt i praksis, eller om den blot skal ses som en trussel for at forhindre, at enkelte medlemslande trækker i nødbremsen.

Lissabon-traktaten lægger altså op til mere integration, men også mere differentiering. I den forbindelse er det værd at bemærke, at selvom Lissabon-traktaten er den traktat, der indtil nu indeholder flest differentieringsmekanismer, så har den ikke glemt den gamle enhedstanke. I takt med at den britisk-irske tilvalgsordning er blevet udvidet, har man også indført visse restriktioner for at undgå, at Storbritannien blokerer samarbejdet. Således gælder det, at hvis Storbritannien eller Irland tilvælger en retsakt, er de forpligtet til at deltage i alle de EU-bestemmelser, som efterfølgende bygger på den pågældende retsakt. Hvis Kommissionen foreslår ændringer i lovgivningen, hvor et af landene på et tidspunkt har foretaget tilvalg og ikke tilvælger ændringerne, kan det udelukkes fra hele lov-

givningen. Desuden har man indført en uds-midningsordning, der indebærer, at et forslag i sidste ende kan vedtages af de andre medlemslande uden Storbritanniens og Irlands deltagelse, hvis landene gør indsigelser for vedtagelsen af et forslag. Reglen skal sikre, at de ikke tilvælger en retsakt blot for at blokere for, at den bliver vedtaget (hvilket selv-sagt også er svært, da flertalsafstemninger er reglen). Disse restriktioner er udtryk for det grundlæggende princip i forbehold: At de ikke må forhindre andre lande i at gå videre.

Differentierings konsekvenser

Morgendagens samarbejde er næsten uundgåeligt mere fleksibelt – men vil det fortsat være EU? På lidt længere sigt kan man tænke sig et punkt, hvor differentieringen er kommet så vidt, at man ikke længere kan tale om den samme form for organisation, som vi kender i dag. Derfor er det afgørende, at stats og regeringsledere (og ikke mindst deres rådgivere) forstår konsekvenserne af de protokoller og erklæringer, de forhandler i de sene nattetimer i Amsterdam, Nice og Lissabon.

Et forbehold findes i mange afskygninger og har mange forskellige konsekvenser. Inden for det retlige samarbejde har den fleksible tilvalgsordning en helt anden effekt og opfattes anderledes end de permanente forbehold, som Danmark har. Med Lissabon-traktaten har Danmark mulighed for at omdanne det danske forbehold til en tilvalgsordning, hvilket kan ændre Danmarks stilling i samarbejdet fundamentalt. Der er også stor forskel på, hvordan landene kan lave forstærket samarbejde. Det betyder at typen af fleksibilitet er afgørende for EU's funktionalitet og i sidste ende sammenhængskraft.

De nationale forbehold har frem til i dag primært haft den effekt, at de har gjort en uddybning af EU-samarbejdet mulig, selvom ikke alle lande var interesseret. På den baggrund har en del forskere set det differentie-

rede Europa som en løsning på dilemmaet mellem integration i bredden og dybden (Frey og Eichenberger, 2000; Michalski og Wallace, 1993). Dette dilemma handler om, hvorvidt EU kan udvide sig med stadigt flere medlemmer og stadigt flere politikområder, uden at integrationen i dybden går i stå (Wallace, 1993)? Differentiering ses som svaret.

Det er da også svært at forestille sig de kvantespring ind i nationalstatens kerneopgaver, som EU har taget i 1990'erne, hvis ikke det var for differentieringen. Det er differentiering, der har muliggjort øget samarbejde inden for sikkerheds- og forsvarspolitik, pengepolitik og udlændingepolitik og grænsekontrol.

Der viser sig et ret klart billede af differentieringens konsekvenser for integrationsprocessen. Det forstærkede samarbejde fungerer oftest som en integrationsmotor, idet det har en tiltrækkende virkning. Et forstærket samarbejde kan dog udvikle sig til en hård kerne i stedet for en avantgarde, der trækker de andre lande med sig. Når det forstærkede samarbejde ikke er reguleret i traktaterne, opstår det problem, at der ikke er nogen regler, der regulerer, hvordan andre lande kan tilslutte sig. Den nuværende tendens mod en formalisering af fleksibiliteten har altså den fordel, at differentieringen ikke længere fungerer efter *Wild West*-principper og bliver mere kontrollerbar. Til gengæld vil en stærkt formaliseret form for differentiering indebære, at det er mere bureaukratisk at samle alle lande igen.

Men hvad hvis bagtroppen aldrig indhenter fortroppen? I et permanent opdelt samarbejde med en kombination af mange forbehold og meget fleksibelt samarbejde vil der fortsat være integration, men den vil ikke omfatte alle lande. Det betyder, at den langsomme og konsensusføgende beslutningsproces, som kendetegner EU i dag, vil ændre sig. Med permanente grupperinger gælder

det nemlig ikke længere om at nå til enighed mellem alle medlemslande. Yderligere brug af forstærket samarbejde kan derfor give plads til mere vidtgående former for samarbejder inden for følsomme områder som f.eks. familieret, udlændingeret, det skattemæssige eller sociale område. Hvis flere lande samtidigt opnår forbehold af samme omfattende karakter som Danmark, vil vi ikke længere have et samarbejde som det nuværende. I dag er samarbejdet baseret på det indre markeds logik med de fire friheder. Hvis den ekstreme differentierings logik havde styret EU's grundlæggere i 1950'erne, ville vi formentlig ikke have et fælles marked. Et fælles marked bygger nemlig på en fjernelse af konkurrenceforvridende mekanismer og undtagelser. En ekstrem version af differentiering giver anledning til et kollektivt handlingsproblem og vil friste landene til regulativ konkurrence og føre til *free-rider* problemer. Som en medarbejder i Kommissionen formulerede det på spørgsmålet om mulighed for »danske« forbehold for det indre marked: »Der er da sikkert mange lande, der indimellem godt kunne tænke sig et forbehold som Danmarks, men hvis alle lande fik så markante forbehold, havde vi ikke noget EU.«² Tabel 2 giver et overblik over de forskellige former for fleksibilitet.

Differentiering og legitimering

Differentieringen har vist sig at være et vigtigt redskab til at sikre en fortsat integration i både dybden og bredden, men hvad med dets demokratiske betydning? Et stærkt differentieret samarbejde er for en række politikere og forskere ikke blot et realistisk, men også et ønskværdigt scenarium. De seneste år har budt på et væld af diskussioner af demokrati former uden for nationalstaten, som er relevante for en diskussion af differentieringens betydning for demokratiet i EU. Hvad betyder en stigende regelfragmentering i avancerede internationale og overnationale samarbejder som EU? Ifølge Kalypso Nicolaïdis er differentiering en vej ud af EU's legitimeringsproblemer. Tidligere har differentiering været tabuiseret, da man har taget udgangspunkt i en føderal demokratimodel for EU. I et fleksibelt EU derimod tager man hensyn til at de nationale modeller er forskellige. Argumentet er, at for at være lydhør over for de mange forskellige lande, borgere og grupperinger er det nødvendigt, at EU bliver mere fleksibelt. Denne tanke er altså et pragmatisk farvel til EU's forsøg på at spille stat (Nicolaïdis, 2001).

Men der synes nu at være god grund til at sammenholde politologernes positive analyse af differentiering med juristernes kritik.

Tabel 2: Det differentierede Europa

	<i>Forbehold</i>	<i>Forstærket samarbejde</i>
Permanent	Permanent periferi ØMU-forbehold, RIA-forbehold, forsvarsforbeholdet (traktatfæstet) Svensk ØMU-forbehold (ikke traktatfæstet)	Hård kerne Perioder af Schengen-samarbejdet (delvist traktatfæstet)
Fleksibel	Ad hoc deltagele Tilvalsordningen, konstruktiv afståen (traktatfæstet) Overgangsordninger (ikke traktatfæstet)	Avantgarde Fælles skilsmisseregler? (traktatfæstet) Prüm-samarbejdet (ikke traktatfæstet)

Den seneste debat i Danmark om undermineringen af den danske udlændingepolitik som følge af EU's generelle regler om fri bevægelighed illustrerer, at selv om differentiering nok løser et problem i første omgang, skaber den også andre og ofte utilsigtede problemer. Differentiering i et særdeles integreret retligt system som det europæiske kan have uoverskuelige effekter, når den almindelige EU-lovgivning begrænser deres virkning. Forbehold kan ikke gøre et land immunt over for EU-lovgivning, ligesom flytningestrømme og finansielle kriser ikke forsvinder på grund af forbehold. Derfor giver det differentierede Europa også anledning til at stille spørgsmål til, hvordan og hvorvidt EU-landenes suverænitet udfordres på måder, som deres regeringer har svært ved at håndtere og forklare deres befolkninger.

Mere opsplitning, men ingen revolution

EU har mange år forsøgt at få vedtaget en afløser til Nice-traktaten. Af mange forskellige grunde har landene haft svært ved at nå til enighed om en ny traktat, samtidig med at den folkelige skepsis er vokset. Differentiering er blevet set som vidundermidlet, der skal kickstarte integrationsprocessen og genskabe den folkelige forankring. I øjeblikket forsøger Tyskland og Frankrig således at presse irerne til en ny afstemning om Lissabon-traktaten. Planen går ud på at isolere Irland, ved at alle andre lande ratificerer traktaten. Politiske erklæringer eller forbehold – måske om neutralitet, skat og abort – kan tilknyttes traktaten, som irerne så skal godkende i andet forsøg. Det ville i så fald være en gentagelse af historien. Da irerne afviste Nice-traktaten i 2001, blev de også bedt om at stemme igen om samme traktat, men med garantier for deres neutralitet og stramme abortlovgivning. Det gav et Ja, på samme måde som da danskerne stemte om Maastricht-traktaten med de fire forbehold i 1993.

Differentiering kan fremme integrationsprocessen i situationer, hvor et eller flere lande blokerer, men løser ikke de demokratiske udfordringer, som Unionen står over for. Differentiering er i den forstand blot en pseudo-løsning for regeringsledere, der ikke kan se anden udvej fra en uoverskuelig situation. En blind tiltro til differentiering kan desuden erodere den solidaritet, der er bygget op gennem 50 år mellem de europæiske administrative og politiske eliter og befolkninger. I det lys giver Guy Verhofstadts skarpe udmelding mening, for en ekstrem differentiering vil være en »negation« af det europæiske samarbejde, som man kender det i dag.

Den form for differentiering, som Lissabon-traktaten lægger op til, med øget brug af forstærket samarbejde og begrænset brug af nationale forbehold vil dog ikke afspore integrationsprocessen, men en række tendenser til opsplitning kan spores i samarbejdet. At håndtere den situation kræver en forståelse af differentieringens utilsigtede konsekvenser.

Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca (2005), »Bremsen og speederen: Nationale forbehold og forstærket samarbejde« *Tidsskriftet Politik*, 3(8): 6-16.
- Adler-Nissen, Rebecca (2008), »The Diplomacy of Opting Out: A Bourdieudian Approach to National Integration Strategies«, *Journal of Common Market Studies*, 46(3): 663-684.
- Curtin, Dierdre (1993), »The Constitutional Structure of the Union – A Europe of Bits and Pieces« *Common Market Law Review*, 30(1): 17-69.
- Frey, Bruno S. og Reiner Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism For Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hanf, Dominik (2001), »Flexibility Clauses in the Founding Treaties, from Rome to Nice«, i Bruno De Witte (red.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen: Intersentia, pp. 5-26.
- Juss, Satvinder S. (2005), »The Decline and Decay of European Refugee Policy«, *Oxford Journal of Legal Studies*, 25(4): 749-792.
- Köllicker, Alkuin (2006), *Flexibility and European*

- Unification: The Logic of Differentiated Integration*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Lindahl Rutger og Naurin Daniel (2005), »Sweden: The Twin Faces of a Euro-Outsider«. *European Integration*, 27(1): 65-87.
- Louis, Jean-Victor (2001), »Differentiation and the EMU«, i Bruno De Witte, Dominik Hanf og Ellen Vos (red) *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen: Intersentia, pp. 43-63.
- Michalski, Anna og Helen Wallace (1993), *European Community: The Challenge of Enlargement*, London: Royal Institute of International Affairs.
- Nicolaïdis, Kalypso (2001), »Conclusion: The Federal Vision Beyond the Federal State,« i Kalypso Nicolaïdis og Robert Howse (red.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford: Oxford University Press, pp. 439-537.
- Verhofstadt, Guy (2006), *The United States of Europe*, London: Federal Trust.
- Wallace, Helen (1993), »Deepening and Widening: Problems of Legitimacy for the EC« i Sergio Garcia (red), *European Identity and the Search for Legitimacy*, London: Pinter, pp. 95-105

Noter

1. En undtagelse, der holdt i mere end 30 år, indtil Rådet vedtog den berømte forordning 404/93 om organiseringen af bananmarkedet.
2. Interview, Europa-Kommissionen, marts 2008.

Euroskepsis i Danmark – det handler om suverænitæt

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 suverænitætsspørgsmål. 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 vælgerne 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, suverænitetbaseret 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 euroskepsisprofiler, 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?

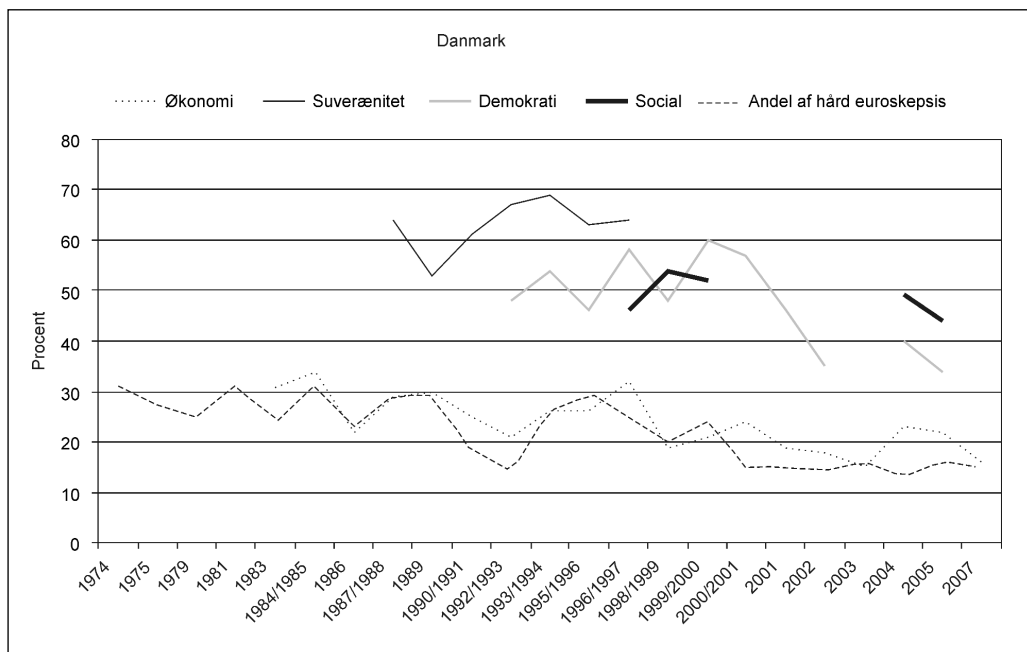
I Tabel 2 anvendes den ovenstående euroskepsistypologi på Danmark mens figur 1 viser udviklingen over tid inden for hver euroskepsistype (baseret på den længst stillede indikator, se bilag).

Tabel 2 og Figur 1 viser, at Danmark er stærk skeptisk i forhold til den suverænitsbaserede euroskepsistype – faktisk er danskerne på alle fire suverænitsindikatorer 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		Suverænitsbaseret 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 suverænitetsbaseret 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 suverænitæt, 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 suverænitæt, 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 suverænitetsbaserede euroskepsis, må en forhåndsforventning være, at der har været, og fortsat er, potentielle for en udbredt dansk skepsis over for at ophæve forbeholdene. Det skyldes, at forbeholdene omfatter områder, der alle i stor udstrækning vedrører spørgsmål om suverænitæt – 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-bidragssyder. Gårsdagens EU kan i nogle ireres øjne ses som mere lukrativ 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 Lissabon-traktaten 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: suverænitet baseret 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 suverænitet baseret 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 suverænitet baserede 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 suverænitet relaterede 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 (suverænitet baserede bekymringer er også afspejlet i de fire danske EU-forbehold, der omfatter områder med stor betydning for oplevelsen af national integritet). Men suverænitet baseret euroskepsis er ikke noget, der kendetegner alle EU's medlemslande (se også Tabel 3, der viser, at suverænitet baseret 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 »fram-ing« 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).

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 vælgernes 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 stemmeurnerne, hævdede Mark Franklin og forskellige medforfattere, at man brugte folkeafstemninger til at sende et relativt omkostningsfrit signal i forhold til regeringens økonomiske og politiske formåen – 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 frygten 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. Immigrationsten 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_i (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 forklaringskraft, 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/rationel adfærdsteori har påpeget i

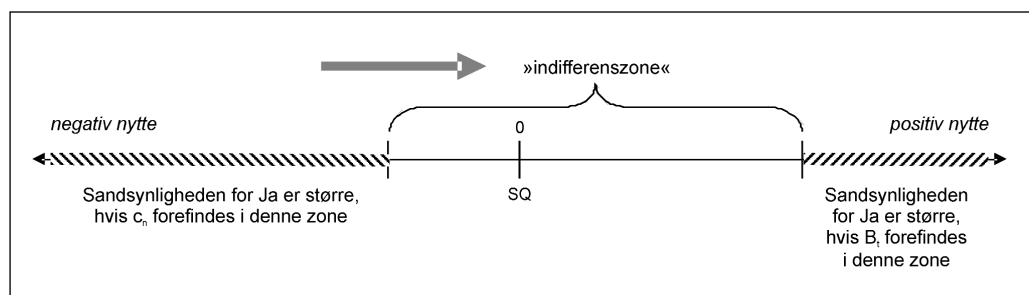
årtier (Kahneman og Tversky, 1979), nemlig at potentielle omkostninger vægter højere end gevinster. Med andre ord vejer mulige »tab« ved at stemme Nej mere end mulige »gevinster« ved samarbejdet. Det er værd at bemærke, at modellen ikke skal ses som et enkelt kontinuum, da der er tale om to separate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



* C_n er omkostningerne ved Nej, SQ er Status Quo, B_i 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 vælgerne 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 midtervælgerne 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 vælgerne 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-afgåelsen 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 fordelsindekssværdi 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 vælgeres 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 vælgeres konservative tilbøjeligheder til at beholde dét, de kender – her kommer omkostninger ved et Nej ind. Betydningen af vælgeres 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 vælgeres 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-fløjen, 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 indenværende 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 unionsborger-skabet 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's 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 vælernes 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 vælernes 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 valgsløzan: »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 Listhaug (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.

Retsforbeholdet: et forbehold ude af kontrol?

**Thomas Gammeltoft-Hansen, ph.d.-stipendiat,
Dansk Institut for Internationale Studier, tgh@diis.dk**

**Rebecca Adler-Nissen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, ran@diis.dk**

Siden oprettelsen i 1992 har EU's samarbejde om retlige og indre anliggender været det hurtigst voksende politikområde inden for EU. Med retsforbeholdet står Danmark hermed uden for en stadig større del af EU-samarbejdet. Forbeholdet giver Danmark en frihed til at føre en selvstændig politik på f.eks. udlændingeområdet. Men som EU-samarbejdet har udviklet sig, er det i dag også tydeligt, at forbeholdet er ufleksibelt og tilsvarende begrænser Danmarks handlefrihed på andre områder.

Det danske forbehold over for EU's samarbejde om retlige og indre anliggender bliver af mange beskrevet som et af de sværeste at forstå (Friis, 2001). Det skyldes i særlig grad to forhold. For det første er retssamarbejdet et kludetæppe af mere eller mindre isolerede politikområder, der handler om alt fra regler om fælles grænsekontrol og udlændingepolitik over politi- og strafferetssamarbejde til civilretlige spørgsmål. Fælles for politikområderne er, at de, siden blev introduceret som del af EU-samarbejdet i 1992, har været de hurtigste voksende politikområder i EU. Grænsekontrol, international kriminalitet, terror og udlændingepolitik er rykket opad på dagsordenen ikke bare i de enkelte medlemslande, men også i EU-sammenhæng, og i dag lanceres der i gennemsnit 10 nye lovforslag inden for retssamarbejdet hver eneste måned (Monar, 2007).

