

SAMFUNDS  
TANKER

# DANMARK I EU

– 50 ÅR FORTALT Gennem  
FOLKEAFSTEMNINGER

DEO



# **DANMARK I EU**

**– 50 ÅR FORTALT GENNEM  
FOLKEAFSTEMNINGER**

Redigeret af Morten Bønke Pedersen

**DEO**

Tidligere udkommet i serien:

- Samfundstanker 1: Hvad vil vi med bankerne?  
Samfundstanker 2: Er fri bevægelighed EU's fremtid?  
Samfundstanker 3: Sikkerhed i et åbent Europa  
Samfundstanker 4: Kan EU redde klimaet?  
Samfundstanker 5: Hvordan demokratiserer vi EU?  
Samfundstanker 6: Hvem skal betale skat?  
Samfundstanker 7: Kan EU skabe fred i verden?  
Samfundstanker 8: Er der arbejde til alle i fremtidens EU?  
Samfundstanker 9: Vælgerens håndbog i EU  
Samfundstanker 10: EU-valgets ti store spørgsmål  
Samfundstanker 11: Skal hele Balkan med i EU?  
Samfundstanker 12: Har EU råd til fremtiden?  
Samfundstanker 13: Kan EU sikre retsstaten?  
Samfundstanker 14: EU's Green Deal  
Samfundstanker 15: Hjælp dem i nørømråderne?  
Samfundstanker 16: EU: Sammen hver for sig?  
Samfundstanker 17: 8 bud på EU's fremtid  
Samfundstanker 18: Det digitale Europa  
Samfundstanker 19: Er EU's grønne politik helt i skoven?  
Samfundstanker 20: Hvad vil vi med Europas fremtid?  
Samfundstanker 21: Kapitalens Europa

## Danmark i EU – 50 år fortalt gennem folkeafstemninger

SAMFUNDSTANKER 22

Tekst:

Kasper Tonsberg Schlie, undervisningschef i DEO

Staffan Dahllöf, freelance-journalist i DEO

Jesper Vestermark Køber, ph.d. i historie, Saxo-instituttet, bestyrelsesmedlem i DEO


Michael Birkkjær Lauritsen, projektleder i DEO

Rasmus Nørlem Sørensen, chefanalytiker og sekretariatsleder i DEO

Ansvarshavende redaktør: Rasmus Nørlem Sørensen

Redaktør: Morten Bønke Pedersen

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: DEO med støtte fra Europa-nævnet 

September 2022

ISBN: 978-87-94125-13-0

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet. Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra ideen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser. Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger. Fællestitlen er »Samfundstanker«.

Bøgerne kan bestilles på DEO's hjemmeside [www.deo.dk](http://www.deo.dk)

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70263666 – [info@deo.dk](mailto:info@deo.dk) – [www.deo.dk](http://www.deo.dk)

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Indledning</b>	5
Af Morten Bønke Pedersen .....	
<b>Flaget følger flæsket</b>	
– <b>EF-folkeafstemningen i 1972</b>	7
Af Kasper Tonsberg Schlie .....	
<b>Den skindøde union</b>	
– <b>afstemningen om EF-pakken i 1986</b>	19
Af Staffan Dahllöf .....	
<b>Danmarks kringlede vej mod unionen</b>	
– <b>afstemningerne om Maastricht- og Edinburgh-traktaten i 1992-1993</b>	29
Af Jesper Vestermark Køber.....	
<b>Den store udvidelse</b>	
– <b>om Nice-traktaten og traumet fra euro-afstemningen</b>	37
Af Michael Birkkjær Lauritsen.....	
<b>Et forhold med forbehold</b>	
– <b>afstemningerne om de danske EU-forbehold</b>	49
Af Rasmus Nørlem Sørensen .....	



# INDLEDNING

## Af Morten Bønke Pedersen

Den 2. oktober 2022 er det 50 år siden, danskerne sagde ja til at blive medlem af det Europæiske Fællesskab, EF. Et halvt århundrede, hvor det europæiske samarbejde har udviklet sig drastisk, er blevet langt mere omfattende, og som tilhængere, skeptikere og modstandere af EU vil have vidt forskellige syn på.