For det andet går det danske forbehold på formen, ikke på indholdet. Da Danmark stemte Nej til Maastricht-traktaten i 1992, blev Nejet fortolket som et Nej til EU's forenede stater, ikke et Nej til mere generelt at samarbejde i EU om de ovennævnte politikområder. Det retlige forbehold blev derfor formuleret som et forbehold for overstatsligt samarbejde; men der er intet til hinder for, at Danmark deltager, så længe samarbejdet er mellemstatsligt. Fra EU's side var der fra starten lagt op til, at retssamarbejdet skulle høre hjemme i den nyoprettede og mellemstatslige 3. søjle. Danmark stod med andre ord ikke alene med sin bekymring, og mange lande var nervøse for at afgive suverænitet på politisk følsomme områder som grænsekontrol, asylpolitik og politisamarbejde. Da forbeholdet blev indført i 1993, havde det derfor ikke nogen praktisk betydning – Danmark var fra starten med i alle dele af retssamarbejdet, da det netop var mellemstatsligt. I den forstand kan den danske protokols bestemmelser om retlige og indre anliggender måske bedst forstås som et forsøg på at sende et signal til de andre lande om, at man ønskede at fastholde dette samarbejde mellemstatsligt.

I dag må det dog konstateres, at hvis Danmark forsøgte at sende et signal i 1992, er det

ikke blevet opfanget af de andre lande. Tværtimod overgik store dele af retssamarbejdet til det »almindelige« overstatslige EU-samarbejde med Amsterdam-traktatens gennemførelse i 1999. Hermed blev forbeholdet »aktiveret« for spørgsmål vedrørende grænsekontrol, udlændingepolitik og civilret. Kun politi- og strafferetssamarbejdet er endnu mellemstatsligt, hvorfor Danmark stadig deltag i denne del af samarbejdet på lige fod med alle andre medlemslande.

På de områder, der i dag er omfattet af forbeholdet, har Danmark i princippet byttet indflydelse ud med frihed. Danmark er som udgangspunkt udelukket fra at deltage i beslutningsprocessen for EU-politikken. Danske ministre og embedsmænd sidder stadig med ved bordet og kan godt tage ordet, men Danmark har ikke nogen stemmeret, og danske interesser bliver kun sjældent »hørt«. Omvendt har Danmark en frihed på forbeholdsområderne, da man ikke har afgivet suveræniteten til EU. Danmark er derfor ikke forpligtet til at gennemføre EU-direktiver, f.eks. på udlændingeområdet, der strider mod danske interesser. Dette er i hvert fald idealsituationen, for i praksis tegner der sig et langt mere kompliceret og modsætningsfuldt billede, hvor afvejningen mellem frihed og indflydelse kun sjældent går i nul.

Forbehold med forbehold

Selvom Danmark i princippet har forbehold for alle overstatslige regler inden for retssamarbejdet, har Danmark fået en række særlige tilknytningsordninger, der betyder, at man alligevel er bundet af EU's regler på en række områder. Det gælder først og fremmest Schengen-samarbejdet, der blev en del af EU-samarbejdet med Amsterdam-traktaten. Eftersom Danmark tilsluttede sig den oprindelige Schengen-konvention i 1997, blev der i den danske protokol indført en bestemmelse, der sikrer, at Danmark kan tilslutte sig fremtidige overstatslige EU-regler, der er en

udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde.

I dag er alle EU's regler om grænsekontrol og de fleste regler om ulovlig indvandring karakteriseret som en udbygning af Schengen. Protokollen giver i princippet Danmark et frit valg. Når et nyt EU-forslag fremsættes inden for disse områder, har Danmark 6 måneder til at meddele Kommissionen, om man vil tilslutte sig forslaget. Friheden er dog reelt mere begrænset. Hvis Danmark skulle vælge ikke at tilslutte sig, vil de andre medlemslande tage »passende foranstaltninger«. Om end det aldrig er blevet ekspliciteret, er det underforstået, at Danmark hermed risikerer at ryge helt ud af Schengen-samarbejdet (Vedsted-Hansen, 2008: 117). Indtil videre har Danmark således tilsluttet sig alle retsakter, der er en udbygning af Schengen-samarbejdet. En stor del af politisamarbejdet bygger også videre på Schengen-samarbejdet, men da denne del af retssamarbejdet fortsat er mellemstatsligt, har det ikke nogen konsekvenser for Danmark.

Den anden særlige tilknytningsordning er parallelaftaler. I takt med at retssamarbejdet inden for EU er vokset, er det også blevet tydeligt, at Danmark på grund af forbeholdet i stigende grad er afskåret fra at deltage på områder, hvor Danmark enten tidligere var med, da samarbejdet var mellemstatsligt, eller hvor Danmark ser en helt særlig fordel i at være med i EU-samarbejdet og ikke bare selvstændigt kan kopiere reglerne. Danmark har fået tre parallelaftaler. To aftaler er på det civile retlige område, hvor Danmark har fået mulighed for at deltage i dele af EU-samarbejdet om domstolskompetence og forkyndelse. Den sidste aftale omhandler Dublin-systemet, der udgør hjørnestenen i EU's asyl-samarbejde og sikrer, at asylansøgere kun kan søge asyl i et EU-land. Parallelaftalerne betyder, at Danmark tilslutter sig de overstatslige regler på mellemstatsligt plan. I praksis er det dog svært at se forskel på de

forpligtelser, der følger af en parallelaftale, og de forpligtelser, alle andre lande er underlagt.

Både Schengen-reglerne og parallelaftalerne kan betragtes som »forbehold for forbeholdet«, da Danmark er bundet af EU's regler, selvom landet i princippet står udenfor. For parallelaftalerne gælder der selvfølgelig, at Danmark selv har valgt, hvilke områder man ønskede at tilslutte sig. Tilsvarende har skiftende danske regeringer vurderet, at Danmark har en grundlæggende interesse i at være med i Schengen, der er en nødvendig forudsætning for den fri bevægelighed inden for EU. Når dette er sagt, er det dog bemærkelsesværdigt, at Danmark med disse forbehold for forbeholdet ikke får den indflydelse, som normalt følger af at være bundet af reglerne. På ingen af områderne har Danmark mulighed for formelt at stemme. Inden for Schengen-samarbejdet har der godt nok været tradition for en mere konsensusorienteret beslutningsproces, men meget tyder på, at dette er ved at ændre sig i takt med udvidelsen i antallet af medlemslande og medbestemmelse for Europaparlamentet. Danmark er desuden reelt bundet til at skulle tilslutte sig alle Schengen-regler uden undtagelse. For parallelaftalerne gælder det, at Danmark er forpligtet til at gennemføre alle efterfølgende ændringer af reglerne på de pågældende områder, igen uden at kunne være med til at stemme om dem. Derudover fraskriver Danmark sig retten til at kunne forhandle i internationale fora, som f.eks. Europarådet, på de områder, der er omfattet af aftalerne. Prisen for at få lov til at være med efter én gang at have sagt fra er altså betydelig.

Samarbejde forbeholdt de andre

Modsat den ovenstående situation betyder retsforbeholdet dog også, at Danmark på enkelte punkter er tvunget til at stå uden for døren, selvom Danmark gerne vil være med i samarbejdet. Det gælder dog langt fra altid. Så længe EU-politikken på retsområdet ude-

lukkende handler om at udforme ensartede regler for alle lande, står det jo Danmark frit for at »kopiere« EU-reglerne ved blot at gennemføre tilsvarende regler i dansk lovgivning. I forhold til denne form for regler har Danmark i kraft af sit forbehold en frihed, som ingen andre lande har – den danske regering og Folketinget kan kopiere de regler, der ønskes, og blot ignorere resten.

I det øjeblik EU-reglerne involverer oprettelsen af EU agenturer, overstatslige fonde eller gensidighedsmekanismer, kan det dog ikke bare lade sig gøre at kopiere reglerne. Dublin-systemet bygger f.eks. på en gensidighedsmekanisme, der forpligter alle medlemslande til at tage imod asylansøgere henvist under Dublin-reglerne fra de andre medlemslande. Her vil Danmark godt ensidigt kunne vælge selv at tage imod asylansøgere fra andre lande, men ikke tvinge f.eks. Grækenland til at tage imod tilbageviste asylansøgere fra Danmark. Denne form for mere avanceret samarbejde er noget, der er kommet mere af inden for retssamarbejdet de sidste ti år – i dag gælder princippet om gensidig anerkendelse således for alt fra skilsmisser over konkursbegæringer og til domme om terrorisme (Peers, 2006: 76).

Det er i sådanne situationer, at det er nødvendigt at få en parallelaftale, hvis Danmark skal kunne tilslutte sig reglerne. Kommissionen og de andre medlemslande har dog været meget tilbageholdende med at give Danmark sådanne aftaler. Forhandlingen af de eksisterende aftaler tog flere år, og ideen om, at EU skal udarbejde, hvad der svarer til en ekstern aftale med et af sine egne medlemslande, er blevet mødt med stor modstand af både praktiske og principielle grunde. Danmark søgte faktisk oprindeligt om fire parallelaftaler på det civilretlige område, men to af disse anmodninger blev afvist. Kommissionen understregede i den forbindelse, at parallelaftaler ikke blot er et spørgsmål om Danmarks egne ønsker, men at der dels skal foreligge et for-

udgående mellemstatsligt samarbejde, at det også skal være i de andre landes interesse at indgå en sådan aftale med Danmark, og at aftalen i princippet er midlertidig, da der henstilles til, at forbeholdene på et tidspunkt afskaffes. På den baggrund er der ikke mange, der forventer, at Danmark vil få nye parallel-aftaler de næste år. Samtidig understreger Kommissionen med al tydelighed, at selvom Danmark selv kan vælge hvornår man anmoder om en parallelaftale, er det EU, der afgør, om Danmark får aftalen eller ej.¹

Forbeholdets frihed

De to ovenstående situationer er dog stadig »undtagelserne«, om end især Schengen-reglerne udgør en stor del af det samlede rets-samarbejde. Men for de resterende områder er hovedreglen fortsat, at retsforbeholdet ikke forpligter Danmark i forhold til EU's overstatslige regler på området. Det giver Danmark en frihed til at føre en selvstændig og anderledes politik uden at skulle skæve til, hvad alle andre lande er bundet af.

Hvor er det så, at Danmark udnytter denne frihed? Politi- og strafferetssamarbejdet er jo fortsat mellemstatsligt, så her er Danmark fuldt ud med. Samarbejdet om grænsekontrol og det meste af samarbejdet om ulovlig indvandring er en udbygning af Schengen, så her har Danmark tilsluttet sig alle reglerne. På det civile retlige område kan Danmark til gengæld vælge at stå udenfor, men i praksis har man fra dansk side forsøgt ensidigt at tilpasse sig reglerne så vidt som muligt eller, som beskrevet ovenfor, i en række tilfælde anmodet om parallelaftaler. Der hvor Danmark således i dag faktisk udnytter den frihed, der ligger i retsforbeholdet, er derfor først og fremmest i forhold til to dele af udlændingepolitikken. Det ene handler om lovlig indvandring, herunder særligt EU's regler for familiesammenføring, og det andet om EU's fælles regler på asyl- og flygtningeområdet.

Hvis Danmark ikke havde sit forbehold, ville det betyde omfattende ændringer i den danske udlændingelov sammenlignet med i dag. Under EU's familiesammenføringsdirektiv fra 2003 er det ikke muligt at opretholde hverken 24-års regel, tilknytningskrav, boligkrav eller en række af de andre særlige danske betingelser for at opnå familiesammenføring i Danmark. EU-direktivet giver godt nok mulighed for, at lande – hvis særlige grunde taler herfor – opretholder en 21-års-regel, men udgangspunktet derudover er 18 år. En evt. gennemførelse af EU-reglerne i Danmark vil også betyde, at fastboende udlændinge hurtigere vil få adgang til familiesammenføring og en lang række andre rettigheder på lige fod med danske statsborgere (Kjær, 2004).

På asylområdet har man i EU endnu kun kunnet enes om en række minimumsdirektiver, der stiller en række mindstekrav til, hvordan hvert medlemsland skal behandle asylansøgninger, hvem der skal have asyl eller anden form for beskyttelse og forholdene under opholdet i et EU-land. Reglerne er dog blevet kritiseret for at indeholde så mange undtagelser og muligheder for nationale særordninger, at de i virkeligheden ikke har ført til en særlig høj grad af harmonisering. Mange jurister peger desuden på, at man med disse regler har lagt sig så tæt op ad en minimumsfortolkning af internationale flygtninge- og menneskerettigheder, at man på visse områder reelt risikerer at falde under dem.

På denne baggrund er der kun i mindre omfang konflikt mellem de danske asylregler og EU-reglerne. Netop fordi EU's regler er minimumsregler, er der intet til hinder for, at Danmark eller andre lande ville kunne opretholde mere liberale regler, hvis vi måtte ønske det. De mange undtagelsesmuligheder betyder, at Danmark næppe stikker ud, selvom vi på enkelte områder ikke lever op til EU's minimumsstandards. Dét at reglerne ikke ligger væsentligt over internationale

menneskerettighedsforpligtelser reducerer betydningen yderligere ud fra et dansk perspektiv – de internationale konventioner er Danmark jo under alle omstændigheder bundet af. Danske embedsmænd og ministre har derfor gentagne gange erklæret, at Danmark lever fuldt ud op til EU's regler – en påstand der dog kan diskuteres (Lassen, 2007).

Der er især et område, hvor mange allerede nu peger på, at Danmarks regler formentlig er mere restriktive. Under EU-reglerne opererer man med en udvidet flygtningedefinition, der ikke bare omfatter traditionelle flygtninge, men også giver ret til subsidiær beskyttelse for personer, der flygter fra tortur eller »vilkårlig vold som følge af international eller intern væbnet konflikt« (art. 15c). I forhold til det sidste punkt, personer der flygter fra vilkårlig vold, har Danmark som udgangspunkt en mere restriktiv tilgang. Bestemmelsen er dog formuleret ret uklart i EU-direktivet, og den præcise fortolkning er i øjeblikket forelagt EF-Domstolen. Hvis domstolen fastslår en lidt bredere fortolkning, vil der være en klar konflikt med de danske regler, hvilket kunne få betydning i forhold til f.eks. en del af de irakiske flygtninge.

Selvom der ikke skulle vise sig at være omfattende forskel mellem EU's minimumsregler og den danske udlændingelov, kan forbeholdet dog også ses som en forsikringspolice. Minimumsreglerne er i EU-sammenhæng kun første fase, og Kommissionen er netop nu på vej med en række nye forslag, der skal gennemføre en egentlig fælles asylpolitik i EU. Denne politik vil ifølge Kommissionen skulle baseres på højere standarder og langt mere klar lovgivning, der ikke giver landene det nuværende rum for national fortolkning. Hvis denne ambition lykkes, kan den frihed, der ligger i forbeholdet, få en langt større og mere konkret betydning på asylområdet.

Frihedens forbehold

Selvom retsforbeholdet så at sige er blevet præmissen for den stramme danske udlændingepolitik, er det dog bemærkelsesværdigt, at det netop er på udlændingeområdet, at Danmark på enkelte områder kan have svært ved at føre sin egen nationale politik uafhængigt af EU. Det gælder for det første i forhold til asylpolitikken, hvor Danmark jo har en parallelaftale i forhold til Dublin-systemet. Muligheden for at kunne sende asylansøgere tilbage, så deres ansøgning kun behandles i et EU-land, er som sagt hjørnestenen i EU's asylsamarbejde, og behovet for større harmonisering i de enkelte landes øvrige asylregler skal ses i tæt sammenhæng med dette system. Hvis der er alt for store forskelle mellem hvordan asylsager behandles, og hvem der får beskyttelse, bliver Dublin-systemet i praksis til et »asylloteri«, hvor det afgørende er hvilket land en asylansøger først ankommer til, ikke hvilket behov han eller hun har for beskyttelse.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har derudover fastslået, at selvom et land har ret til at sende en asylansøger tilbage under Dublin-reglerne, er det stadig dette lands ansvar under menneskerettighedskonventionen, hvis det andet land uretmæssigt afviser asylansøgeren. Dublin-systemet bygger således på en tillid til, at der er nogenlunde ens regler og procedurer i alle medlemslande.

I dette lys kan det blive problematisk for Danmark som det eneste land at føre en væsentligt mere restriktiv asylpolitik. De sidste par år har der været en række eksempler på, at nationale domstole eller udlændingemyndigheder har stoppet tilbagehenvisninger under Dublin-reglerne, fordi det pågældende land ikke overholdt minimumsreglerne. Med de nuværende regler er der ikke stor sandsynlighed for, at dette kommer til at ske for Danmark, men hvis det bliver klart, at der er visse konfliktflygtninge, Danmark som det eneste land ikke giver beskyttelse, eller hvis

anden fase af EU's asylpolitik samler landene om væsentligt højere standarder, kan Danmark komme i en situation, hvor andre lande ser sig nødsaget til at indstille henvisninger til Danmark. En sådan situation vil formentlig blive fulgt af et væsentligt politisk pres på Danmark for enten at rette ind i forhold til EU-reglerne eller, i yderste konsekvens, at træde ud af Dublin-samarbejdet.

Den anden begrænsning i Danmarks frihed hænger sammen med den i den seneste tid meget diskuterede ret til familiesammenføring som følge af EU's regler om fri bevægelighed.² EF-Domstolen har slået fast, at hvis den fri bevægelighed for EU-borgere mellem medlemslandene skal være effektiv, medfører det også en ret til at medbringe sin familie. Det er vigtigt at understrege, at disse regler, selvom de i realiteten handler om familiesammenføring, ikke traktatmæssigt hører hjemme under EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Danmarks forbehold omfatter ikke disse regler, og Danmark er derfor forpligtet til at behandle familiesammenføringssager efter EU-reglerne for alle EU-borgere, der har udnyttet deres fri bevægelighed og kvalificerer sig under reglerne.

I modsætning til de normale danske regler giver EU-reglerne en række udvidede rettigheder og indeholder ingen af de særlige danske krav til alder, tilknytning osv. De mere liberale regler har allerede tilskyndet en række danskere til at udnytte den fri bevægelighed, f.eks. ved for en periode at arbejde i Sverige for derefter at vende tilbage, og dermed sikre familiesammenføring under EU-reglerne. Fra dansk side har man omvendt forsøgt at begrænse adgangen ved at opstille en række krav om beskæftigelse både under og efter udlandsopholdet og om forudgående lovligt ophold for den person, EU-borgere ønsker at blive familiesammenført med. De danske krav er dog kommet under stigende pres, og Udlændingesservice har gentagne gange måt-

tet revidere sin praksis, i takt med at EF-Domstolen behandlede sager om tilsvarende spørgsmål fra andre medlemslande. *Einddommen* fra december 2007 betyder således, at det ikke længere er nødvendigt at have beskæftigelse efter hjemvenden til Danmark, og *Metock*-dommen fra juli 2008 gør op med kravet om forudgående lovligt ophold.

Kombinationen af, at flere og flere danskere alligevel udnytter den fri bevægelighed og i en periode etablerer sig i et andet EU-land, og rækken af domme, hvor EF-Domstolen entydigt har afvist de forskellige nationale restriktioner, betyder, at mange flere danskere formentlig fremover vil kunne påberåbe sig den særlige ret til familiesammenføring under reglerne for fri bevægelighed og dermed komme udenom de almindelige og mere restriktive danske regler. Danmark vil fortsat kunne opretholde 24-års-reglen og alle andre krav under de almindelige danske regler, men spørgsmålet er, om så mange på et tidspunkt vil kunne gøre brug af EU-reglerne, at det under en almindelig lighedsbetragtning vil blive urealistisk at opretholde et liberalt regelsæt for de mange, der tager omvejen omkring Sverige, og et væsentligt mere restriktivt regelsæt for de få, der bliver hjemme.

Forbeholdets anatomi

Sidst, men ikke mindst, må man spørge sig selv, om Danmark mere overordnet har mistet kontrollen og muligheden for at kunne bestemme retsforbeholdets omfang og konkrete indhold. Dette hænger sammen med den måde, forbeholdet er opbygget på. I takt med at flere områder er overgået til det overstatslige samarbejde er forbeholdet blevet »aktiveret«, og Danmark står i dag uden for en stadig større del af retssamarbejdet. Et afgørende forhold i denne udvikling er dog, at det er de andre medlemslande, ikke Danmark, der ved traktatændringer tager beslutningen om, hvorvidt et område skal gå fra at være mellemstatsligt til at være overstatsligt. Danmark betaler ved disse traktatforhandlin-

ger en pris for sine forbehold, da der typisk skal bruges mange kræfter på at sikre, at forbeholdene kan videreføres under den nye traktat, hvilket gør, at Danmark har mindre forhandlingskraft i forhold til indholdsmæssige spørgsmål. Danmark har desuden forpligtet sig til ikke at hindre de andre lande i at gå videre med samarbejdet. Det fik de andre lande indskrevet i 1993 for at sikre sig mod, at Danmark saboterede den politiske udvikling. Når et nyt område overgår til det overstatslige samarbejde, må Danmark derfor ikke stille sig i vejen.

Danmark oplevede således med Amsterdam-traktaten, at man med ét slag stod uden for det civilretlige samarbejde, et område hvor Danmark ellers havde deltaget aktivt siden 1960'erne. Når eller hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil dette scenarium formentlig gentage sig. I traktaten ligger der, at den gamle mellemstatslige 3. søjle skal endeligt nedlægges, og det politi- og strafferetlige samarbejde bliver dermed som den sidste del »normaliseret« inden for det overstatslige EU-samarbejde. I takt med at nye overstatslige retsakter erstatter de nuværende mellemstatslige regler, vil Danmark gradvist blive udelukket fra samarbejde om f.eks. terrorbekæmpelse, menneskehandel og international kriminalitet, som vi indtil videre har deltaget fuldt i. Hvorvidt Danmark kan få en særlig aftale, der gør, at landet kan vedblive med at være tilknyttet f.eks. politiagenturet Europol, er usikkert. Men en sådan aftale vil højst stille Danmark i samme position som for Schengen-reglerne, nemlig at Danmark er bundet af reglerne, men ikke har samme indflydelse som de andre lande.

For det andet er det svært fra dansk side at kontrollere udviklingen i de enkelte politikområders indhold. Når et nyt politikområde oprettes eller overgår til det overstatslige samarbejde, er det svært at forudse, hvilket indhold det kommer til at få. Karakteristisk for alle dele af retssamarbejdet er, at udvik-

lingen på trods af den politiske følsomhed er gået langt hurtigere, end mange oprindeligt havde regnet med. Indtil for få år siden var de fleste spørgsmål om strafferet og lovlig indvandring tabu, og de færreste ville formentlig for bare ti år siden kunne have forudse, at EU's grænseagentur, Frontex, i dag koordinerer en række fælles grænseoperationer i Middelhavet. Når retssamarbejdet udvikler sig, vokser det danske forbehold tilsvarende. Netop fordi forbeholdet går på formen og ikke indholdet, har Danmark ikke mulighed for at påvirke denne proces. I det omfang det frygtes, at nye regler vil gå imod danske interesser, er forbeholdet selvfølgelig en forsikring, der garanterer, at Danmark ikke bliver bundet mod sin vilje. Men forbeholdet virker også denne anden vej rundt. Danmark har ikke mulighed for at tilslutte sig nye regler, selvom man måtte ønske det, og må se passivt til, at blive udelukket fra samarbejde, man tidligere var en del af.

Hvis indførelsen af det danske retsforbehold i 1993 var et forsøg på at få de andre lande til at følge Danmarks ønske om at fastholde dette samarbejde mellemstatsligt, er retsforbeholdet i dag nok mere en hæmsko for Danmarks mulighed for at følge den kurs, resten af EU har valgt at følge.

Retsforbeholdets fremtid

Retsforbeholdet er for mange en u håndterlig og svært forståelig størrelse. Sandt er det i hvert fald, at retsforbeholdet i dag spiller en helt anden og mere modsætningsfuld rolle, end da man formulerede det i 1992. Det er uomgængeligt, at forbeholdet giver Danmark en frihed til at føre en selvstændig og anderledes politik på udvalgte områder. Denne frihed bliver i dag først og fremmest udnyttet på udlændingområdet, hvor retsforbeholdet muliggør den stramme danske asyl- og familiesammenføringspolitik, uanset hvad EU-reglerne nu eller i fremtiden må diktere. Heri ligger også en mindre økonomisk fordel, da Danmark ved at stå uden for de overstatslige

fonde på udlændingområdet formentlig sparer nogen penge i forhold til at kompensere de lande, der tager imod særligt mange flygtninge eller forestår mange udsendelser af irregulære indvandrere.

Som denne artikel har forsøgt at illustrere, betales denne frihed dog med en pris, da retsforbeholdet har vist sig at være meget ufleksibelt i forhold til at sikre Danmarks interesser i andre sammenhænge. Retsforbeholdets anatomi betyder, at der er opstået i hvert fald fire forhold, hvor forbeholdet begrænser i stedet for at udvide Danmarks handlefrihed:

- På de forbeholdberørte politikområder, hvor Danmark ønsker at være med i EU-samarbejdet, har vi ikke altid mulighed for det.
- På de områder, hvor Danmark ønsker at føre en anderledes politik end resten af EU, er vi på visse punkter bundet uanset forbeholdet.
- På de politikområder, hvor Danmark alligevel er bundet af EU-reglerne i kraft af sine særlige tilknytningsordninger, har Danmark ikke samme indflydelse og medbestemmelse som de andre lande.
- Fordi forbeholdet går på formen og ikke indholdet, har Danmark kun i meget begrænset omfang indflydelse på retsforbeholdets overordnede omfang og indhold.

Afvejningen mellem disse begrænsninger på den ene side og friheden til at føre en selvstændig politik på den anden side forbliver et politisk spørgsmål. Fra et mere analytisk perspektiv er den ovenstående analyse dog interessant, fordi den peger på, hvor svært det er at forudse et EU-forbeholds mere langsigtede konsekvenser.

Vil dette dilemma fortsætte i fremtiden? Hvordan retsforbeholdet vil blive håndteret i fremtiden, er svært at spå om, og afhænger både af udviklingen i Danmark og den politiske udvikling i EU-samarbejdet. Meget tyder

dog på, at retssamarbejdet vil fortsætte sin udvikling, og retsforbeholdet derfor fortsætter med at vokse. Danmark kan naturligvis vælge at afskaffe retsforbeholdet, hvis det ikke længere vurderes at være i Danmarks interesse, men som noget nyt giver Lissabontraktaten også mulighed for, at Danmark kan omdanne sit forbehold til en såkaldt tilvalgsordning. Denne ordning betyder, at retsforbeholdet i højere grad kommer til at fungere ligesom de britiske og irske fleksible forbehold. Modsat i dag vil Danmark frit kunne vælge fra sag til sag, om man vil deltage i nye regler eller ej. Danmark kan enten vælge at tilslutte sig tidligt i forhandlingerne, senest tre måneder efter at et forslag er blevet fremsat, og vil dermed opnå fuld stemmeret på lige fod med de andre lande. Danmark kan dog også vælge at afvente forhandlingernes udfald, og så blot tilslutte sig retsakten, efter at den er vedtaget.

På papiret giver tilvalgsordningen således en helt anden fleksibilitet, hvor det er Danmark og ikke de andre lande, der afgør, hvornår man ønsker at være med, og hvornår man ønsker at stå udenfor. Hvis Danmark tilslutter sig tidligt, får Danmark desuden indflydelse på lige fod med de andre lande og vil derfor bedre kunne være med til at sætte sit fingeraftryk på EU-reglernes udformning. Sidst, men ikke mindst, vil Danmark igen kunne styre forbeholdets omfang og indhold, da Danmark selv kan vælge fra gang til gang, uanset om der er tale om overstatsligt eller mellemstatsligt samarbejde. Danmark får således tilsyneladende det bedste fra begge verdener – frihed til at stå udenfor, men også frihed til at være med.

Når dette er sagt, kan man – netop med blik på de engelske og irske erfaringer – også pege på en række udfordringer, der kan gøre den ellers tillokkende model svær at håndtere. Tilvalgsordningen stiller for det første større krav til den danske EU-beslutningsproces i Folketinget og ministerierne. Frem for

én gang at have valgt til eller fra, stilles Danmark over for et stadigt valg, hvor der ved hvert nyt lovforslag skal tages stilling til, om man vil være med eller ej. Hvis man vælger at tilslutte sig tidligt for dermed også at få indflydelse, må man omvendt tage højde for, at de endelige regler ofte ligger meget langt fra det oprindelige forslag. Når man én gang har valgt til, fanger bordet. Hermed skal man fra dansk side foretage en risikovurdering, da Danmark i sidste ende kan risikere at blive bundet af regler, man i princippet er imod. Dertil kommer spørgsmålet om tid. Erfaringerne fra Irland og Storbritannien peger på, at tre måneder ikke er lang tid til at foretage en sådan analyse og gennemføre en parlamentarisk proces. En anden klausul ved tilvalgsordningen er, at når Danmark én gang vælger at være med, er man forpligtet til at tilvælge alle fremtidige ændringer eller sammenhængende retsakter inden for politikområdet. Den såkaldte udsmidningsregel betyder desuden, at en retsakt i sidste ende kan vedtages uden om Danmark, hvis det vurderes, at Danmark misbruger tilvalgsordningen til at blokere for nye retsakters vedtagelse.

Sidst, men ikke mindst, afhænger meget af, hvordan Danmark i praksis vil bruge en sådan ordning. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig stort set alle retsakter, kan man forvente, at Danmark vil blive opfattet som et mere eller mindre fuldgældigt medlemsland inden for retssamarbejdet, selvom man på papiret har et forbehold. Omvendt kan det modsatte blive tilfældet, hvis Danmark vælger at stå udenfor store dele af RIA-samarbejdet eller konsekvent melder sig ud, når det kommer til områder, der involverer en stor grad af politisk og/eller finansiell solidaritet. Dette kan især gøre sig gældende for udlændingeområ-

det. Mange lande har svært ved at forstå behovet for den ensidige danske politik på dette område. Hvor Danmark under det nuværende forbehold ganske enkelt er afskåret fra at deltage i EU-samarbejdet, kan det måske blive en udfordring at forklare de andre medlemslande, hvorfor man under en tilvalgsordning ønsker at stå uden for dette politikområde.

Referencer

- Friis, Lykke (2001), *Den Europæiske Byggeplads: Fra fælles mønt til europæisk forfatning*, København: Centrum.
- Kjær, Kim U. (2004), »EU's familiesammenføringsdirektiv og dansk ret« i *Ægtefællesammenføring i Danmark*, Udredning nr. 1, København: Institut for Menneskerettigheder, pp. 126-130.
- Lassen, Nina (2007), »Centrale EU-direktiver vedrørende asyl- og ophold: På hvilke områder er der ringere standarder i Danmark?«, august, København: Dansk Flygtningehjælp.
- Monar, Jörg (2007), »Justice and Home Affairs«, *Journal of Common Market Studies*, 45(1): 107-227.
- Peers, Steve (2006), *Justice and Home Affairs Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Starup, Peter (2008), »Europæiseringen af dansk familiesammenføringsret«, i Birgitte Egelund Olsen og Karsten Engsig Sørensen (red.), *Europæiseringen af dansk ret*, København: DJØFs Forlag, pp. 577-603.
- Vedsted-Hansen, Jens (2008), »Det retlige forbehold og personers mobilitet«, i Birgitte Egelund Olsen og Karsten Engsig Sørensen (red.), *Europæiseringen af dansk ret*, København: DJØFs Forlag, pp. 101-120.

Noter

1. Europaudvalget, alm. del – bilag 551 af 31. januar 2003.
2. For en mere indgående diskussion af forholdet og konflikten mellem de danske familiesammenføringsregler og retten til familiesammenføring under de særlige EU-regler, se Starup (2008).

Danmark, forsvarsforbeholdet og danske kerneværdier – foregangsland eller forbeholdsland?

**Trine Flockhart, seniorforsker,
Dansk Institut for Internationale Studier, tfl@diis.dk**

Det sidste årtis rivende udvikling i den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik sammen med udviklingen i det globale sikkerhedsmiljø har medført, at det danske forsvarsforbehold har fået en række uforudsete og uheldige konsekvenser. Det paradoksale er, at skønt forbeholdet skulle beskytte danske udenrigspolitiske kerneværdier, forhindrer forbeholdet reelt Danmark i at føre en værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Selvom Danmark ikke kan siges at have en egentlig udenrigs- og sikkerhedspolitisk doktrin (Fauerby, 2003), giver det stadig mening at sige, at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik er baseret på Per Hækkerups formulering »de fire hjørnesteene«; FN, NATO, EU samt det nordiske samarbejde. Ganske vist har prioriteringen af de fire hjørneste været skiftende gennem hele efterkrigstiden, og der har ikke altid hersket enighed blandt elite og befolkning om, hvilken hjørneste der skulle prioriteres, eller hvilket indhold den førte politik skulle have inden for hver hjørneste. Ikke desto mindre har der i historisk perspektiv været en klar og gennemgående værdibaseret udenrigspolitisk linje at spore inden for alle fire hjørneste. Danmark har hovedsageligt ført en tilbageholdende politik (været et forbeholdsland) over for tiltag der havde et militaristisk, oprustnings- og stormagtsislæt, hvorimod Danmark har ført en aktiv politik (været et foregangsland) over for tiltag, der

stilede mod bro- og institutionsbygning, fredelig konfliktløsning, udviklingsbistand som del af sikkerhedspolitikken og initiativer, der søgte at styrke dialog, demokratisering og menneskerettigheder.

Den markante udvikling i henholdsvis det internationale system, de fire institutionelle hjørneste, og i indholdet af dansk udenrigspolitik mod en aktivistisk udenrigspolitik siden afslutningen på den kolde krig og terroranslagene mod Washington og New York har imidlertid vanskeliggjort opretholdelsen af den konsekvente værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik inden for hver af de fire hjørneste. Især har kombinationen af det danske forsvarsforbehold med forandringerne i det internationale system og i de fire institutioner og deres indbyrdes prioritering haft en række konsekvenser, som har skabt usikkerhed om den danske position og medført at Danmark i en række konkrete situationer har været nødsaget til at handle i modstrid med danske kerneværdier og politiske målsætninger.

I denne artikel analyseres konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold og disses indirekte begrænsning af Danmarks handlerum i at udøve politik, der er formuleret på baggrund af danske kerneværdier og målsætninger.

ger. Meget tyder på, at hensynet til forsvarsforbeholdet og ikke hensynet til danske normer og værdier har været det styrende element, hvilket har haft konsekvenser inden for politikområder, der ligger langt uden for politikområder forsvarsforbeholdet oprindeligt blev formuleret til. Reelt har dette betydet, at Danmark ikke kan agere som »foregangsland« inden for traditionelle mærkesager, men tværtimod er blevet et »forbeholdsland«, mens Danmark i forbindelse med den aktivistiske udenrigspolitik er blevet et »foregangsland« i militære internationale operationer, der tidligere ville have været karakteriseret som militaristiske eventyr.

Danske kerneværdier – kæpheste og forbehold

Spørgsmålet, om udenrigs- og sikkerhedspolitik er værdibaseret eller interessebaseret, er et emne, der diskuteres livligt inden for IP-teorien i den overordnede debat mellem især den rationelle og reflektivistiske skole. Det syn, som denne artikel er baseret på, er, at selvom stater som regel handler ifølge egne interesser, så konstrueres statens interesser i henhold til statens selvforståelse (identitet). Interesser er dermed baseret på den herskende identitet og vil kun forandre sig, såfremt identiteten forandrer sig, hvilket sker yderst sjældent. Det er med andre ord utænkeligt, at en stat som Danmark ville kunne føre udenrigspolitik baseret på et menneskesyn, der ikke tager gældende menneskerettigheder alvorligt – også selvom det måske på kort sigt kunne være ganske belejligt og i dansk interesse. Dertil kommer, at det er gennem den førte udenrigs- og sikkerhedspolitik, at den danske identitet skabes og vedligeholdes udadtil. Andre stater har en klar forventning om, at dansk udenrigspolitik vil ligge i forlængelse af de værdier og normer, som Danmark er kendt for at stå inde for. Derfor kan man risikere, at der skabes usikkerhed om Danmarks identitet når der (af indenrigspolitiske årsager) føres udenrigspolitik, der ikke umiddelbart ligger i forlængelse af den pro-

jekterede identitet. Eksempler herpå er den stramme udlændingepolitik, håndteringen af karikaturesagen, tilbagemækning af EU styrker fra Makedonien og Bosnien samt dansk ikke-deltagelse i EU-operationer i den Demokratiske Republik Congo. I hvert af disse tilfælde er der opstået en disharmoni mellem det image, som Danmark gennem tidligere ført udenrigspolitik og public diplomacy har formået at konstruere om sig selv, og det image, som associeres med den faktisk førte politik.

Den danske selvforståelse og projekterede identitet ligger inden for, hvad man overordnet kan kalde et nordisk perspektiv. De nordiske lande er kendt udadtil som lande, der vægter værdier som kollektivitet, ligeværdighed, ansvarlighed, tolerance, demokrati, retssikkerhed, menneskerettigheder og socialt engagement. Selvforståelsen stikker dybt i befolkningen og ses tydeligt i langt størstedelen af den førte politik og i befolkningens forventninger til udenrigspolitikken.¹ Derudover indeholder det nordiske perspektiv en klar afstandtagen til blokpolitikken, stormagtspolitik og kolonipolitikker, som har medført, at initiativer, der udspringer fra stormagter eller forhenværende kolonimagter, næsten per automatik er blevet betragtet med en vis skepsis. I det hele taget anses militære løsninger som næsten »u-nordiske«. Fredelig konfliktløsning prioriteres højt over militære løsninger, og der eksisterer en dyb overbevisning om, at udvikling og en mere ligelig global fordelingspolitik skal ses som konfliktforebyggelse og dermed som en del af sikkerhedspolitikken. For Danmarks vedkommende ses den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik tydeligt i en række »forbehold og kæpheste«, som har været gennemgående i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden 1945.

Den konsekvente, værdibaserede politik har mest tydeligt og konkret givet sig udslag i forsvarsforbeholdet vedtaget i Edinburgh i

december 1992. Forsvarsforbeholdet² betyder, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og finansieringen af Den Europæiske Unions afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Ud over at forsvarsforbeholdet giver Danmark en tidsmæssigt ubegrænset ret til ikke at deltage i alle aspekter af den såkaldte forsvarspolitiske dimension, frasagde Danmark sig samtidig retten til at kunne forhindre de andre medlemslande i at udvikle deres samarbejde yderligere på forsvarsområdet. Som bekendt er forsvarsforbeholdet (sammen med de øvrige forbehold) forhandlet på plads, efter at den danske befolkning i juni 1992 stemte Nej til Maastricht-traktaten. I forhold til forsvarsdelen af Maastricht-traktaten var det især frygten for, at EU skulle udvikle sig til en reel militær magt med en såkaldt Europa-hær, der vakte bekymring. En sådan udvikling ville gå direkte imod det anti-militaristiske nordiske værdisæt og blev anset for at være en dagsorden, der varetog de tidligere kolonimagter og europæiske stormagters interesser.

Skønt forsvarsforbeholdet over for EU's militære dimension er det mest konkrete eksempel på afstandtagen over for udviklinger, der anses for at følge en militaristisk oprustningslinje, har Danmark haft en historisk fast forankret tradition som forbeholdsland i NATO, til trods for at Danmark også har ført en »NATO først«-politik i prioriteringen af de fire hjørneste. Fodnotepolitikken i NATO i 1980'erne samt danske forbehold over for NATO's politik over for Sydafrika og den græske militærjunta samt modstand mod økonomisk krigsførelse mod Østblokken i 1950'erne er eksempler på en forbeholden politik inden for NATO (Villaume, 2006). Dertil kom, at Danmarks position som frontlinjestat i den kolde krig ledte til en forbeholden militær profil, som blandt andet indebar, at Danmark ikke automatisk forpligtede sig til at tillade fremmede baser i Danmark (Villaume, 2006). Under den kolde krig ansås for-

svarets rolle som udelukkende afskrækkende (Petersen, 2006), hvilket muliggjorde en forholdsvis passiv militær rolle for Danmark. Resultatet af dansk forsvarsmæssig passivitet, de mange danske forbehold og fodnoter over for NATO, kombineret med at Danmark under den kolde krig investerede langt mindre i forsvaret, end NATO ønskede, var, at Danmark havde et ry som en noget besværlig samarbejdspartner – hvor ordet »free rider« tilmed blev brugt ved uofficielle lejligheder.³

Det nordiske perspektiv er også blevet promoveret gennem aktivt engagement indenfor det nordiske samarbejde og til dels i FN og NATO. I det nordiske samarbejde og i FN har Danmark ofte påtaget sig en rolle som foregangsland. Danmark har prioriteret en aktiv rolle som brobygger mod øst-landende og som fortaler for udviklingslandene med fokus på fredelig konfliktløsning og udviklingsbistand. Rollen som foregangsland fortsatte efter afslutningen på den kolde krig med Danmarks uforbeholdne støtte til de baltiske landes kurs mod NATO- og EU-medlemskab. I det hele taget kan man sige, at betingelserne for værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik blev betydeligt forbedret efter kommunismens fald, idet udenrigspolitik antog karakter af »værdieksport« eller direkte socialisering af Vestens normer og værdier til de spæde demokratier i Øst- og Centraleuropa (Flockhart, 2006a). Det kan sågar siges, at krigen i Afghanistan og invasionen af Irak også er udtryk for et ønske om socialisering og overførsel af normer – om end socialiseringen finder sted under ganske anderledes (og måske umulige) betingelser (Flockhart, 2005, 2006b). Dertil kommer de mange ustabile, konfliktfyldte og dårligt regerede stater i Afrika, hvortil værdieksport enten gennem udviklingshjælp med betingelser eller sikkerhedssektor reformoperationer har fået en langt mere markant profil i det sidste årti – alle tilsyneladende varmt støttet af Danmark.