Uanset hvilket syn man anlægger, så er begivenheden en glimrende anledning til at gøre status over, hvad de sidste 50 år har betydet for Danmarks og danskernes forhold til det europæiske samarbejde.

Sådan et tilbageblik kan laves på mange måder. Med *Danmark i EU – 50 år fortalt gennem folkeafstemninger* har vi valgt at fokusere på et udvalg af de danske EF/EU-folkeafstemninger. Dels for at finde ud af, hvad afstemningerne hver især kan fortælle os om udviklingen i danskernes syn på det europæiske samarbejde. Og dels for at forstå, hvordan den danske EU-debat er blevet, som den er.

For sammenhængens skyld er bogen opdelt i fem kapitler, der nok centrerer sig om én afstemning, men som samtidig fortæller en større historie om de politiske emner, der i den givne periode har optaget danskerne, og de splittelser, som fandtes i befolkningen og blandt politikerne. Hvor det giver mening, inddrager nogle af kapitlerne derfor flere afstemninger eller traktatændringer, som er blevet vedtaget uden afstemning.

I *Flaget følger flæsket* stiller Kasper Tonsberg Schlie skarpt på de centrale hensyn til velfærd, demokrati og suverænitæt, som motiverede henholdsvis ja- og nej-vælgerne op til EF-afstemningen i 1972. Kapitlet fortæller historien om et dansk EF-medlemskab, der i årene op til 1970 syntes langt væk, men kun indtil et histo-

risk vindue pludselig åbnede sig. Det giver derudover syn for de interne brud- og fælleslinjer, der fandtes på begge politiske fløje, når det gjaldt Danmarks mulige medlemskab af EF.

I *Den skindøde union* forfølger Staffan Dahllöf EF's bestræbelser på at fuldende det indre marked, der lå til grund for Den europæiske fælles akt, som danskerne stemte ja til i 1986. I kapitlet udlægges folkeafstemningen som den sidste med en rendyrket højre-venstre opstilling, og der stilles spøgende spørgsmålstejn ved, om statsminister Poul Schlüter nu i virkeligheden var så overbevist om, at unionen var standstødt.

I *Danmarks kringlede vej mod unionen* argumenterer Jesper Vestermark Køber for, at perioden frem mod afstemningen om Maastricht-traktaten i 1992 og Edinburgh-traktaten i 1993 udgør nogle af de vigtigste år, hvis man ønsker at forstå Danmarks særlige forhold til det europæiske samarbejde. Kapitlet fokuserer derudover på, hvordan periodens politiske udvikling i Europa fik afgørende betydning for, at den danske EU-modstand med tiden rykkede fra venstre mod højre.

I *Den store udvidelse* undersøger Michael Birckjær Lauritsen den danske indsats omkring EU's udvidelser som en nuancering af billedet af Danmark som et EU-skeptisk medlemsland. Kapitlet opridses baggrunden for vedtagelsen af Nice-traktaten (2001) – som danskerne aldrig stemte om – og behandler den helt centrale rolle, Danmark i kraft af sit formandskab kom til at spille for udvidelsesforhandlingerne i 2002.

I *Forhold med forbehold* undersøger Rasmus Nørlem Sørensen afslutningsvis, hvordan resultaterne af de tre afstemninger om de danske forbehold, vi har været igennem, alle har involveret reelle ideologiske dilemmaer, og skrevet sig ind i den store europæiske debat om kursen for EU-samarbejdet. Kapitlet kigger derudover på, hvilke mulige faktorer der påvirker udfaldet af EU-afstemninger i Danmark.



# FLAGET FØLGER FLÆSKET

## – EF-folkeafstemningen i 1972

EF-afstemningen i 1972 var en kamp mellem to hensyn – hensynet til den danske økonomi og hensynet til det danske demokrati. Og den stillede mange af de spørgsmål, der stadig præger den danske EU-debat i dag.

### **Af Kasper Tonsberg Schlie**

Danmarks vej mod et EF-medlemskab var bogstaveligt talt en ørkenvandring. I juni 1969 var Danmarks statsminister, Jens Otto Krag, på ferie og havde inviteret to partifæller på vandretur i Råbjerg Mile, en vandreklit i Nordjylland. Ifølge Krag var udsigterne til en dansk EF-medlemskab lange – hvis ikke umulige. Derfor havde han en vigtig plan, han ville vende med partifællerne.