Udviklingen i den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik og brugen af forbeholdet

Forsvarsforbeholdet har på nuværende tidspunkt eksisteret i femten år, og har indtil videre være aktiveret sytten gange. Alligevel kan man ikke sige, at effekten af forsvarsforbeholdet har ligget på et konstant niveau over de sidste femten år, idet konsekvenserne af forsvarsforbeholdet er blevet betydeligt mere mærkbare, efterhånden som den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESFP) har udviklet sig. Udviklingen af ESFP kan deles op i tre forskellige faser, hvor konsekvenserne for den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik er blevet gradvis mere mærkbare, men hvor det reelt først er i tredje fase, at utilsigtede konsekvenser, som vanskeliggørelsen af en værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik, er stødt til.

1993-1999 Fra hensigtserklæring til erkendelse af utilstrækkelighed

ESFP som udtrykt i Maastricht-traktaten er i realiteten mere en vision som udtrykte en hensigtserklæring, end et egentligt gennemarbejdet nyt politikområde. Især var det institutionelle fundament yderst begrænset, idet det var baseret på eksisterende strukturer i Vestunionen (WEU) og NATO, som tilmed ikke var koordinerede, og hvis indbyrdes forhold forblev uafklarede gennem det meste af perioden. Ved Amsterdam-traktatens vedtagelse i juni 1997 blev stillingen som højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik en vigtig nyskabelse, som skulle styrke EU's ansigt og stemme udadtil (Nielsen, 2001). Javier Solana tiltrådte stillingen i maj 1999 og tilførte dermed ESFP en vigtig dynamik. Ikke desto mindre var EUs militære dimension i denne periode stort set en tom skal, som umuligt kunne leve op til de betydelige politiske forventninger og de store sikkerhedspolitiske udfordringer, man stod over for i det tidligere Jugoslavien.

Til trods for ESFPs begrænsninger i denne første fase blev forsvarsforbeholdet ikke de-

sto mindre brugt hele syv gange. Den hyppige brug af forsvarsforbeholdet til trods for det begrænsede indhold af ESFP skyldes, at Rådet under Maastricht-traktaten anmodede WEU om at gennemføre konkrete aktioner med hjemmel i art. J.4, stk. 2. Da anvendelsen af art.4, stk. 2 forudsætter, at den pågældende aktion har indvirkning på forsvarsområdet, gjorde Danmark brug af forsvarsforbeholdet i alle tilfælde, uagtet at det efter dansk opfattelse ikke altid var klart, at de pågældende aktioner kunne siges at have indvirkning på forsvarsområdet (Udenrigsministeriet, 2001). Problemet med denne fremgangsmåde var imidlertid, at forbeholdet blev taget i brug, selv når der var tale om danske kerneområder og beslutninger, der var i overensstemmelse med de overordnede målsætninger i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. For eksempel blev forsvarsforbeholdet brugt i forbindelse med Rådets beslutning om retningslinjer for evakueringen af EU-statsborgere i krisesituationer, oprettelsen af en international politimission i Albanien samt i forbindelse med en fælles holdning om konfliktforebyggelse- og løsning i Afrika. Dermed var der lagt op til en meget stram fortolkning af forsvarsforbeholdet, som reelt vægtede den juridiske kontekst over det faktiske politiske indhold af ESFP-beslutninger og deres relation til danske politiske målsætninger og kerneværdier. Dermed kan man sige, at forsvarsforbeholdet på et meget tidligt tidspunkt blev den styrende faktor for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – og ikke, som man burde forvente, politiske målsætninger formuleret på baggrund af danske kerneværdier.

1999-2003 Det Strukturelle fundament etableres

Efterfølgende St. Malo mødet mellem Tony Blair og Jacques Chirac i december 1998 startede en dynamisk institutionel- og kapacitetsopbygningsproces, som grundlagde det nuværende strukturelle fundament for ESFP. Fra det Europæiske Råds møde i Köln i juni 1999 til vedtagelsen af Nice-traktaten i de-

cember 2000 blev ESFPs institutionelle ramme fastlagt, og der blev opsat en række militære og civile kapacitetsmål. Af de institutionelle nyskabelser var den vigtigste forudsætning for et handlekraftigt EU med kapacitet til at træffe beslutninger nok oprettelsen af den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite (PSC), EU's Militærkomite (EUMC) samt EU's Militærstab (EUMS). For at beslutningerne også skulle kunne bakkes op med troværdige militære styrker, vedtog Det Europæiske Råd i Helsinki i december 1999 konkrete mål for EU's militære kapacitet. Resultatet blev de såkaldte Headline Goals 2003, som opstillede en række ambitiøse civile og militære styrkemål. Til forskel fra de militære kapacitetsmål er de civile kapacitetsmål ikke berørt af forsvarsforbeholdet, hvori Danmark deltager fuldt ud.

Udviklingen mellem 1999 og 2003 var overraskende hurtig og vidtrækkende. Alligevel blev forsvarsforbeholdet i denne periode kun brugt to gange – i forbindelse med oprettelsen af en politistyrke i Albanien og etableringen af EU's satellitcenter. En del af årsagen til, at der blev gjort brug af forbeholdet overraskende få gange, i en tid hvor ESFP må siges at have været i rivende udvikling, skal findes i Folketingets vedtagelse fra december 1999, som opfordrede Regeringen til »nøje at følge udviklingen og deltage aktivt i alle drøftelserne og sikre danske interesser i det videre arbejde om krisestyring og den europæiske forsvarsdimension under fuld respekt for det danske forbehold« (Udenrigsministeriet, 2001). Som følge af den forventede stigning i antallet af sager til behandling i Rådet, der kunne berøre forbeholdet, fandt man det mest hensigtsmæssigt kun at afgive formel erklæring, hvis Danmark blev berørt direkte af beslutningen. Udfasningen af WEU og opbygningen af EU's egen kapacitet inden for rammerne af ESFP gjorde også en ende på den automatik, der før havde ligget i brugen af forbeholdet ved brug af artikel art. J.4. I stedet blev det nu nødvendigt at vurdere i

hvert enkelt tilfælde, hvilke afgørelser der havde indvirkning på forsvarsområdet. Fortolkningen blev, at »indvirkning på forsvarsområdet« ville omfatte anvendelsen af militære styrker, militære opgaver samt vedtagelser der i øvrigt angår anvendelsen af militære styrker og materiel (Udenrigsministeriet, 2001).

Selvom forsvarsforbeholdet kun blev brugt to gange i perioden mellem 1999 og 2003, begyndte konsekvenserne af forbeholdet ikke overraskende at blive betydeligt mere mærkbare, end de havde været i den forudgående periode. Dette var til trods for, at det blev vurderet, at forsvarsforbeholdet ikke indebar nogen fravigelse af princippet om, at alle medlemsstater deltager i alle institutionerne og i alle fora under Rådet. Danmark har derfor sæde i Militærkomiteen, deltager fuldt ud i PSC og har en dansk officer i EUs Militærstab. Ikke desto mindre var der i perioden flere lejligheder, hvor konsekvenserne af forsvarsforbeholdet blev mere tydelige. For eksempel blev det i foråret 2001 erkendt, at deltagelse i Militærkomiteen ikke kunne blive på samme præmisser som de øvrige medlemslande. Dette stod klart, da der skulle vælges formand for Militærkomiteen, hvor Danmarks stemme blev udslagsgivende. Episoden fik en gruppe af lande til at kræve en afklaring vedr. omfanget af det danske forbehold og den danske repræsentants rolle i Militærkomiteen. Det blev efterfølgende bestemt, at Danmarks repræsentant i Militærkomiteen ikke længere skulle stemme ved de sjældne lejligheder, hvor afstemninger finder sted, og at han skulle holde lav profil i, hvad der nu beskrives som »tavshedens stol«.

Det danske formandskab i andet halvår af 2002 viste også, at forbeholdet havde en del utilsigtede konsekvenser, som ikke fuldt ud kunne have været forudset, da forbeholdet blev vedtaget. Som følge af udfasningen af WEU og etableringen af ESFP, var det ikke længere muligt ud fra retsaktens at skelne

mellem områder, der har indvirkning på forsvarsområdet, og områder, der ikke berører forsvarsområdet. Derfor kunne Danmark ikke som oprindeligt planlagt nøjes med punktvis at afgive formandskabsstolen. Erklæringen fra Det Europæiske Råds afgørelse i Edinburgh i 1992 »at Danmark vil afstå fra sin ret til at varetage formandskabet for Unionen i alle tilfælde, hvor der er tale om at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet« betød derfor, at Danmark ikke kunne varetage formandskabsopgaver i alle fora, hvor der alt-overvejende drøftes emner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Konkret betød det, at Danmark fuldkommen overdrog formandsposten i alle forsvarsministertermøder, i Militærkomiteen og dennes arbejdsgrupper, samt i arbejdsgrupper hvor der primært drøftes forsvarsrelaterede emner. Ud over at repræsentanter fra andre medlemslande erindrer det danske formandskab for denne »skævhed«,⁴ er det også siden blevet klart, at der er betydelige uforudsete og alvorlige konsekvenser forbundet med, at Danmark reelt »mangler« et forsvarsformandskab. For små lande skabes de vigtige politiske relationer og netværk ofte før, under og efter et formandskab. Den faktiske »mangel« af et forsvarsformandskab har derfor betydelige konsekvenser for Danmarks muligheder for at etablere og vedligeholde netværk og samarbejdsrelationer med andre medlemslande. Derved mister Danmark indflydelse og har vanskeligt ved at operere under samme forhold som andre medlemslande. Danmark har ydermere svært ved at klargøre danske synspunkter og redegøre for danske værdier, fordi der reelt mangler taletid i officielle og uofficielle fora og netværk. Konsekvensen af den manglende taletid for den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik er, at Danmark er nødsaget til at bruge værdifuld (og mangelfuld) taletid på at klargøre synspunkter i forbindelse med forsvarsforbeholdet, med tilsvarende mindre lejlighed til at fremsætte værdibaserede danske synspunkter.

Derved er forsvarsforbeholdet også i disse eksempler styrende for den danske politik, mens politiske målsætninger og kerneværdier er sekundære.

2003-2008 ESFP i praksis

I februar 2003 kunne Nice-traktaten med nogen forsinkelse træde i kraft, og ESFP kunne dermed erklæres operationel. Siden da har EU ikke alene udført en lang række militære og civile missioner, men det institutionelle og kapacitetsmæssige grundlag er blevet yderligere udviklet og justeret med nye (og måske mere realistiske) kapacitetsmål. Dertil kommer en række nyskabelser – bl.a. oprettelsen af de såkaldte kampgrupper, oprettelsen af det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) og oprettelsen af en civil-militær celle under Militærstaben. Der er desuden opnået enighed om et operationscenter, som kan oprettes ad hoc, og som skal stå for planlægning og styring af militære eller civil-militære fredsstøttende operationer i situationer, hvor NATO's eller nationale operationelle hovedkvarterer ikke er egnede. Dertil kommer, at EU i maj 2003 lancerede en begrebsmæssig udvikling, idet Solana fik til opgave at producere et »europæisk strategikoncept«. Den endelige sikkerhedsstrategi; »Et sikkert Europa i en bedre verden« blev vedtaget i december 2003. Selvom der på nogen områder er lang vej endnu, er ESFP ikke længere den tomme skal, som i 1990'erne stod over for opløsningen af det tidligere Jugoslavien.

Der er dog stadig plads til videreudvikling af ESFP – kapacitetsmålene – militære såvel som civile – har stadig gabende huller, og selvom EU har udført et overraskende stort antal missioner, er de fleste relativt beskedne. Dertil kommer, at forholdet til NATO er fastfrosset i en position, som fordrer løsning af Cypern-problemet og ændring i forholdet mellem Tyrkiet og EU – med andre ord er det vigtige forhold mellem NATO og EU fuldstændigt afhængigt af, separate og måske uløselige problemer. Den for Danmark vig-

tigste videreudvikling er dog den ventede revision af sikkerhedsstrategien fra 2003. Strategien har behov for at blive præciseret, og nye risici, som den oprindelige strategi ikke tager højde for, skal indføres. Emnet er en central målsætning for det franske formandskab, der løber indtil udgangen af 2008. Videreudviklingen af sikkerhedsstrategien er tæt relateret til det vigtige emne om udviklingen af en reel strategisk kultur i EU. En sådan mangler stadig, og der er stadig forskellige opfattelser af, hvilken slags EU der skal arbejdes mod. I øjeblikket er de franske, britiske og tyske modeller på dagsordenen, hvor Danmark absolut vil have problemer med den tyske og til dels også den franske model, men hvor forsvarsforbeholdet forhindrer dansk indflydelse på netop dette essentielle område. Der er med andre ord »masser at tage fat i«, tilmed inden for områder der enten direkte eller indirekte har stor betydning for danske værdier og politiske målsætninger. Dertil kommer, at EU i øjeblikket står over for store praktiske og strategisk vigtige opgaver som overtagelsen af missionen i Kosovo, en større og mere samtænkt rolle for EU i Afghanistan samt uden tvivl en vigtig og udfordrende opgave i Georgien. Det er med andre ord i den nærmeste fremtid, at den videre begrebsmæssige udvikling af ESFP skal finde sted, hvilket betyder, at det også er nu, de enkelte medlemslande kan have indflydelse på, hvilket EU der skal udvikles.

Den sidste fase, siden ESFP blev operationel, har tydeligt vist, at det danske forsvarsforbehold har en række alvorlige og uforudsete konsekvenser. Det var naturligvis altid erkendt, at Danmark alt andet lige ville miste indflydelse i EU som en direkte konsekvens af forbeholdet. Det siger trods alt sig selv, at hvis man sætter sig uden for et samarbejde og simpelthen ikke deltager i nogle af organisationens vigtige fora som EDA og kampgrupperne, mister man indflydelse og indsigt, både i forhold til det konkrete emne, og i forhold til ad hoc emner og sociale netværk.

Det var også klart forventet, at der med udviklingen inden for ESFP, og det overraskende store antal missioner, ville følge et stigende brug af forsvarsforbeholdet. I den sidste fase har forsvarsforbeholdet været taget i brug otte gange (sammenlignet med syv gange i første fase og kun to gange i anden fase). Heraf har seks gange har været relateret til ikke-deltagelse i militære eller militær/civile missioner, mens forbeholdet har været brugt i forbindelse med oprettelsen af Althena-mekanismen til finansiering af EU-operationer samt i forbindelse med oprettelsen af EDA. Det var imidlertid ikke forudset, at forsvarsforbeholdet ville give anledning til, at Danmarks mulighed for at promovere danske mærkesager ville blive berørt i negativ retning og at der kunne skabes usikkerhed om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik inden for andre vigtige internationale fora som for eksempel FN. Det er især i forhold til den danske mærkesag – samtænkning – at forsvarsforbeholdet volder problemer samt i forhold til Danmarks mulighed for at handle ud fra det veletablerede princip at støtte FN og at støtte udvikling og fredelig konfliktløsning i Afrika.

I forhold til samtækningsprincippet har forsvarsforbeholdet vist sig at være særdeles problematisk og at have konsekvenser ikke kun for Danmarks forhold til EU, men også for NATO og FN, samt i forhold til prioriterede udenrigspolitiske områder som Kosovo, Afghanistan og Afrika. Samtænkning betyder ikke blot, at man koordinerer civile og militære midler i løsningen af specifikke udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer inden for den enkelte internationale institution, men også, at der bør foreligge en koordineret arbejdsdeling mellem forskellige internationale institutioner. Princippet accepterer, at problemer sjældent kan løses gennem udelukkende militære tiltag, samt at udvikling og politisk stabilitet ikke kan opnås uden sikkerhed. Civile og militære tiltag kan derfor per definition ikke adskilles, hvilket især ses i

konkrete eksempler som Afghanistan, Kosovo og Afrika. Den paradoksale situation for Danmark er, at selvom EU som organisation er det internationale forum, som er bedst egnet til samtænkning gennem det brede spektrum af opgaver, som EU kan varetage, kan Danmark vanskeligt fremføre synspunkter omkring samtænkning, velvidende at Danmark ikke selv kan deltage. Derimod er Danmark et ivrigt foregangsland for samtænkning i NATO. Problemet er dog, at NATO ikke er lige så velegnet til samtænkning som EU, og at der skabes en inkonsistens i dansk politik, ved at Danmark højlydt taler for samtænkning i NATO, men tier stille i EU. Problemet vil alt andet lige vokse i den nærmeste fremtid, eftersom der er en forventning om at EU i højere grad vil benytte blandede civile og militære missioner. Det er endnu uklart om Danmark vil kunne deltage i sådanne missioner, da det vil være vanskeligt at adskille de områder, der berøres af forsvarsforbeholdet fra områder der står uden for forbeholdets rækkevidde. Det kan ikke undgås, at en sådan situation både skaber usikkerhed om den danske position, og at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik begrænses i områder, der ligger langt uden for de områder, det oprindeligt var tiltænkt ved forsvarsforbeholdets indførelse.

Tæt relateret til problemet om samtænkning er det uforudsete problem, at der gennem forsvarsforbeholdet tilsyneladende er skabt en del usikkerhed om danske holdninger og kerneværdier. Selvom det danske forsvarsforbehold er velkendt inden for EU, er det samme ikke tilfældet i for eksempel FN og blandt et stort antal amerikanske diplomater. Dette er især blevet problematisk som følge af det øgede samarbejde mellem FN og EU, hvor ESFP reelt kan ses som en styrkelse af et FN, der har svært ved at leve op til sine forpligtelser. En del af de missioner, som EU har påtaget sig i Afrika, har været på anmodning af FN, og kampgruppekonceptet er udviklet på anmodning af FN. Det forekommer derfor

mærkeligt, når Danmark, som et land, der er kendt for sin støtte til FN og til afrikansk udvikling, kan være fortalere for et tættere samarbejde mellem de to organisationer, men når det kommer til stykket ikke kan deltage i præcis de missioner, som FN anmoder om, og som der tydeligvis er et afrikansk behov for. Dermed er der skabt usikkerhed omkring dansk udenrigspolitik og om det billede, som andre lande har af Danmark som foregangsland og som fortalere for udviklingslandene med fokus på fredelig konfliktløsning og udviklingsbistand som en del af sikkerhedspolitikken.

Lissabon-traktaten – en uventet stopklods

Det står nu klart, at det irske Nej til Lissabon-traktaten har tilført processen et betydeligt usikkerhedsmoment og for Danmarks vedkommende har medført, at den ellers planlagte folkeafstemning om forsvarsforbeholdet nu er udskudt. For ESFPs vedkommende har Lissabon-traktaten (såfremt den ratificeres af irerne) særligt betydning i forhold til de tre nyskabelser: en fælles udenrigsrepræsentant og udenrigstjeneste, afskaffelse af søjlestrukturen, som vil betyde, at for eksempel sikkerhedspolitik og udviklingspolitik bedre kan »samtænkes«, samt muligheden for at en gruppe af medlemslande kan indgå et »permanent struktureret samarbejde«. Dertil kommer en udvidelse af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske opgaver med bl.a. terrorismebekæmpelse, en traktatfæstelse af EDA og en solidaritetsklause. Selvom der er tale om vigtige initiativer, hvor især den fælles udenrigstjeneste er et nødvendigt element, for at ESFP skal kunne fungere optimalt med dens nuværende opgaver, har udviklingen på grundlag af Nice-traktaten dog været så markant, at der sagtens er plads til yderligere udvikling og konsolidering af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle på det nuværende traktatgrundlag. For Danmark er effekten af usikkerheden om Lissabon-traktaten straks værre, idet den aflyste eller forsinkede folkeafstemning betyder, at Danmark ikke vil kun-

ne deltage i den vigtige videreudvikling af ESFP, som netop i den kommende tid ser ud til at komme til at beskæftige sig med områder, der står centralt for danske kerneværdier og politiske målsætninger og mærkesager. Dermed er der ikke umiddelbart udsigt til, at de konsekvenser af forsvarsforbeholdet som er opstået efter udviklingen siden 2003, vil blive bragt til ende.