»En ny skandinavisk tanke« kaldte statsministeren det i sin dagbog. »Jeg tror, at det nye valggrundlag skal lægges op på nordisk integration og en fælles markedspolitik«. Vandreturen blev startskuddet til et kortlivt, men seriøst arbejde med at skabe Nordek, en nordisk handelsunion til fordel for dansk landbrug og industri. »En nordisk forbundsstat«, som der stod skrevet i Krags dagbog. Reelt skulle Nordek fungere som en handelsmæssig kravlegård, der skulle forberede de skandinaviske lande på en fremtid i EF-fællesskabet.

Den socialdemokratiske regering tænkte i alternativer til EF, fordi man stod med et tilsyneladende uløseligt afsætningsproblem. De to største eksportmarkeder, Storbritannien og Vesttyskland, stod henholdsvis udenfor og indenfor det Europæiske Fællesskab, hvor frihandlen allerede havde fjernet handelsbarrierer mellem de seks oprindelige medlemmer.

Briterne ønskede at tiltræde EF, men den franske præsident, Charles de Gaulle, mente ikke, at den britiske økonomi var stærk nok til at blive en del af fællesmarkedet. Den franske præsident var desuden bekymret for, at USA ville påvirke EF gennem et britisk medlemskab, og han ønskede ikke, at den franske indflydelse skulle mindskes.

To gange havde De Gaulle derfor nedlagt veto mod britisk medlemskab, og det gjorde det som dansk politiker mere vanskeligt at arbejde for et dansk medlemskab, da mange var bange for risikoen for pludselig at stå uden samme adgang til det britiske marked.

Derudover fossede støttekronerne ud af statskassen. Én milliard kroner gik årligt til diverse støtteordninger for landbruget, der måtte have offentlig hjælp for at kunne konkurrere med de stærkt konkurrencedygtige EF-lande. Den europæiske frihandelskommenslutning, EFTA (European Free Trade Organization), som Danmark og en række lande uden for EF-samarbejdet var en del af, blev set som en midlertidig og utilstrækkelig løsning på problemet.

1970 blev et vendepunkt for bestræbelserne på at få Danmark ind i det Europæiske Fællesskab. De Gaulle var gået af som præsident, og den nye franske regering med Georges Pompidou i spidsen åbnede op for nye optagelsesforhandlinger. Da finnerne samtidigt lagde Nordek på is – primært af frygt for en sovjetisk reaktion – åbnedes et historisk vindue, der kunne gøre en ende på det, den danske statsminister så som den danske ørkenvandring.

Men forude ventede måneders intens debat mellem modstandere og tilhængere om særligt de økonomiske perspektiver, men også velfærd, suverænitæt, national identitet og medbestemmelse.

### **Splittelse i Socialdemokratiet**

Helt afgørende for udfaldet af afstemningen var Socialdemokratiet og nærmere bestemt de socialdemokratiske vælgeres stilling.

Partiet var splittet mellem overbeviste og nølende tilhængere af et dansk EF-medlemskab samt en god portion modstandere.

For formanden Jens Otto Krag var medlemskabet et personligt projekt, og han gik helhjertet ind for EF som en politisk vision. Stod det til ham, skulle Danmark ind i EF med et fem-sjattedeles flertal i Folketinget, som suverænitetssafgivelser ifølge grundloven kræver. Men for ikke at sprænge sit parti under folketingsvalgkampen i 1971 indgik Krag en aftale med de borgerlige partier om at sætte EF-medlemskabet til folkeafstemning.

Derved parkerede Krag EF-diskussionen til det efterfølgende år, men de socialdemokratiske uenigheder undgik han ikke. Flere senere toneangivne politikere – herunder Ritt Bjerregaard og Svend Auken – blev valgt til Folketinget i 1971 og dannede sammen med en række andre medlemmer front mod Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med gruppen 'Socialdemokrater mod EEC'.

På partiets kongres i september 1972, blot tre uger før afstemningen, satte den unge komet Karl Hjortnæs ord på mange socialdemokraters bekymringer ved et EF-medlemskab: »Er virkeligheden ikke, at fællesmarkedet er skabt i kapitalens interesse, og fordi ledende politikere i de store europæiske lande har set, at fællesmarkedet kan genskabe de tidligere europæiske stormagters placering på det globale plan?«

Svend Auken gik skridtet længere og udtalte, at EF med tiden kunne få beføjelsen til at godkende danske finanslove, hvilket udløste en advarsel fra statsministeren, der ikke havde brug for modstand fra egne rækker.

Mellem de to poler i partiet stod forbeholdne ja-sigere som udenrigs- og økonomiminister Ivar Nørgaard og den senere statsminister, Anker Jørgensen. For dem handlede Danmarks indtræden i EF om handelspolitik, og de vendte sig stærkt imod enhver politisk overbygning.

Et andet S-medlem, Per Hækkerup, mente, at de økonomiske argumenter for et medlemskab var så tungtvejende, at nationen ikke kunne stemme nej: »Flaget følger flæsket«, lød det selvsikkert. En bemærkning, der kunne lyde som ekko af den franske udenrigsminister Couve de Merville, der allerede i 1962 havde udtalt: »Danmark tænker på æg, smør og bacon – ikke på Europa.«

Store dele af fagbevægelsen, herunder Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund som blev ledet af Anker Jørgensen, var stærkt imod EF, der blev opfattet som et kapitalistisk foretagende, som blot ville øge uligheden. Derfor måtte regeringen føre kampagne uden en eneste støttekrone fra fagbevægelsen.

Man rådede over 600.000 kr. i offentligt tilskud, og danske virksomheder, anført af direktør Nils Foss, rejste mere end 1 mio. kr. på en uge. Det der blev opfattet som en arrogant regering, endda med penge fra industrien, blev mødt med hårdnakket modstand.

### **En trussel mod velfærdsdanmark?**

I det øvrige politiske landskab delte ja- og nej-sigere sig på andre måder, end vi kender fra i dag. De dominerende venstrefløjspartier Socialistisk Folkeparti, Venstresocialisterne og DKP stod samlet i deres modstand mod EF, ligesom det liberale parti Retsforbundet og det nationalistiske Dansk Samling også anbefalede et nej.

Det i dag så EU-begejstrede Radikale Venstre gik også dengang ind for dansk medlemskab, mens deres ungdomsparti, Radikal Ungdom, sammen med flere af moderpartiets profiler anbefalede et nej. De mest overbeviste ja-sigere fandtes hos Venstre og Det Konservative Folkeparti, selv om modstandere også kunne tælles blandt deres medlemmer.

Op til afstemningen koncentrerede den socialdemokratiske kommunikation sig i mindre grad om visionerne for et overstatsligt

europæisk fællesskab og i højere grad om velfærdsstatens fremtid. Partiets fortalere beskrev EF-medlemskabet og de dertil knyttede økonomiske fordele som en forudsætning for at bevare velfærdsstaten. Man forsøgte at overbevise danskerne om, at EF-samarbejdet først og fremmest ville gavne dansk økonomi.

Netop hensynet til økonomien var ja-sidens helt afgørende samlingspunkt. Fortalerne, der også talte Industrirådet (i dag Dansk Industri) og Landbrugsrådet (i dag Landbrug og Fødevarer), fremførte hensynet til eksporten, valutabalancen og beskæftigelsen som trumfkort. Med Storbritanniens samtidige indmeldelse i EF var det ifølge fortalerne absolut nødvendigt, at Danmark også gik med for at bevare eksporten af danske landbrugsvarer.

Hen mod afslutningen af kampagnen fremmanede ja-siden et stadig mere dramatisk billede af de alvorlige økonomiske konsekvenser, som man mente, et dansk nej ville medføre. Jens Otto Krag advarede om, at kronen muligvis måtte devalueres med 15 procent for at beskytte den danske eksport og opretholde den danske konkurrenceevne.

De økonomiske vismænd nedtonede dog risikoen for et langvarigt økonomisk stormvejr i tilfælde af et nej, da man mente, at særtaftaler – som man allerede kendte det fra Vesttyskland – kunne afbøde det forventede økonomiske dyk.