De konsekvenser, som er gennemgået i denne artikel, er et resultat af den globale udvikling kombineret med den betydelige udvikling i ESFP i de sidste otte år. Derfor er en afklaring om forsvarsforbeholdet vigtig at få på plads så hurtigt som muligt uagtet usikkerheden omkring Lissabon-traktaten. Grunden er, at ethvert land bør kunne føre udenrigspolitik, der svarer til den nationale identitet, og som er i overensstemmelse med nationale kerneværdier og de politiske målsætninger formuleret af landets folkevalgte organer. Udviklingen siden afslutningen på den kolde krig burde, alt andet lige, give optimale betingelser for en fortsættelse af den danske prioriterede værdibaserede udenrigspolitik med fokus på præcis de emneområder, der traditionelt har været danske/nordiske kæphest. Imidlertid betyder forandringerne i det institutionelle landskab (de fire hjørneste) – inklusive forandringerne i ESFP/EU – at konsekvenserne af forsvarsforbeholdet har ændret karakter på en måde, som gør det vanskeligt for Danmark at opretholde en værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den rivende udvikling i EU's militære dimension og det stigende samarbejde mellem EU og FN har betydet, at mærkesagsområder, hvor Danmark traditionelt har ageret som foregangsland, nu henhører under EU-regi, hvorfor Danmark ikke kan deltage. Eftersom det nordiske samarbejde er hensygt, og FN aktioner i stigende grad overføres til EU, er Danmark reelt kommet i en situation, hvor NATO er den mest oplagte platform for den danske aktivistiske udenrigspolitik med en politisk målsætning med op til 2.000 udsend-

te i internationale operationer. Der er derved opstået et uventet spændingsfelt i dansk sikkerhedspolitik, som ikke kan ignoreres.

Det er problematisk, fordi den dynamik, som genereres af forsvarsforbeholdet, og de gennemgåede udviklinger reelt har byttet om på, hvornår Danmark kan handle som »foregangsland« og »forbeholdsland«. Danmark har i realiteten skiftet position fra »foregangsland« til »forbeholdsland« i EU- og FN-ledede aktioner, der stiler mod bro- og institutionsbygning, fredelig konfliktløsning og udviklingsbistand. Samtidig er den danske position skiftet fra »forbeholdsland« til »foregangsland« i NATO, til trods for at danske værdier og politiske målsætninger, eksempelvis samtænkning, ville høre bedre hjemme i EU. Med andre ord har der været tale om en undergravning af den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik til fordel for en pragmatisk og aktivistisk udenrigspolitik udført på baggrund af, hvad der er muligt inden for de gældende restriktioner, og hvad der fra politisk side anses for at være opportunt for at varetage danske interesser. Der er tale om en kompleks udvikling, som ikke kunne have været forudset da forsvarsforbeholdet blev vedtaget under meget forskellige forudsætninger i 1993. Tiden er nu moden til en overvejelse om, hvorvidt Danmark skal være »foregangsland« eller »forbeholdsland«, og hvilken hjørneste der skal prioriteres. Ironisk nok fordrer dét at være foregangsland baseret på traditionelle danske udenrigspolitiske værdier en afskaffelse af forsvarsforbeholdet.

Litteratur

- Fauerby, Ib (2003), »Smuldre hjørnesteene i udenrigspolitikken?«, *Hjemmeværnsbladet* nr.2, marts <http://www3.hjv.dk/hjvbl/Artikler/2003/02/200302a-04.htm>
- Flockhart, Trine (2006a), »Complex Socialization: A Framework for the Study of State Socialization«, *European Journal of International Relations*, 12(1): 89-118.
- Flockhart, Trine (2006b), »Similar and Yet so Diffe-

rent: The Socialization of Democratic Norms in Post-War Germany and Present Day Iraq», *International Politics*, 43, 596-619.

Flockhart, Trine (2005), »A Mission Bound to Fail?: The United States as Socializer of Democratic Norms in Post-War Iraq«, *The Whitehead Journal of Diplomacy*, 6(1): 53-68.

Nielsen, Reimer, R (2001), *Den europæiske forsvarsdimension – baggrund og perspektiver*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.

Petersen, Nikolaj (2006), »Dansk sikkerhedspolitik 1973-2006: linjer og beslutninger«, *Økonomi og Politik*, 79(2): 19-37.

Udenrigsministeriet (2001), »Redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab« <http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/FredSikkerhedOgInternationalRetsorden/EUsSikkerhedsOgForsvarspolitik/DetDanskeForbehold/4DanForbRedeg.htm>, 8/10/2001.

Villaume, Poul (2006), »Dansk sikkerhedspolitik 1945-1972: loyal allieret med forbehold«, *Økonomi og Politik*, 79(2): 3-18.

Noter

1. I de få tilfælde, hvor den førte politik ikke stemmer overens med landets kerneværdier, vil man som regel hurtigt kunne finde specifikke indenrigspolitiske eller magtpolitiske årsager til divergensen. Problemet er bare, at andre stater i systemet vil have svært ved at forstå divergensen.
2. Materialet om forsvarsforbeholdet bygger i vid udstrækning på kapitel 2 i DIIS-udredningen »De danske forbehold over for den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000«, DIIS, 2008. Gennemgangen i denne artikel af udviklingen af ES-FP er ment som en kort opsummerende gennemgang.
3. Begrebet free rider blev hørt adskillige gange under interviews foretaget i NATO og Washington fra midten til slutningen af 80'erne.
4. Et synspunkt, som kom til udtryk ved flere lejligheder i forbindelse med interviews foretaget i Bruxelles i februar 2008.

Euroforbeholdet Med bakspejlet som kompas eller en usikker fremtid som pejlemærke?

**Martin Marcussen, lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, mm@ifs.ku.dk**

Efter femten års erfaringer med euro-forbeholdet er det ikke blevet ret meget nemmere at vurdere dets konsekvenser for Danmark. Der er et utal af uafklarede økonomiske såvel som politiske forhold at forholde sig til. ØMU-projektets udvikling fremover såvel som Danmarks fremtidige placering i den globale og europæiske økonomi er delvist ubekendte dimensioner af det store regnestykke, hvilket gør, at det er fuldt forståeligt hvis politikere indtager en »vent og se«-holdning med hensyn til forbeholdets fremtid.

Med bakspejlet som kompas: folkeafstemningerne

Knap havde de Europæiske Økonomiske Fællesskaber set dagens lys, før end planer for en europæisk økonomisk og monetær union blev præsenteret første gang. Det har været et gennemgående tema for den europæiske integrationsproces, at Europa en dag vil få en fælles mønt. Men vejen mod den endelige indførelse af euroen, først som elektronisk betalingsenhed i 1999 og derefter som gængs møntenhed i 2002, har været lang, snørklet og fyldt med forhindringer, hvilket bidrager til, at ØMU'en den dag i dag ofte ses som det største og mest afgørende skridt fremad i den europæiske integrationsproces' historie.

I Danmark har spørgsmålet om landets forhold til europæisk økonomisk samarbejde været noget af et paradoks. På den ene side

har der siden 1990 udviklet sig en bred politisk enighed om, at det indre marked ligger helt i forlængelse af grundtankerne i dansk udenrigsøkonomisk politisk filosofi. Vi går ind for frie markeder understøttet af en stærk konkurrencepolitik og en bred social dimension, herunder en europæisk strukturpolitik. På den anden side har det stået lysende klart for den politiske elite, at spørgsmålet om en fælles mønt i Europa splitter ethvert politisk parti midt over. Derfor har der over årene udviklet sig en politisk praksis i Danmark om, at suverænitetsafgivelse, uanset om den støttes af et 5/6 flertal af Folketinget eller ej, skal lægges ud til en folkeafstemning og offentlig debat. Af samme grund sikrede statsminister Poul Schlüter og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen sig da også, at der, da Maastricht-traktaten forelå færdigforhandlet i december 1991, stod indskrevet, at Danmark via en folkeafstemning selv kunne afgøre, hvorvidt landet ville indføre den fælles mønt.

I foråret 1992 blev der således udskrevet folkeafstemning om hele traktaten, som resulterede i et snævert Nej-flertal. Forud for afstemningen den 2. juni 1992 var der blevet optegnet dystre profetier for den danske økonomi i tilfælde af et Nej til traktaten. To uger før afstemningsdagen blev den daværende EU-kommissær Henning Christophersen ci-

teret for at vurdere, at et Nej til Unionen kunne koste 200.000 arbejdspladser og mistet eksport for 40 milliarder kr. (*Politiken*, 19. maj 1992). I finansminister Henning Dyrsmoses Finansredegørelse fra samme forår kunne man læse, at et Ja ville resultere i 20.000 flere arbejdspladser mens et Nej ville kunne koste hen mod 30.000 danske job i løbet af få år (*Børsen*, 28. april 1992). Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen tilføjede, at »et Nej kan betyde højere rente, øget arbejdsløshed og en velfærd som for 20 år siden« (*Politiken*, 19. maj 1992). Nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer holdt i modsætning hertil fast ved, at det ikke vil være forbundet med nogen økonomisk katastrofe for Danmark, hvis der blev stemt Nej den 2. juni. Personligt ville han dog anbefale et Ja til traktaten (*Berlingske Tidende*, 29. februar 1992). Vismandsrapporten fra Maj samme år kan læses på samme måde (citeret fra Bonde, 1993: 87-88).

På et tidligt tidspunkt i kampagneforløbet fastslog Jens-Peter Bonde fra Folkebevægelsen mod EF i dagbladet *Information*, at resultatet af et Nej til Maastricht-traktaten ikke ville blive en genforhandling af hele traktaten, men Nejet ville derimod åbne op for den mulighed, at den danske regering kunne »lave en liste over de bestemmelser i unions-traktaten, som ikke skal gælde for Danmark« (citeret i Ryborg, 1998: 24). Herefter begyndte de folkelige Nej-bevægelser og Socialistisk Folkeparti at lave lister af den type, som Bonde refererede til. De indeholdt alle sammen et ønske om at undtage Danmark fra deltagelse i den økonomiske og monetære union. Det var blandt andet på baggrund af disse lister, at Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre den 22. oktober 1992 kunne enes om det Nationale Kompromis, som hurtigt fik støtte fra alle partier i Folketinget undtagen Fremskridtspartiet, og som officielt blev kaldt »Danmark i Europa«. I dokumentet stod blandt beskrevet, at Danmark holder sig uden for den fæl-

les mønt, men også, at »Danmark tillægger det stor betydning at deltage i valutasamarbejdet, som det er udformet i EMS'en«, og af samme grund burde landet deltage i et tæt valutasamarbejde i EF-regi. Efter intense diplomatiske forhandlinger med de øvrige EF-medlemsstater blev det i Edinburgh på et topmøde for stats- og regeringschefer den 11.-12. december 1992 vedtaget at indføre en protokol, hvor det danske forbehold over for blandt andet ØMU'en stod indskrevet. »Vi kan nu holde en ny folkeafstemning til april eller maj«, sagde en glad statsminister Poul Schlüter efter topmødet. »Vi har fået alle vore afgørende ønsker fra Det Nationale Kompromis igennem« (citeret i Bonde, 1993: 4).

Afstemningen om de danske forbehold fandt sted den 18. maj 1993 og endte med et klart Ja. I kampagnen lod det til at være særlig vigtigt for socialdemokraterne at få fastslået, at ØMU-forbeholdet ikke ville være nogen speciel hindring for at deltage aktivt i et europæisk økonomisk samarbejde. Socialistisk Folkeparti pegede derimod på, at ØMU-forbeholdet kunne ses som et værn mod en føderal udvikling. Begge partier anbefalede derfor deres vælgere at stemme Ja til forbeholdet. Venstre lagde ikke skjul på, at partiet ønskede, at forbeholdet udelukkende var en midlertidig forhindring for Danmarks fulde tilslutning til den økonomiske og monetære union. Over for Ja-siden stod Fremskridtspartiet, der ikke kunne se, hvordan forbeholdene skulle kunne bremse en føderal udvikling i Europa, og derfor anbefalede et Nej (Jensen og Jespersen, 2003).

Disse positioner blev fastholdt nogenlunde uforandrede indtil 1998-1999, hvor ØMU-projektet begyndte at materialisere sig. I begyndelsen af 2000 indikerede meningsmålinger, at danskerne i det hele taget forholdt sig positivt til indførelsen af euroen i Danmark. Sammenholdt med at tredje fase af ØMU'en var igangsat 1. januar 1999, vurderede statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at betingel-

serne nu var til stede for at kunne afvikle euro-forbeholdet. Poul Nyrup Rasmussen fik fuld støtte på den ekstraordinære partikon-gres den 30. april 2000 til at udskrive folkeafstemning. Aldrig før eller siden har partiet stået så samlet omkring et EU-spørgsmål af den kaliber. Alt så lovende ud for, at afstemningen den 28. september 2000 ville forløbe som planlagt. Langt størstedelen af organisationerne på arbejdsmarkedet, de største politiske partier og hovedparten af de nationale medier sluttede op omkring statsministeren (Marcussen og Zølner, 2001). Socialdemokratiet artikulerede nu, at ØMU-forbeholdet kunne ses som en trussel mod den danske velfærdsstat og i det hele taget havde store økonomiske konsekvenser for Danmark. Venstre argumenterede desuden for, at forbeholdet satte Danmark uden for politisk indflydelse i Europa. Herooverfor stod Socialistisk Folkeparti, som fortsat så forbeholdet som et værn mod en føderalistisk udvikling i Europa og i øvrigt fremførte det argument, at der indtil videre ikke havde været nævneværdige økonomiske konsekvenser for Danmark forbundet med at stå uden for ØMU'en. Dansk Folkeparti supplerede med, at ØMU-forholdet havde til formål at sikre den danske politiske og økonomiske suverænitet og identitet (Jensen og Jespersen, 2003).

Også denne gang blev det fra flere sider forudset, at de økonomiske konsekvenser ved et Nej ville være betydelige. Unibank og Danske Bank forudså, at arbejdsløsheden ville blive 10-15.000 personer højere ved et Nej end ved et Ja (*Berlingske Tidende*, 31. august 2000). LO mente derimod, at tallet snarere nærmede sig 35.000 flere arbejdsløse ved et Nej til euroen (*Berlingske Tidende*, 11. april 2000), hvorimod Arbejderbevægelsens Erhvervsråd skød på 21.000 arbejdsløse over fire år (*Politiken*, 1. januar 2001). Umiddelbart før afstemningen mente økonomiminister Marianne Jelved og finansminister Mogens Lykketoft, at et Ja ville skabe 15.000-20.000 flere job i Danmark, hvorimod et Nej ville

koste det danske samfund 20 milliarder kr. årligt de næste 10 år (*Information*, 22. september 2000). I modsætning hertil slog de danske vismænd i deres forårsredegørelse fast, at der kun ville være små og usikre økonomiske fordele og ulemper ved medlemskab af ØMU'en (DØR, 2000: 7). Denne klare udmelding, fra en autoritativ og legitim meningsdannende institution i den danske debat, koblet med, at euroens værdi gennem hele kampagneforløbet fortsatte med at falde i forhold til dollaren betød, at den danske befolknings opbakning til euroen hurtigt forsvandt (Marcussen og Zølner, 2001). Hvor meningsmålinger i marts 2000 havde vist et klart Ja til euroen, vente stemningen hen over sommeren mod et lige så klart Nej. Kun 46,8 procent af de afgivne stemmer endte med at støtte dansk medlemskab af den tredje fase af ØMU'en.

Fremtidens udfordringer:

Den økonomiske dimension

I dag lader der til at være enighed om, at det ikke først og fremmest er den økonomiske dimension, der er afgørende for, hvorvidt Danmark skal indføre euroen eller ej (DIIS, 2008: 181-183). Det betyder imidlertid ikke, at ØMU-projektet har været fuldstændig uden økonomisk betydning for Danmark. Danmark har som et lille åbent land, der hovedsageligt handler med EU-lande, været afhængig af de økonomiske konjunkturer i blandt andet Europa. Da skabelsen af det indre marked og euro-området har forårsaget endog meget store ekstra gevinster forbundet med større handels- og investeringsmæssig samkvem og finansiell integration, har Danmark, på trods af euro-forbeholdet, haft gavn af økonomisk integration i Europa. Danmark har i næsten hele perioden siden vedtagelsen af euro-forbeholdet været inde i en rivende økonomisk udvikling, der blandt andet er betinget af en række internationale forhold, herunder fuldførelsen af det indre marked og euroområdet udvikling og den økonomiske globalisering. Parallelt hermed har danske

politikere over de forløbne 15 år gennemført betydelige strukturreformer, der har medført, at Danmarks institutionelle konkurrenceevne – betinget af blandt andet fleksible arbejdsmarkeder, et velfungerende finansielt system, og en effektiv og troværdig offentlig sektor – er helt i top. Danmark har placeret sig i spidsen i samtlige internationale målinger, der har med konkurrenceevne og innovation at gøre. Meningsmålinger i dag viser, at en betydelig del af de danske virksomhedsledere ikke vurderer, at der er den store forskel ved at være uden for eller inden for euroområdet (Sentio Research, juli 2008).

Efter ti års erfaring med euroen er vi nu også i stand til at vurdere, hvilke succeser euroområdet har leveret, og hvilke udfordringer euro-landene stadig står over for. På denne ene side er det klart, at introduktionen af euroen har været sammenfaldene med, at rente- og inflationsniveauet i den vestlige verden har været for nedadgående og gennem længere tid har befundet sig nogenlunde på et stabilt lavt niveau. I mange euro-lande er de store underskud på de offentlige budgetter også blevet reduceret betydeligt over de sidste 10 år. Det er som nævnt også klart, at euroen har bidraget til den finansielle integration i Europa og har skubbet på udvidelsen af den intra-europæiske handel. I vurderingen af ØMU'ens succeser er det imidlertid svært at skelne klart mellem ØMU'ens selvstændige effekter på disse forhold og de effekter, der må tilskrives det indre marked og den økonomiske globalisering (Eichengreen og Boltho, 2008). På listen af succeser skal også nævnes, at euroen på den internationale scene er blevet en betydelig reservevaluta, og det kan desuden hævdes, at Europa uden euroen havde været meget mere sårbar i forhold til den finansielle krise, der har udspillet sig siden efteråret 2007 (Münchau, 2008).

Listen af udfordringer, som euroområdet står over for, er stadig betydelig. Da ØMU'ens strukturer blev formuleret, var det en forvent-

ning hos mange, at den økonomiske integration ville bidrage til at udligne de store forskelle, der eksisterede mellem euro-landenes økonomier. Denne forventning er ikke blevet opfyldt. Der er fortsat store og i nogle tilfælde stigende forskelle mellem euro-landene, hvad angår vækst og inflation, hvilket alt andet lige gør det svært at implementere en fælles pengepolitik, der er lige passende helt vejen rundt. Der er også betydelige problemer med hensyn til at gennemføre en række strukturreformer som dem, der har været på den danske dagsorden over de sidste 15 år. Lissabon-målsætningen om at gøre Europa til den mest konkurrencedygtige region i verden år 2010, taler man ikke længere så højt om. Forventningen har været, at medlemskab af ØMU'en, hvor vækst- og stabilitetspagten regulerer for sunde offentlige finanser gælder, i sig selv skulle have en disciplinerende effekt på euro-landenes reformer. Denne forventning er heller ikke blevet opfyldt. EU-Kommissionen har på det seneste konkluderet, at ØMU'en ikke af sig selv tilvejebringer en incitamentsstruktur, der fremmer strukturreformer blandt euro-landene. Måske endda tværtimod, idet EU-medlemmer uden for euroområdet tilsyneladende har større tilskyndelse til at igangsætte reformer, der skaber et større vækstpotentiale, end lande, der er inden for euroområdet (European Commission, 2008: »the political incentives to pursue rigorous reform in EMU are comparatively weak«, s. 91; se også *Agence Europe*, 7. maj 2008, *Financial Times*, 8. maj 2008 og Wolf, 2008). Hertil kommer, at ØMU-projektet stadig ikke kan hævdes at være blevet et folkeligt projekt. Mere end to tredjedele af franskmændene, italienerne og spanierne, og mere end halvdelen af tyskerne, er tilsyneladende af den opfattelse, at euroen har haft en negativ effekt på deres respektive lande (*Financial Times*, 28. januar 2007). Der er altså betydelige udfordringer for euroområdet som helhed.

Fremtidens udfordringer:

Den politiske dimension

De politiske konsekvenser af euro-forbeholdet er ikke nemmere at vurdere end de økonomiske konsekvenser. Nogen vil med god ret hævde, at den økonomiske dimension i bund og grund ER politisk. Det er for eksempel et politisk valg, at den europæiske centralbank har fået til opgave at forfølge én eneste målsætning, nemlig en lav og stabil inflation for euroområdet som helhed. Alligevel giver det mening at skelne mellem et antal forskellige politiske dimensioner af ØMU-projektet (Marcussen, 2000). I denne artikel skal det blot understreges, at »politisk inklusion« og »politisk indflydelse« ikke behøver at være sammenfaldende. Politisk inklusion handler om »at sidde med omkring bordet«. Når man sidder med omkring bordet, har man formelt set ret til at deltage i afstemninger i det pågældende forum og til at give sine meninger til kende. Dette har en værdi i sig selv. Det er bare langt fra sikkert, at denne politiske inklusion også bevirker, at det pågældende land har politisk indflydelse. For at forstå dette skal man være opmærksom på flere forhold. For det første handler meget dagligdags mødeaktivitet i europæiske fora ikke så meget om at gennemføre formelle afstemninger. I realiteten er der meget få fora i EU, hvori der systematisk foretages afstemninger. I nogle fora er det oven i købet ikke velanset, at et lands repræsentant åbenlyst repræsenterer dette specifikke lands interesser i modsætning til Europas interesser. For det andet kan det enkelte »bord« eller mødeforum ikke ses i isolation. EU's økonomiske styringsstruktur tager i stor udstrækning form af multidimensionelle netværk, der fungerer før, under og efter det formelle møde. Strukturen er hullet som en si, men også ganske uigennemskuelig for den uindviede. For det tredje er det nyttigt at gøre sig klart, at ØMU'en altid har været karakteriseret af, at der er kernelande og lande, der befinder sig i periferien af de økonomiske magtstrukturer. Kernelandene inkluderer selvfølgelig Tysk-

land og Frankrig, mens periferilande typisk er mindre og nyere medlemslande. Disse forhold gør, at den politiske indflydelse ikke automatisk skabes ved at sidde med omkring bordet.

Hertil kommer, at lande, der befinder sig uden for euroområdet, kan vise sig at have endog ganske væsentlig indflydelse på den dagsorden, der præger euroområdet. I de senere år er Danmark eksempelvis ofte blevet fremhævet som et modelland, som eurolandene bør lære fra. OECD, IMF og EU-Kommissionen ser således Danmark som et foregangsland, når det handler om innovation, arbejdsmarkedspolitik, miljø, velfærdsstaten, den offentlige sektors effektivitet og integritet og den stabilitetsorienterede økonomiske politik. Lidt det samme gør sig gældende for Sverige, hvor Lars E.O. Svensson fra den svenske Riksbank på et tidspunkt har hævdet, at »the Monetary Union needs Sweden ... not the other way around« (Svensson, 2002: 3).

Eurogruppen

Når det er sagt, så er der sket flere ting over de sidste 10-15 år, som vi ikke kunne have forudset, og som påvirker vurderingen af, hvilke politiske konsekvenser det har, at Danmark har et euroforbehold. Da det eksempelvis i slutningen af 1997 stod klart, at Frankrig og Tyskland påtænkte at etablere et koordinerende forum i form af et Euro-råd, som udelukkende samlede euro-landene, og dermed ekskluderede lande, som havde fået formelle forbehold over for ØMU'en, eller som simpelthen ikke var kvalificerede til at deltage, førte det til voldsomme protester fra blandt andet Danmark. Fra danske side ønskede man simpelthen ikke, at et sådan forum skulle etableres – og hvis det alligevel blev etableret, ønskede man at få ret til at deltage fuldt ud i dette forum. Danmark blev så beroliget med, at det selvfølgelig altid vil være i det fælles Økofin-råd, at beslutninger skulle træffes, og at det nye forum udelukkende ville være et uformelt samlingspunkt (*Agen-*

ce Europe, 15. september 1997). Den daværende EU-formand, Luxembourgs stats- og finansminister, Jean-Claude Juncker, fremlagde flere eksplicitte forslag til, hvordan landene uden for euroområdet kunne involveres i arbejdet i det nye Euro-råd. Den franske finansminister, Dominique Strauss-Kahn, som sammen med den tyske kollega, Theo Waigel, var én af initiativtagerne til det nye Euro-Råd, understregede i samme forbindelse, at det ville være helt naturligt at inddrage de lande uden for euroområdet, som opfylder alle konvergenskriterierne, herunder deltager i et snævert valutasamarbejde med indelandene (*Agence Europe*, 17. november 1997). Den danske udenrigsminister, Niels Helveg Petersen, benyttede lejligheden til at minde om, at ordet såvel som ånden i Maastricht-traktaten var baseret på, at udelandene skulle involveres i arbejdet med ØMU'en (*Agence Europe*, 24. november 1997). Helt indtil Luxembourg-topmødet i december 1997, hvor Euro-rådet blev etableret som et uformelt samlingspunkt, blev det fremhævet, at udelandene naturligvis skulle involveres i dette forums arbejde, og at det under ingen omstændigheder skulle erstatte arbejdet i Økofin-rådet. Konkret blev det nævnt, at udelandene skulle have observatørstatus i dette forum, og at de skulle have tilsendt dagsordenerne forud for de uformelle møder (*Agence Europe*, 10. december 1997; se også *Agence Europe*, 11. og 12. december 1997).

I dag ved vi at Euro-Rådet – som i dag kendes under navnet Eurogruppen – i stigende grad er blevet formaliseret, fungerer som et beslutnings- og koordinationsforum på en lang række områder, som er direkte relevante for udelandene, og stadig oftere gør møderne i Økofin-rådet til rene formaliteter. Danmark er ikke observatør i dette forum og modtager ikke automatisk dagsordener eller nogen form for baggrundsinformation om møderne. Dette er en udvikling, som har fundet sted gradvist. I 2000 fik Eurogruppen sin egen mødedag forud for møderne i Økofin-rådet

(*Agence Europe*, 17. juli 2000), hvilket fik både de involverede ministre og ikke mindst journalisterne til at vende deres opmærksomhed bort fra Økofin-møderne, som først fandt sted dagen efter. I 2003 blev der etableret et særligt forberedende forum, den såkaldte Eurogroup Working Group, som ikke på nogen måde involverer udelandene. Dette var en stor ændring i forhold til den tidligere praksis, hvor det meste forberedende arbejde fandt sted i den såkaldte Økonomiske og Finansielle Komité, hvor Danmark deltager (Crooks og Parker, 2003). I 2004 blev det besluttet, at Eurogruppen skulle have en fast formand, Jean-Claude Juncker, der repræsenterer Eurogruppen udadtil og har effektiviseret og strømlinet arbejdet indadtil (*Agence Europe*, 10. september 2004). Endelig, i 2008, blev det formelt nævnt i Lissabon-traktaten, at Eurogruppen er et uformelt organ. Dette kan ses som en betydelig anerkendelse af vigtigheden af dette koordinations- og beslutningsforum. Der er ingen tegn på, at denne udvikling vil stoppe. Tværtimod indeholder næsten alle forslag til økonomiske reformer i Europa en passus om, at større ansvar og kompetencer bør placeres i Eurogruppen. Eurogruppen ses i stigende udstrækning som den drivende kraft i europæisk økonomisk integration, både hvad angår ansvaret for at iværksætte en koordineret indsats for strukturelle reformer i euroområdet, og når det handler om at repræsentere EU på den internationale scene (se eksempelvis Cohen og Subacchi, 2008; European Commission, 2008 og Pisani-Ferry et al., 2008).

Det betyder ikke, at Eurogruppen fungerer problemfrit. Man har godt nok med tiden lært at tale med én tunge, når det handler om kursværdien af euroen, men der er stadig store forskelle mellem medlemmerne af Eurogruppen, hvad angår opfattelsen af og indstillingen til de nationale budgetsituationer og vigtigheden af at opfylde kravene, der er nedfældet i stabilitets- og vækstpakten. Der er også uenighed i gruppen om, hvorvidt Eu-

rogruppen er begyndelsen til en såkaldt »økonomisk regering«, der kan fungere som politisk modvægt til centralbanken i Frankfurt, eller om en sådan udvikling vil kunne tolkes som en trussel mod centralbankens uafhængighed. Al den stund, at der er udsigt til, at euroområdet bliver større og større i fremtiden, og dermed kommer til at indeholde lande med meget forskellige økonomiske profiler, er det usandsynligt, at gruppen fremover vil komme til at optræde mere ensartet på spørgsmål af den art. Det man måske kan forudsige er, at nogle medlemmer af Eurogruppen vil komme til at arbejde tættere sammen end andre. Reelt set vil der så inden for rammerne af Eurogruppen komme til at opstå en gruppe af kernelande og en anden gruppe af periferilande i euroområdet.

ECB's Styrelsesråd

En anden institutionel udvikling finder sted i Frankfurt omkring Den Europæiske Centralbank (ECB). Det er i Styrelsesrådet, at der blandt andet tages beslutninger om den pengepolitiske rente, der skal gælde for euroområdet og dermed også i Danmark, hvor Nationalbanken følger bevægelserne i den europæiske styrerente tæt. Det har i flere år været opfattelsen, at Danmark bør have en repræsentant i dette forum for at tale den danske sag. Dette er et argument, der ofte er fremhævet i folkeafstemningskampagner i Danmark. Det har imidlertid altid været tilfældet, at selvom den danske nationalbankdirektør skulle få en plads i Styrelsesrådet, kan vedkommende ikke sætte sig for at placere danske interesser centralt i debatten om det europæiske renteniveau. Styrelsesrådet er nemlig at betragte som et såkaldt kollegialt forum, hvor hvert medlem, stort som lille, har én stemme og er udpeget i en personlig kapacitet, og altså *ikke* som en national repræsentant. Alle medlemmer af Styrelsesrådet skal varetage hele euroområdets interesse. Udviklingstendenser i et enkelt land er kun relevante at diskutere, i den udstrækning disse har betydning for hele euroområdets økonomi.

Med andre ord, den danske nationalbankdirektør må formelt set slet ikke tale på vegne af Danmark. Ignoreres dette vigtige princip, er det hele ECBs uafhængighed, der er sat på spil.

Dette forhold har været kendt, siden strukturerne for centralbanken blev formuleret første gang. Hvad man derimod ikke diskuterede, da ECB blev grundlagt var, hvad der skulle ske i det øjeblik, flere lande trådte ind i euroområdet. Skal rentebeslutninger tages på samme måde, når der er 11 medlemmer af euroområdet, som når der er 16 eller 22? I forbindelse med vedtagelsen af Nice-traktaten i 2003 fik ECB stats- og regeringschefernes opbakning til at udvikle et såkaldt rotationssystem, som kunne træde i kraft, når euroområdet består af 16 medlemmer, hvilket bliver tilfældet, når Slovakiet indfører euroen i januar 2009. Dette er et rotationssystem, som i første omgang vil betyde, at der dannes to grupper af lande, hvor landene inden for hver gruppe må skiftes til at deltage i afstemningerne. Når antallet af lande op på 22, dannes der tre grupper, som fungerer på samme måde. I realiteten betyder dette, at nye eurolande fremover altså ikke kan være sikre på at få en plads ved bordet under alle afstemninger. Dette har fået nogle til at tale om, at der i Styrelsesrådet vil udvikle sig et system af A-, B- og C-medlemmer blandt eurolandene (Umbach og Wessels, 2009).

Som det kan ses, er spørgsmålet om euroforbeholdets betydning for »politisk inklusion« og »politisk indflydelse« ikke ligetil at besvare. Den økonomiske styringsstruktur i Europa ændres hele tiden, og Danmarks muligheder i forhold til denne ændres tilsvarende.

Vent-og-se

Med ti års ØMU-erfaring er det bestemt ikke blevet nemmere at vurdere fordele og ulemper ved det danske euroforbehold. Vurderingen lider af, at der skal tages hensyn til flere meget usikre forhold. Et første forhold hand-

ler om, hvorvidt euroområdet får taget hånd om nogle af de betydelige udfordringer, man står over for. I et *optimistisk scenarium* vil euroområdet gradvist blive større med flere og flere medlemmer, der vedvarende forsøger at tilpasse deres økonomiske strukturer og institutioner på en måde, der fremmer fleksibilitet, vækst og innovation, samtidig med at inflationen holdes i ave. Det vil også være et scenarium, hvor der endelig er tegn på en stigende konvergens mellem eurolandenes økonomier, og dermed en situation, der gør den til enhver tid fastsatte styrerente mere acceptabel for alle parter. Endelig vil det optimistiske scenarium tegne et billede af euroområdet som en homogen aktør i IMF, WTO og andre fora, hvor de internationale økonomiske spilleregler fastsættes. I det *pessimistiske scenarium* bliver det vanskeligere og vanskeligere at overbevise udelandene om, at det er en god idé at overtage euroen som betalingsmiddel. Lande som Polen og Tjekkiet, der forholder sig afventende over for euroen, vil danne forbillede for andre udelande. Det samme vil Danmark, Sverige og Storbritannien, der har opnået betydelige økonomiske resultater på trods af, at disse lande ikke har indført euroen. Blandt eurolandene vil vi desuden kunne se, at de nationale politikere fastholder deres modstand mod at gennemføre strukturreformer af den slags, der anbefales af ECB, og som vurderes at være nødvendige for at mindske nogle af de betydelige spændinger, der er opstået i euroområdet. Den nuværende tendens til stigende divergens vil i dette scenarium fortsætte, og euroområdet formår ikke at optræde på den internationale scene med én stemme.

Groft sagt kan man opstille den forventning, at hvis ØMU'en hælder mod at blive en ubetinget økonomisk og politisk succes, vil det være en fordel for Danmark at være med i euroområdet eller i det mindste at bevare den nuværende fastkurspolitik over for euroen i en »vent og se«-position. Danmark vil så at sige blive trukket med af ØMU'ens succes,

om vi så er med eller ej. Omvendt må man stille spørgsmål ved, hvor meget Danmark har ud af at være med i et euroområde, der på alle dimensioner har problemer med at leve op til forventningerne, og som er præget af interne skærmydsler, spændinger og mangel på samordning. Inden for såvel som uden for euroområdet vil Danmark blive dårligere stillet, ved at dets samarbejds- og handelspartnere gennemgår en lang kriseperiode.

Et andet usikkert forhold handler naturligvis om, hvordan den danske økonomi udvikler sig i årene fremover. Ifølge et *optimistisk scenarium* vil den danske økonomi fortsat være på forkant med globaliseringen med dertil hørende innovation i den private såvel som offentlige sektor. Gradvis vil den danske økonomi blive mindre og mindre afhængig af olie og gasproduktionen i Nordsøen. Det *pessimistiske scenarium* er naturligvis, at den sunde udvikling i den danske økonomi af den ene eller den anden årsag stoppes, og at landet i stigende udstrækning bliver mål for valutaspekulation og andre former for kriser.

På et meget overordnet plan lader det til at være rimeligt at antage, at jo bedre den danske økonomi er gearet til at udnytte gevinsterne ved den økonomiske globalisering, desto mindre betyder euroforbeholdet. Med andre ord, hvis den danske økonomi er i sund og holdbar fremdrift, vil der ikke være det store behov for at søge beskyttelse i et euroområde, uanset om ØMU'en er en succes eller ej. Modsat forholder det sig, hvis Danmark arbejder sig ind i en recession og udsættes for en række kriser. I denne situation vil det fra både danske virksomhedslederes og danske politikeres side blive krævet, at Danmark genovervejer sit forhold til euroområdet. Dette krav vil selvfølgelig stå stærkest, hvis euroområdet i mellemtiden har fået godt tag om nogle af de mange udfordringer, der ligger forude.

På den meget korte bane er det derfor spørgs-

målet, om danske politikere – i en situation hvor den danske økonomi fortsat hører til de bedste i verden, og hvor euroområdet står over for en række uløste problemer – tør tage risikoen ved at afholde endnu en folkeafstemning om euroen? Endnu en folkeafstemning, der resulterer i et Nej, vil kunne cementere den danske udeposition og forvandle landet fra at være en semi-permanent outsider til en permanent outsider. Mange vil i den nuværende situation forståelig nok indtage en »vent og se«-position svarende til den nuværende svenske regerings strategi.

Litteratur

- Bonde, Jens-Peter (1993), *Unionen efter Maastricht og Edinburgh*, København: Notat og Regnbuegruppen.
- Cohen, Benjamin J. og Paola Subacchi (2008), »Is the Euro Ready for »Prime Time«? Chatham House Briefing Paper, IEP BP 08/03, juli, London: Chatham House.
- Crooks, Ed og George Parker (2003), »Single currency forum freezes out non-euro states«, *Financial Times*, 29. april.
- Dansk Institut for Internationale Studier (2008), *De danske forbehold over for den europæiske union. Udviklingen siden 2000*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Det Økonomiske Råd (2000), *Dansk Økonomi*, forår. København: Det Økonomiske Råd/Formandskabet.
- Eichengreen, Barry and Andrea Boltho (2008), »The Economic Impact of European Integration«, *CEPR Discussion Paper*, 6820, May, Centre for Economic Policy Research, London.
- European Commission (2008), »EMU@10: Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union«, *European Economy*, 2/2008, Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Jensen, Anita Damsgaard og Mette Harbo Trudsø Jespersen (2003), »Folketingets debat om EU-forbeholdene«, speciale indleveret ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, maj.
- Marcussen, Martin (2000), »ØMU'en som politisk projekt«, *Økonomi & Politik*, 73(2): 47-59.
- Marcussen, Martin og Mette Zølner (2001), »The Danish EMU Referendum 2000: Business as Usual«, *Government and Opposition*, 36(3): 379-402.
- Münchau, Wolfgang (2008), »Pessimism about the eurozone is misplaced«, *Financial Times*, 13 April.
- Pisani-Ferry, Jean, Philippe Aghion, Marek Belka, Jürgen von Hagen, Lars Heikensten og André Sapir (2008), *Coming of Age: Report on the Euro Area*, Bruegel Blueprint Series, volume 4, Bruxelles: Bruegel.
- Ryborg, Ole Vigant (1998), *Det utænkelige nej ...!* København: Informations Forlag.
- Svensson, Lars E. O. (2002), »Sweden and the Euro«, Briefing paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, available at www.princeton.edu/svensson/.
- Umbach, Gaby og Wolfgang Wessels (2009), »The European System of Central Banks: Circles, Core, and Directoire«, i Kenneth Dyson og Martin Marcussen, red. *Central Banks in the Age of the Euro: Europeanization, Power and Convergence*, Oxford: Oxford University Press.
- Wolf, Martin (2008), »EMU's second 10 years may be tougher«, *Financial Times*, 27 May.

Politisk kronik 2. halvår 2007

**Lars Bille, institutleder, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet**

I begyndelsen af juli tog statsminister Anders Fogh Rasmussen sædvanen tro på sommerferie i Frankrig, og offentlighed, skulle ikke regne med at høre mere fra ham den næste månedstid. Sådan havde det været de foregående år, og således forventedes det også at blive dette år. Det forhindrede dog ikke nogle af de politiske kommentatorer i at mene, at statsministeren nok ville bruge en del af tiden – ferie eller ikke ferie – til at forberede et efterårsvalg. Valgrytterne var sat i omløb.

De fik næring af, at med trepartsforhandlingernes milliarder af kroner og yderligere milliarder i aftalerne med kommunerne og regionerne for 2008 havde regeringen lettet markant på låget til statskassen og dermed forsøgt at tage brodden af den socialdemokratiske velfærdskampagne mod regeringen. Det flugtede heller ikke perfekt med Socialdemokraternes parlamentariske arbejde, at fagbevægelsen indgik en så stor aftale med regeringen uden om partiet. Varslingen af, at kvalitetsreformen ville blive præsenteret efter ferien, pegede i samme retning. Desuden blev det også fremført, at det ville være en fordel for regeringen med et valg inden overenskomstforhandlingerne i foråret 2008, forhandlinger som på baggrund af de forventninger om høje lønstigninger, som en række offentlige personalegrupper havde, kunne

blive vanskelige og derfor godt kunne ende med et regeringsindgreb. Endelig blev det også fremført, at det kunne være en fordel for regeringen med et tidligt efterårsvalg, så den kunne udnytte det opbrud i vælgerkorpsset meningsmålingerne viste efter Ny Alliances dannelse i form af andre flertalskombinationer i Folketinget end den vante, eller modsat, inden opbruddet cementerede sig, og det nye parti fik opbygget en organisation og fik et mere sikkert fodfæste i dansk politik.

De udspil, partierne kom med, var præget af deres forventning om et snarligt valg. Dansk Folkeparti foreslog på sommergruppemødet den 2. august, at Folketinget afsatte en ekstraordinær sum på fem milliarder kroner over de næste fire til fem år for at give især de lavtlønnede social- og sundhedsansatte mere i løn. Partiet var ikke – som regeringspartierne – bekymrede for, at det ville underminere den danske model, hvor det principielt er arbejdsmarkedets parter selv, der uden statslig indblanding forhandler overenskomsterne om løn og arbejdsvilkår. Dansk Folkeparti ville blot stille yderligere midler til rådighed for parterne, som de så selv skulle fordele, men dog med den betingelse, at de primært skulle gå til de lavestlønnede. Dele af fagbevægelsen var positive over for forslaget.

Den 15. august fremlagde Det Radikale Venstre på sommergruppemødet, hvad det kaldte en grøn skattereform. Den indebar, at skatten på arbejdsindkomster skulle nedsættes med 65 milliarder kroner ved at fjerne bund- og mellemskatten, firedoble beskæftigelsesfradraget og øge personfradraget med 9.000 kr samt øge grænsen for topskat til 425.000 kr. Til at finansiere dette skulle boligskatterne og de grønne afgifter hæves, skattestoppet ophæves og diverse punktafgifter stige i takt med løn- og prisudviklingen. Hensigten var at skabe et enklere skattesystem, hvor ingen kom til samlet set at betale mere i skat end hidtil, men at danskerne skulle betale mindre i skat på arbejde og mere i grønne afgifter og boligskat. Den radikale leder Margrethe Vestager ledsagede fremlæggelsen med en opfordring til statsministeren om at indlede forhandlinger om et bredt skatteforlig i stedet for at vente på at Dansk Folkeparti, Venstre og De Konservative fik lavet et »mere eller mindre gustent kompromis«. Hun varslede også, at partiet kunne komme i den situation, at det ikke på forhånd kunne pege på nogen bestemt statsministerkandidat, og at hun ikke selv gik efter posten. Den jelledske strategi var ikke længere gældende.

Den 16. august fremlagde Socialdemokraterne et velfærdsudspil til en omfattende reform af velfærdssamfundet. Et par dage forinden havde partiet foreslået, dels at der blev nedsat en lønkommission, dels at der blev afsat fem milliarder kroner ekstra, når de offentligt ansattes fagforeninger og arbejdsgivere skulle forhandle nye overenskomster. I modsætning til Dansk Folkepartis forslag ønskede Socialdemokraterne ikke på forhånd at øremærke beløbet til de lavest lønnede grupper, men at overlade det helt og holdent til forhandlerne at fordele midlerne.

Velfærdsudspillet indeholdt 29 konkrete velfærdsrettigheder for borgerne inden for fem centrale områder: Daginstitutioner, folkeskoler, sundhedsområdet, ældreområdet og de

socialt udsatte. Der var eksempelvis tale om maksimalt tre børn pr. voksen i vuggestuerne, seks børn pr. voksen i børnehaverne og tre børn pr. voksen i dagplejen, maksimalt 24 elever i klasserne i folkeskolen, ret til omgående udredning og behandling af livstruende sygdomme som for eksempel kræft, ret til enestue for døende, ret til en daglig tur i frisk luft og til et bad om dagen for plejekrævende ældre, reel behandlingsgaranti for stofmisbrugere og ret til relevante boligtilbud til hjemløse. Desuden skulle der oprettes en hotline til en serviceombudsmand i alle kommuner, som skulle tage imod klager fra borgerne og sørge for, at velfærdsrettighederne blev overholdt. Partiet erkendte, at det var en ambitiøs plan, der ikke kunne gennemføres i løbet af en enkelt valgperiode.

Partiformand Helle Thorning-Schmidt sagde ved præsentationen, at forslagene var dyre, men ville man have velfærdsstaten op i et andet gear, så var det realistisk og ærligt at sige, at det kostede mange penge. Derfor var det stadig partiets linje, at der ikke skulle gives skattelettelser, men i stedet investeres i velfærdsforbedringer. Hvor dyrt forslaget var, sagde partiet bevidst ikke noget om på dette tidspunkt. Det ville komme i forbindelse med de forestående finanslovsforhandlinger. Nu og her gjaldt det om at få diskuteret indholdet og ikke igangsætte, som det så ofte skete i sådanne sager, endeløse og komplicerede debatter om beregningsmodeller. Det var en form for kontraktspolitik, som her blev lanceret, der ifølge partiet tænkte velfærd på en ny og mere tidssvarende måde, som var bedre i overensstemmelse med det moderne menneske, og som derfor kunne genskabe borgernes tillid til den offentlige sektor, så de ikke valgte private løsninger i stedet. Socialdemokraterne havde hermed kridtet deres del af banen op.

Valgrygterne intensiveredes i begyndelsen af august. Således sagde kulturminister Brian Mikkelsen den 7. august til den vestsjælland-

ske lokalradio SLR, at der var en vis sandsynlighed for, at der kom valg i løbet af efteråret. Det har han givetvis intet konkret vidst om, da det bestemt ikke er noget, der er til drøftelse i et regeringsudvalg, men alene bestemmes af statsministeren. Og han udtalte sig af princip aldrig om valg, men konstaterede ironisk i et interview i Jyllands-Posten den 10. august, at han nok også var den eneste, som ikke havde det. Al politisk virksomhed var efter hans mening bedst tjent med, at ingen gik og talte om valg.

På baggrund af valgrygterne var der selvfølgelig en usædvanlig stor interesse knyttet til statsminister Anders Fogh Rasmussens meldinger på Venstres sommergruppemøde den 10. august. Hans tilbagevenden fra ferien var som vanligt et studie i mediehandling og -kontrol. Hver enkelt af de store morgenaviser havde dagen før sommergruppemødet fået deres solohistorier, som så kunne sætte dagsordenen på selve dagen.

En af de nyheder, statsministeren serverede, var, at for at afhjælpe den store mangel på arbejdskraft, som udgjorde en trussel mod fortsat vækst og velstand, ville regeringen fremlægge en plan for en markant øget indvandring af udenlandsk arbejdskraft. Det skulle ske ved at lempe på vilkårene for at få arbejds- og opholdstilladelse. Ikke just Dansk Folkepartis kop te, men partiet afviste dog ikke blankt at forhandle om spørgsmålet. I et partipolitisk perspektiv var initiativet nok også ment som en åbning over for Det Radikale Venstre og Ny Alliance. En anden nyhed var, at kræft skulle behandles som en akut sygdom, og at der skulle afsættes de nødvendige midler hertil.

En tredje var, at forhandlingsklimaet mellem ham og den konservative leder Bendt Bendtsen forud for den snarlige lancering af 2015-planen var acceptabelt. Planen skulle indeholde en vurdering af det økonomiske råderum og dermed af mulighederne for omfan-

get af de langsigtede omkostninger i forbindelse med kvalitetsreformens velfærdsinvesteringer samt ikke mindst af mulighederne for at gennemføre skattelettelser. Det sidste havde i lang tid været et stærkt ønske hos de konservative, og spørgsmålet havde gentagne gange skabt gnidninger mellem regeringspartierne. Og det kom det så sandelig også til i de næste uger.

På Venstres sommertræf i Fredericia den 11. august fortalte statsministeren de 1.200 tilhørere, at regeringen i forbindelse med kvalitetsreformen ville afsætte et betydeligt milliardbeløb til en flerårig plan for nye offentlige bygninger, som skulle sikre tidssvarende skoler, ældrebolig og daginstitutioner. Derudover fortalte han, at regeringen i løbet af kort tid ville fremlægge en plan for en yderligere sænkning af skatten på arbejde, en plan, der respekterede skatstoppet, og som havde en social profil, som var retfærdig, og som gjorde, at det i høj grad var de laveste indkomster, der blev tilgodeset.

I den efterfølgende debat mellem alle partierne, minus Enhedslisten, men inklusive Naser Khader, kaldte Helle Thorning-Schmidt Anders Fogh Rasmussens dobbeltsatsning for et velkendt bluffnummer. Det var nemlig efter hendes vurdering ikke muligt at gennemføre så store milliardinvesteringer og gennemføre skattelettelser på en og samme tid. Bendt Bendtsen kunne notere en sejr i den årelange interne strid i regeringen om skattelettelser, hvad han da også kvitterede for, men statsministerens tilføjelse om, at skattelettelserne først og fremmest skulle komme de laveste indkomster til gode, var ikke aftalt med den konservative leder. Regeringspartierne var i et endnu ikke afsluttet forhandlingsforløb, og det vakte stærk utilfredshed hos de konservative, at statsministeren allerede nu meldte så klart ud nu. Derfor slog Bendt Bendtsen kontra og gik på tv den 12. august og erklærede utvetydigt, at også mellem- og topskatten skulle reduceres.

En ting var, at regeringspartierne internt skulle være enige, og det kunne tilsyneladende blive svært nok, men der skulle også være et flertal bag et forslag. Hertil krævedes Dansk Folkepartis tilslutning, hvis regeringen da ikke sigtede mod det selvmorderiske i at tage et valg primært på skattespørgsmålet. Det ville nemlig være at forære ikke mindst Socialdemokraterne det bedst tænkelige valgoplæg. Hvis det overhovedet havde været statsministerens plan at udskrive et lynvalg, var tidspunktet nu forpasset, i hvert fald indtil de samlede forhandlinger om 2015-planen var bragt på plads. De interne forhandlinger i regeringen fortsatte i et til tider meget spændt klima. Presseforlydender om, at de konservative undervejs truede med at forlade regeringen, må dog indtil videre forblive netop forlydender.

Forhandlingerne foregik med en viden om, at Dansk Folkeparti ikke gik ind for skattelettelser, før der var fundet penge til forbedringer af den offentlige sektor. Hvis regeringen kom med en 2015-plan, der på væsentlige områder adskilte sig fra det, partiet fandt fornuftigt, så havde regeringen ikke længere et stabilt net under sin økonomiske politik, og det var, som Kristian Thulesen Dahl sagde, ikke en fordel for en mindretalsregering. Så kunne det vist ikke siges tydeligere.

Den 21. august fremlagde regeringen sit samlede forslag til skattelettelser, kvalitetsreform og en plan for den økonomiske politik frem mod 2015. Skatten på arbejdsindtægter skulle nedsættes med 10 milliarder kroner fordelt med fem milliarder kroner til øget jobfradrag, tre milliarder kroner til at hæve grænsen for hvornår, der skulle betales mellem-skat, og to milliarder til at hæve grænsen for, hvornår der skulle betales topskat. De konservative var efter mange års intern kamp i regeringen kommet igennem med en lettelse af skatten på arbejder, herunder ikke mindst af mellem- og topskatten. Energiafgifterne skulle fremover stige i takt med løn- og pris-

udviklingen, så deres reelle værdi ikke længere blev udhulet af inflationen. Indtægterne fra de stigende energiafgifter samt ved at undlade at udbetale det overskud i Arbejdsmarkedsfonden, som under alle omstændigheder ellers skulle have været delt ud med en lettelse af arbejdsmarkedsbidraget (også benævnt bruttoskatten), samt de forventede dynamiske effekter af skattenedsættelsen skulle finansiere skattelettelsen. Derfor mente regeringen, at skatteplanen var fuldt finansieret. Statsministeren mente på den baggrund, at der ikke var tale om skattelettelser, men om en skatteomlægning, mens Bendt Bendtsen konsekvent talte om en skattelettel-se. Begge var dog enige om, at der ikke var brugt penge på skattelettelser, som ellers kunne være brugt på velfærd. Flanken til Socialdemokraterne blev hermed søgt dækket.

Regeringens velfærdsudspil, kvalitetsreformen, druknede næsten i dramaet om skatteplanen. Men det var et omfattende udspil, der blev fremlagt med titlen »Bedre velfærd og større arbejdsglæde«. Godt 200 sider indeholdende otte forslag til reformer i den offentlige sektor og 180 konkrete forslag til bedre velfærd. Der afsattes 50 milliarder kroner i en kvalitetsfond, som skulle bruges på investeringer fra 2009 til 2018 i nye sygehuse og til at gennemføre en sundhedsreform som blandt andet indebar nedlæggelse af utidssvarende små sygehuse og samling af specialer på større sygehuse. Desuden skulle pengene bruges til renovering af skoler, plejeboliger og daginstitutioner. Der afsattes yderligere 10 milliarder kroner til en kvalitetspulje, som skulle bruges på de øvrige initiativer og til at sikre nogle kvalitetsstandarder, så borgerne havde klarhed over hvilke rettigheder, de havde i den offentlige sektor. Endelig byggede kvalitetsreformen på otte reformer, der blandt andet handlede om at sætte brugeren i centrum, at gøre de offentlige arbejdspladser mere attraktive, at sikre mere efteruddannelse og opkvalificering af ledere samt foretage en afbureaukratisering.

Regeringen fremlagde også 2015-planen. I den opstillede regeringen de økonomiske mål frem til 2015, hvor det væsentligste var, at skattestoppet skulle fastholdes i hele perioden, og at det offentlige forbrug skulle stige med samme takt som den samlede samfundsøkonomi, hverken mere eller mindre. Nu havde også regeringen kridtet sin banehalvdel op. Det næste var at søge et flertal for dens forslag.

Socialdemokraterne mente helt i tråd med deres hidtidige strategi, at det nu var klart demonstreret, at regeringen hellere ville bruge penge på skattelettelser frem for på investeringer i velfærd, at skatteplanen havde en social skæv slagside, og at regeringen ikke ville et serviceløft i den offentlige sektor i de kommende år, fordi det offentlige forbrug ikke måtte stige mere end den samlede samfundsøkonomi. Det var ikke her, regeringen skulle finde flertallet. Både Det Radikale Venstre og Ny Alliance var forsigtigt positive, men det kunne højst have en taktisk effekt i forhold til at isolere Socialdemokraterne, hvis de to partier eventuelt tilsluttede sig dele af regeringens forslag, for de kunne ikke skaffe regeringen flertallet. Det kunne kun Dansk Folkeparti. Her var man endog meget kritisk over for skattepakken, men afviste trods alt ikke at gå i realitetsforhandlinger med regeringen.

Statsministeren indkaldte partierne til forhandling den 24. august med den lidt usædvanlige tilføjelse, at en aftale skulle være på plads senest den 3. september. Statsministerens begrundelse for hastværket var, at det var teknisk nødvendigt af hensyn til udskrivning af skattekortene for 2008. Andre fandt, at det nok snarere var for at holde muligheden for en valgudskrivelse åben. Som meningsmålingerne så ud på dette tidspunkt, kunne Dansk Folkeparti nemlig risikere at miste den unikke magtposition, det havde, og derfor kunne ledelsen trods alt have en interesse i at indgå et skatteforlig med regeringen.

Det pres ville statsministeren fastholde med den stramme tidsplan.

Efter første forhandlingsrunde med partierne enkeltvis var der kun Det Radikale Venstre, Ny Alliance og selvfølgelig Dansk Folkeparti tilbage ved bordet, men det tog kun yderligere en runde, før normalsituationen var genoprettet med forhandlinger alene mellem regeringen og Dansk Folkeparti. Den 3. september indgik de forlig, et forlig af dens slags hvor de to hovedmodstandere Det konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti begge kunne hævde, at de var kommet igennem med deres politik.

Der skulle gennemføres lettelser i bunden ved at jobfradraget og personfradraget blev forhøjet. Grænsen for mellemskat forhøjedes i 2009, så grænsen for top- og mellemskat ville blive den samme samtidig med, at der indførtes et loft over antallet af top- og mellemskatteydere på 2007 niveauet. Energiafgifterne skulle fra 2008 stige med prisudviklingen, bruttoskatten blev fastfrosset på 8 procent, og Arbejdsmarkedsfonden blev nedlagt. Endelig blev alle overførselsindkomster forhøjet i 2008.

Den partipolitiske kerne i forliget var, at de konservative måtte opgive en nedsættelse af topskatten nu og her. Dette samt lettelser i bunden var indrømmelsen til Dansk Folkeparti. Til gengæld fik de konservative igen, at antallet af top- og mellemskatteydere ikke måtte stige i de kommende år. Skete det, skulle grænsen for topskat sættes op i 2010, hvilket var ensbetydende med, at Dansk Folkeparti havde accepteret en nedsættelse af topskatten. Alt i alt var det forhold, at der i det hele taget blev vedtaget skattelettelser på arbejdsindkomster i valgperioden, en sejr for Det Konservative Folkeparti. Ny Alliance signalerede sit politiske ståsted ved at erklære, at det ville stemme for pakken, mens Det Radikale Venstre ville undlade at stemme.

Skatteforhandlingerne endte altså ikke med udskrivelsen af valg. Flere politiske kommentatorer vurderede, at den lille ministerrokade, statsminister Anders Fogh Rasmussen gennemførte den 14. september, tydede på, at der ikke blev udskrevet valg i løbet af efteråret. De hæftede sig ved, at statsministeren begrundede rokaden med, at den sigtede på at sætte to nye ministre ind på to punkter, hvor der i efteråret ville blive vigtige forhandlinger, nemlig en kvalitetsreformen og en ambitiøs energiplan. Endnu en gang skulle det vise sig, at det at spå om udskrivelse af valg i utide er en risikabel branche.

Det nys indmeldte venstremedlem Karen Jespersen blev socialminister i stedet for Eva Kjer Hansen, som i stedet afløste Hans Christian Schmidt som fødevarerminister. De konservatives skatteordfører Jakob Axel Nielsen blev transport- og energiminister i stedet for Flemming Hansen, som i øvrigt havde været den længst siddende minister nogensinde på trafikområdet. Han havde tidligere bebudet, at han ikke genopstillede ved næste valg.

Næste sag på dagsordenen var finansloven for 2008, men da regeringen fremlagde sit forslag den 28. august, midt under skatteturmen, påkaldte det sig forbløffende lidt opmærksomhed. Det nærmest druknede i de milliardbeløb, der flagrede rundt i offentligheden efter de mange planer, reformer og pakker der var afskudt af regeringen og oppositionen. Forslaget opererede med udgifter på knap 579 milliarder kroner og indtægter på godt 639 milliarder kroner, altså et overskud på 60 milliarder kroner. Kun en brøkdel af det samlede budget var til forhandling, nemlig omkring 11 milliarder kroner til nye initiativer, og af dem var en stor del allerede brugt til at opfylde tidligere indgåede aftaler med kommuner og regioner og trepartsaftalen med fagbevægelsen. Automatpiloten var slået til i partiernes og organisationernes reaktioner, så dem skal der ikke bruges plads på her.

Ny Alliance fremlagde den 30. august sit samlede partiprogram. Det skete på baggrund af markant vigende tilslutning i meningsmålingerne og en langt fra overbevisende præstation af Naser Khader under partilederdebatten på Venstres sommertræf. Det var dog opmuntrende for partiet, at Venstres medlem af Folketinget Inge-Lene Ebdrup den 11. august skiftede over til Ny Alliance. Det samme gjorde Centrum-Demokraternes formand Bjarne Møgelhøj.

Ny Alliance gjorde en del ud af at betone, at partiet var et nyt og moderne parti, der ikke var bundet af forrige århundredes ideologier. Det lod sig derfor heller ikke gøre at placere indholdet i det omkring 200 sider store dokument entydigt på hverken den ene eller anden side i Folketinget. Helt overordnet ønskede partiet et opgør med blokpolitikken og med Dansk Folkepartis dominerende rolle.

Nogle af de væsentligste punkter i programmet var ønsket om en grundlæggende skattereform, der erstattede det progressive skattesystems bund-, mellem- og topskatten med en flad skat på 40 procent for alle, om at efterlønsbidraget blev gjort indkomstafhængigt, om et grundlæggende skattefinansieret sundhedsvæsen, men med en ny fordeling af hvad der skulle være gratis, og hvad der skulle betales kontant for, om en hurtig folkeafstemning om en ny EU-traktat og om afskaffelse af de danske forbehold, om 1 procent af bruttonationalindkomsten til udviklingsbistand, om gratis mad i institutionerne for alle børn mellem 0 og 16 år, om lavere moms på frugt og grønt, om at 40 procent af energiforbruget skulle komme fra vedvarende energi inden 2025, om nedlæggelse af alle asylcentre på nær ét, om at asylansøgerne skulle ud i samfundet at bo og i uddannelse eller job, om opretholdelse af 24-årsreglen for familiesammenføring og om mere undervisning i demokrati i folkeskolen.

Det var regeringens plan, at kvalitetsrefor-

men skulle forhandles på plads inden de afsluttende forhandlinger om finansloven. Det betød, at begge dele skulle være på plads i begyndelsen af november. Ved Folketingets åbning den første tirsdag i oktober var der massive demonstrationer landet over af offentligt ansatte for bedre arbejdsvilkår og markant højere løn. Forhandlingerne om regeringens udspil gik endog meget trevent. Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne tilkendegav begge, at der skulle afsættes flere midler til de offentligt ansatte, og det var ikke udelukket, at de i fællesskab kunne presse regeringen under forhandlingerne om kvalitetsreformen.

På den baggrund valgte statsminister Anders Fogh Rasmussen den 24. oktober kl. 13.00 fra Folketingets talerstol at udskrive valg til afholdelse den 13. november. For en gangs skyld var der politisk substans i udskrivelsen af et valg i utide og ikke, som det ellers så ofte havde været tilfældet, med en begrundelse, der hvilede på en gusten kalkule baseret på gunstige meningsmålinger. Statsministerens begrundelse var nemlig, at det ikke var muligt at føre seriøse forhandlinger med partierne, fordi de alle tilrettelagde deres taktik med henblik på et forventet snarligt valg. Derfor kunne man lige så godt få rensset luften. Det har givetvis også spillet ind, at der i begyndelsen af 2009 skulle være overenskomstforhandling med de offentligt ansatte, og her ville det givetvis være meget vanskeligt at imødekomme de meget store krav og forventninger til massive lønstigninger, der var oparbejdet. Desuden skulle den forventede vælgergevinst dels af skattesænkningen, dels af velfærdsplanerne høstes nu. Og endelig kan nævnes, at et valg nu kunne få afklaret rækkevidden af vælgeropbruddet, og hvor Ny Alliance agtede at placere sig, og hvilken betydning det ville få i forhold til flertalsdannelsen, om overhovedet nogen, når vælgerne havde sat deres forpligtende kryds.

Valget var det første, der blev afholdt med

den som følge af strukturreformens gennemførelse ændrede valgkredsinddeling, hvor de hidtidige 17 amts- og storkredse var erstattet af 10 nye storkredse og de 103 opstillingskredse erstattet af 92, samt at den hidtidige metode til fordeling af kredsmandaterne (den modificerede Sainte-Laguës metode med anvendelse af divisorerne 1,4-3-5-7 osv.) var afløst af d'Hondts metode med anvendelse af divisorerne 1-2-3-4 osv. Ændringerne var bevidst konstruerede til at være neutrale med hensyn til mandatfordelingen, men forventedes at gavne de i forvejen kendte politikere. Ni partier opstillede til valget, det laveste antal siden 1973. De opstillede tilsammen 808 kandidater, heraf 260 kvinder. Af dem blev 66 valgt, hvilket gav en uændret kvindeandel i Folketinget på 37,3 procent.

Hovedtemaerne i valgkampen blev skattelettelser versus øget velfærd, de offentligt ansattes løn- og arbejdsvilkår, energi- og miljøpolitik, udlændingepolitikken, herunder ikke mindst behandlingen af asylansøgere og deres børn, samt selvfølgelig og mest vigtigt: Hvem skulle have regeringsmagten, rød eller blå blok, som medierne atter forenkledte valgkampen til. Det siden 2001 fasttømrede samarbejde mellem regeringen og Dansk Folkeparti skulle efter oppositionens – og i øvrigt også nogle af regeringspartierne egne medlemmers – mening brydes. Det var det centrale.

Det blev dog vanskeliggjort af, at det ikke var et samlet alternativ med et aftalt fælles valgprogram, der stod over for regeringen. Det Radikale Venstres strategiske dilemma bestod stadigvæk ved valgkampens begyndelse, men efterhånden, som den skred frem, blev tilnærmelsen til Socialdemokraterne tydeligere. Eksempelvis erklærede den radikale ledelse – med en utilfreds brummen fra baglandet – at de radikale ikke ville kræve 24-års-reglen og tilknytningskravet for familiesammenføring ophævet som en betingelse for at indtræde i en socialdemokratisk ledet

regering. Heller ikke Socialistisk Folkeparti ville af den grund – eller af andre grunde for den sags skyld – lægge hindringer i vejen for en socialdemokratisk regering, som de for øvrigt meget gerne selv deltog i. Og en uge før valget erklærede Marianne Vestager utvetydigt, at de radikale ville pege på Helle Thorning-Schmidt som statsminister, også denne gang med brummen i baglandet. Socialdemokraterne havde imødekommet de radikale ved blandt andet at varsle en opsigelse af folkeskoleforliget med regeringen og Dansk Folkeparti og dermed givet indrømmelser på en af de radikales mærkesager.

De løbende meningsmålinger viste helt frem til valgdagen et tæt løb mellem de to blokke. Ny Alliance kunne blive udslagsgivende, men det havde meget svært ved entydigt at pege på dets statsministerkandidat. Partiet prøvede længe at undslippe det klare valg ved at erklære, at det ville pege på Anders Fogh Rasmussen som kongelig undersøger, men presset fortsatte. Først til allersidst, da meningsmålinger viste en hastigt nedadgående tendens, pegede partiet på Anders Fogh Rasmussen som partiets primære statsministerkandidat. I det hele taget fremstod Ny Alliance med dets mange nye og landspolitisk utrænede kandidater og en famlende ledelse under valgkampen usikkert, ukonkret og tøvende i de politiske debatter med de garvede politikere.

Den 13. november afgav 86,6 procent af de 4.022.920 stemmeberettigede vælgere deres stemme mod 84,5 procent ved 2005-valget. Trods det opbrud i vælgerkorpsen, der havde tegnet sig i meningsmålingerne lige efter Ny Alliances dannelse, viste valgresultatet kun moderate udsving med en nettovandring på 13 procent og en bruttovandring på knap 25 procent. Vælgernes bevægelser hen over midten var også begrænset.

Valgets store taber var Det Radikale Venstre, som tabte 8 mandater, altså hele den frem-

gang, partiet havde opnået ved valget i 2005. Partisplittelsen, usikkerheden om den overordnede parlamentariske strategi, lederskiftet og standpunktskiftet i udlændingepolitikken under selve valgkampen kan være sandsynlige forklaringer. Socialdemokratiet fik en meget beskedent tilbagegang, men altså endnu en tilbagegang, som betød, at partiet opnåede dets dårligste valgresultat siden 1906. Trods dette var det den almindelige opfattelse i det ellers så regeringsvante parti såvel som i offentligheden, at formand Helle Thorning-Schmidt havde ført en god valgkamp og havde formået at matche Anders Fogh Rasmussen i deres to duelmøder. Noget formandsopgør var derfor ikke umiddelbart i sigte trods nederlaget.

Valget var nærmest en katastrofe for Kristen-demokraterne. Med kun 0,9 procent af stemmerne – en halvering af resultatet i 2005 – var der langt til at komme over spærregrensen på de to procent, og forhåbningen om, at Tove Videbæk kunne erobre et kredsmandat i Vestjylland, blev ikke indfriet. Den fortsatte interne uenighed i partiet gjorde det vanskeligt at se, hvordan det skulle kunne lykkes endnu en gang at vende tilbage til Folketinget.

Oppositionens store vinder var Socialistisk Folkeparti med en fordobling af mandattallet. Det var Villy Søvndals første valgkamp som partileder, og hans friske og mindre dogmatiske stil samt det forhold, at partiet fremstod som et klarere venstreorienteret parti og mere markant forsvarer af velfærdsstaten end Socialdemokratiet, kan forklare fremgangen. Og partiet var ikke hæmmet af at stile efter statsministerposten. Den stærke fokusering herpå fra Socialdemokraternes side kunne efterhånden godt se ud til at være mere til skade end gavn for dem.

Af regeringspartierne kunne Det Konservative Folkeparti efter gevinsten under Skatteforhandlingerne fastholde mandattallet, mens

Venstre igen måtte notere en tilbagegang, denne gang på seks mandater. Ledelsen af regeringen sled på partiet. Det sled til gengæld ikke på Dansk Folkeparti at være regeringens faste støtteparti. Det fik en gevinst på et mandat og befæstede positionen som Folketingets tredjestørste parti samtidig med, at det fik bekræftet dets generelle politiske linje og specifikt, at der stadig var opbakning fra 14 procent af vælgerne til en fastholdelse af en meget stram udlændingepolitik.

Det kan diskuteres, om Ny Alliance vandt eller tabte. Det, at partiet efter kun et halvt års eksistens overhovedet blev indvalgt, var klart en sejr. Ses der bort fra Dansk Folkeparti, som var et udbryderparti fra Fremskridtspartiet, og Enhedslisten, som var en sammenlutning af allerede eksisterende små venstreorienterede partier, er det kun sket en gang siden 1973, at et nydannet parti er blevet indvalgt, nemlig i 1987, hvor Fælleskurs opnåede repræsentation for en kort stund. Det kan altså lade sig gøre. Når der alligevel kan sættes spørgsmål ved, om det var en sejr, er det fordi partiet i løbet af valgkampens sidste del ifølge meningsmålingerne tabte en stor del af de potentielle vælgere, det ellers stod til at få. Ny Alliance hentede stemmer fra alle partier, men flest fra Det Radikale Venstre, Venstre og Det Konservative Folkeparti, men det var til gengæld også til de to sidstnævnte, at det havde tabt flest i de sidste dage af valgkampen.

Spørgsmålet om regeringsmagten blev afgjort med den snærest tænkelige margin. Regeringen kunne med støtte fra Dansk Folkeparti og det ene af de to færøske medlemmer, som tilsluttede sig Venstres gruppe, lige akkurat mønstre de magiske 90 mandater. Der var med andre ord ikke plads til, at blot et enkelt medlem af de regeringsbærende partiers folketingsgrupper forlod partiet eller blev ekskluderet. Dette var faktisk sket nogle gange i de foregående to valgperioder, hvor især Dansk Folkeparti havde benyttet sig af

eksklusionsmuligheden. Nu måtte man forvente, at der blev lidt højere til loftet og lidt længere hen til døren i de tre partiers grupperum på Christiansborg, hvor de konservative i øvrigt måtte opleve den tort at skulle afgive det grupperum, de havde haft siden 1984, til Socialistisk Folkeparti.

Hvis Ny alliance valgte at støtte regeringen, var flertallet mere komfortabelt, men det forudsatte, at Dansk Folkeparti var indstillet på at give plads til Ny Alliance og at imødekomme partiet på for eksempel udlændingepolitikken og skattepolitikken, og det var Dansk Folkeparti bestemt ikke til sinds at gøre. Det ville ikke frivilligt afgive dets mangeårige centrale position som regeringens eneste støtteparti.

Regeringen var ikke trådt tilbage ved valgets udskrivelse, og der var ikke konstateret et flertal imod regeringen efter valget. Partilederne fra Venstre og Det Konservative Folkeparti indledte derfor straks forhandlinger om et nyt regeringsgrundlag. Anders Fogh Rasmussen erklærede, at han havde draget den lære af valget, at regeringen i højere grad end hidtil seriøst skulle søge at skabe brede flertal bag regeringens politik. Der afholdtes derfor også orienterende møder med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance om regeringsgrundlaget.

Det blev præsenteret for offentligheden den 22. november. Det signalerede en øget orientering mod midten på flere væsentlige politikområder. Der skulle nedsættes en skattekommission, som skulle komme med forslag til en skattereform, der inden for skattestoppet skulle nedsætte skatten på arbejde, de fire danske EU-forbehold skulle sættes til folkeafstemning, en jobplan, der skulle gøre det lettere at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, ulandbistanden skulle hæves, en klimaplan, som sigtede mod, at mindst 30 procent af det samlede energiforbrug i 2025 skulle komme

fra vedvarende energi, for nu blot at nævne nogle af punkterne i grundlaget. Forhandlingerne om finansloven og kvalitetsreformen blev udskudt til efter nytår. Med hensyn til udlændinge- og asylpolitikken havde regeringen forlig med Dansk Folkeparti, og det stod fast på, at ændringer i disse forlig alene skulle forhandles mellem forligspartierne og ikke andre. Det accepterede regeringen.

Den 23. november udnævntes regeringen Fogh Rasmussen III. Der var kun foretaget beskedne ændringer i ministerlisten. Mest iøjnefaldende var udnævnelsen af Birthe Rønn Hornbech til minister for flygtninge, indvandrere og integration samt kirkeminister. Det tolkedes som en åbning over for andre partier end Dansk Folkeparti, som da også omgående oprustede på området ved at udnævne Peter Skaarup til udlændinge- og integrationsordfører. Lars Løkke Rasmussen blev finansminister og cementerede dermed sin position i Venstre som kronprins. Thor Pedersen valgtes senere til formand for Folketinget uden sværdslag. Miljøministeriet blev opdelt, så Troels Lund Poulsen blev miljøminister, mens Connie Hedegaard blev klima- og energiminister. Karen Jespersen skiftede titel fra socialminister til intet mindre end velfærdsminister, Carina Christensen skifte til transportminister og Jakob Axel Nielsen til minister for sundhed og forebyggelse.

Den 5. december skete så det, som ikke måtte ske for regeringen: Den mistede sit flertal. Det konservative folketingsmedlem Pia Christmas-Møller trådte ud af den konservative folketingsgruppe og blev løsgænger. Hun havde en kort overgang fra 1998 til 1999 under de konservatives borgerkrig været politisk leder af partiet og siden beklædt adskillige tillidsposter. Hun var efter valget hverken blevet valgt til gruppeledelsen eller genvalgt som politisk ordfører endsige fået en ministerpost, og hun var i øvrigt stærkt utilfreds med den debatkultur, der var internt i partiet.

Hun havde derfor mistet respekten for og tilhængen til partiets ledelse. Det drog hun nu konsekvensen af.

Hun erklærede, at hun fortsat ville støtte regeringen, så dens liv var ikke umiddelbart i fare, men hun gjorde også den tilføjelse, at hun ikke var blind for, at hendes stemme kunne blive afgørende på for eksempel asylområdet, og at hun i øvrigt ville bruge sit mandat aktivt og konstruktivt. Der var hermed lagt et øget pres på regeringen for at finde brede løsninger og ikke fortsat alene basere sig på Dansk Folkeparti. En anden konsekvens af hendes status som løsgænger var, at Ny Alliance hermed ganske hurtigt og uventet fik den centrale position mellem de to blokke, som faktisk havde været et af rationalerne bag partiets dannelse, og som valget altså ikke umiddelbart havde givet det.

Med denne udvikling blev det siden 2001 faste parlamentariske samarbejdsmønster udfordret. Med udsigten til en eventuel tilbagevenden til 1970'ernes og 1980'ernes mindretalsparlamentarisme tog politikerne på juleferie. Måske skulle statsministeren bruge noget af ferien til at revidere drejebogen.

Regeringen Fogh Rasmussen III
(Venstre og Det Konservative Folkeparti)
Udnævnt den 23. november 2007

Statsminister: Anders Fogh Rasmussen (V)
Økonomi- og erhvervsminister: Bendt Bendtsen (KF)

Udenrigsminister: Per Stig Møller (KF)

Finansminister: Lars Løkke Rasmussen (V)

Beskæftigelsesminister: Claus Hjort Frederiksen (V)

Justitsminister: Lene Espersen (KF)

Kulturminister: Brian Mikkelsen (KF)

Skatteminister: Kristian Jensen (V)

Undervisningsminister og minister for nordisk samarbejde: Bertel Haarder (V)

Velfærdsminister og minister for ligestilling:
Karen Jespersen (V)

Minister for videnskab, teknologi og udvikling: Helge Sander (V)
 Minister for udviklingsbistand: Ulla Tørnæs (V)
 Forsvarsminister: Søren Gade (V)
 Fødevareminister: Eva Kjer Hansen (V)
 Klima- og energiminister: Connie Hedegaard (KF)

Transportminister: Carina Christensen (KF)
 Minister for sundhed og forebyggelse: Jakob Axel Nielsen (KF)
 Minister for flygtninge, indvandrere og integration og kirkeminister: Birthe Rønn Hornbech (V)
 Miljøminister: Troels Lund Poulsen (V)

*Folketingsvalg 1994-2007.
 Partiernes relative stemmefordeling. Mandattal i parentes*

	1994	1998	2001	2005	2007
SD	34,6 (62)	35,9 (63)	29,1 (52)	25,8 (47)	25,5 (45)
RV	4,6 (8)	3,9 (7)	5,2 (9)	9,2 (17)	5,1 (9)
KF	15,0 (27)	8,9 (16)	9,1 (16)	10,3 (18)	10,4 (18)
CD	2,8 (4)	4,3 (8)	1,8 (0)	1,0 (0)	–
SF	7,3 (13)	7,6 (13)	6,4 (12)	6,0 (11)	13,0 (23)
DF	–	7,4 (13)	12,0 (22)	13,3 (24)	13,9 (25)
KRF, KD	1,9 (0)	2,5 (4)	2,3 (4)	1,7 (0)	0,9 (0)
V	23,3 (42)	24,0 (42)	31,2 (56)	29,0 (52)	26,2 (46)
FRP	6,4 (12)	2,4 (4)	0,5 (0)	–	–
EL	3,1 (6)	2,7 (5)	2,4 (4)	3,4 (6)	2,2 (4)
NA	–	–	–	–	2,8 (5)
Demokratisk Fornyelse	–	0,3 (0)	–	–	–
Minoritetspartiet	–	–	–	0,3 (0)	–
Uden for partierne	1,0 (1)	0,1 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)
Stemmeprocent	84,3	85,9	87,1	84,5	86,6
Antal vælgere (1.000)	3.989	3.993	3.999	4.004	4.023

Kilde: Den officielle valgstatistik fra Danmarks Statistik.

Abstracts

Det differentierede Europa. En revolution af integrationsprocessen?

Rebecca Adler-Nissen, Ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Uni-
versitet, ran@ifs.ku.dk

The Differentiated Europe. A Revolution of the European Integration Process?

Will more differentiation in the form of national opt-outs and enhanced cooperation constitute a negation of European cooperation, as we know it today? Could an extremely differentiated European Union survive at all? The answers to these questions depend on which type of differentiation the EU is heading towards. So far, more differentiation has essentially led to *more* rather than *less* integration. There are, however, good reasons to examine the unintended consequences of a more flexible Europe, not least in relation to the democratic challenges facing the European integration process.

Euroskepsis i Danmark – det handler om suverænitæt

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

European Scepticism in Denmark – its all about sovereignty

Today, a majority of parties in the Danish Parliament proposes the soon abolition of one or more of the Danish opt-outs from the European Union. As lifting the opt-outs requires a referendum, the debaters seem to assume that the Danes are in fact willing to give up the opt-outs. This article investigates whether it is reasonable to expect that Danish EU attitudes have developed in a way that makes an abolition of the opt-outs plausible today. It addresses the question through a study of Danish euroscepticism over time as well as in relation to the four opt-outs. Euroscepticism in Denmark is generally decreasing in a number of areas; however, continued support for the opt-outs is likely to the extent that debates are framed around the issue of national sovereignty. The article concludes with a discussion of contemporary euroscepticism in the European Union as a whole.

Folkeafstemninger, vælgeradfærd og EU-forbehold

Rasmus Leander Nielsen, Ph.d.-studerende,
Institut for Statskundskab, Syddansk Uni-
versitet

Derek Beach, lektor, Institut for Statskund-
skab, Aarhus Universitet

Referendums, voting behaviour, and EU opt-outs

What will decide the pending Danish EU opt-out referendums? This article argues that voters are rational, status quo oriented, and evaluate the perceived costs and benefits related to what is actually on the ballot, and especially base their vote on the costs of voting no. Without clear and sizeable costs it might be difficult for the government to win several of the referendums.

Retsforbeholdet: et forbehold ude af kontrol?

Thomas Gammeltoft-Hansen,
ph.d.-stipendiat, Dansk Institut for Internationale Studier

Rebecca Adler-Nissen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

The Justice and Home Affairs Opt-Out: A Derogation Running Out of Control?

Since its introduction in 1992, Justice and Home Affairs has been the fastest growing policy area within the EU. Due to its opt-out in this area, Denmark is thus excluded from a still growing part of EU cooperation. On the one hand, the opt-out ensures Danish freedom to pursue an independent policy, e.g. as regards asylum and immigration. On the other hand, it is equally clear today that developments in JHA cooperation have proven the Danish JHA opt-out unyielding and thus a constraint for Denmark in other regards.

Danmark, forsvarsforbeholdet og danske kerneværdier

– foregangsland eller forbeholdsland?

Trine Flockhart, seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier

Denmark, the Defense Opt-out and Danish Core values – Model Country or Odd Man Out?

The rapid developments in the European Security and Defense Policy and in the global security environment over the last decade has had a number of unexpected and unfortunate consequences on the effects of the Danish defense opt-out. Paradoxically, although the opt-out was meant to protect Danish core values, the opt-out is in effect preventing the Danish government from pursuing a value-based foreign policy.

Euroforbeholdet.

Med bakspejlet som kompas eller en usikker fremtid som pejlemærke?

Martin Marcussen, lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

The euro opt-out. Looking back-wards or towards an uncertain future?

After fifteen years of experience with the Danish opt-out from the euro it has not become much easier to evaluate its consequences for Denmark. There is a number of unresolved economic as well as political issues to consider in that regard. The future development of the EMU-project as well as Denmark's place in the global and European economy are partly unknown dimensions of the equation as a result of which it is fully understandable if politicians adopt a wait-and-see attitude towards the future of the opt-out.