### **Broget EF-modstand**

Det var ikke mindst regeringens fokus på økonomien og deres uvillighed til at debattere de langsigtede konsekvenser for demokratiet af et ja til EF, der for alvor gav nej-siden vind i sejlene. Forskellige fløje samlede sig i begyndelsen af 1972 i det tværpolitiske samarbejde Folkebevægelsen mod dansk medlemskab af EF, som efter afstemningen skiftede navn til Folkebevægelsen mod EF.

Venstresocialisterne og Socialdemokrater mod ECC stod uden for denne fløj flok af nej-sigere, der talte alt fra nationalkonservervative, enkelte erhvervsfolk, ungdomsoprørere og kommunister, der, selv om de ikke nødvendigvis var enige om særligt meget, kunne samles under temaerne: suverænitet, demokrati og national selvbestemmelse.

Nej-siden købte ikke ja-sidens påstand om, at EF ville forblive et mellemstatsligt samarbejde med økonomiske fordele. Med henvisning til Rom-traktatens erklæring om et stadig tættere samarbejde (art. 235) påpegede de, at medlemskabet kun var første skridt på vejen mod stadig større integration og mere suverænitetsafgivelse.

Udtalelser fra europæiske politikere styrkede blot deres sag. Willy Brandt, den vesttyske kansler, sagde således klart, at den europæiske integration var fremtiden, og at eksempelvis et fælles militært samarbejde bestemt ikke kunne afvises. Det var bagtæppet for nej-sidens måske mest kendte valgplakat med en stregtegning af en lille pige med rubrikken »når jeg bliver stor vil jeg være dansker«.

Ifølge Jens Otto Krag ville Folketinget selv kunne styre tempoet for den forventede europæiske integration på trods af Rom-traktatens gummiparagraf. En pointe, han gentagende gange forsøgte at berolige vælgerne med.

»Det går ikke hurtigere, end det langsomste skib i konvojen«, lød det fra statsministeren, uden han for alvor tog stilling til de juridiske perspektiver i Rom-traktaten. De fire magtpartier afviste, at det danske demokrati ville tage skade, da den folkevalgte regering altid ville have mulighed for at give sin stemme til kende i Ministerrådet.

Grundtonen i nej-kampagnen var en bekymring for demokratiets fremtid og fremhævelsen af danske og nordiske traditioner

for folkestyre – i modsætning til det fjerne og franskdominerede bureaukrati i Bruxelles.

Fortalerne ønskede også at bevare Danmarks suverænitet, men slog på mulighederne for at få medindflydelse i en sammenlutning af demokratiske lande. Således fastholdt ja-siden, at EF-medlemskabet ikke ville blive en trussel for hverken demokratiet eller nationalstaten, og at afgivelse af suverænitet ville blive opvejet af den indflydelse, Danmark fik som medlemsland.

I håbet om at erfaring kunne overbevise danskerne, udsendte ja-siden en ikonisk plakat med billeder af fire tidligere statsministre, der alle anbefalede et ja. Alle kneb gjaldt. Nej-siden greb endnu længere tilbage i historien med en plakat, der fortalte danskerne, at »Stauning ville stemme nej – og Grundtvig«.

### **Truslen fra det overnationale**

En afgørende forskel til debatten, som vi kender den i dag, bestod i, at ønsket om nordisk samarbejde spillede en langt større rolle, og at både ja- og nej-siden generelt betragtede Europa som noget mere distanceret fra Danmark. Mange modstanderne udtrykte bekymring for at tilslutte sig et EF-samarbejde, der var domineret af katolske lande og en mere kapitalistisk markedstænkning, der på sigt kunne vinde indflydelse på dansk velfærds- og sikkerhedspolitik.

Eksempelvis hævdede Socialdemokrater mod EEC, at Danmark i EF ville blive en lille og svag del af en kapitalistisk, vesteuropæisk blok, der forhindrede Danmark i at føre en selvstændig udenrigspolitik for en opløsning af den kolde krigs blokdannelse.

Davignon-rapporten, en rapport om den fremtidige udenrigspolitik for medlemsnationerne i ECC, havde få år tidligere beskrevet behovet for at integrere de europæiske landes udenrigspolitik, og det gav nej-siden en mulighed for at trække EF-hæren frem som et argument for at stemme nej. Som modsvar under-

stregede Krag, at NATO var den eneste gyldige ramme om den danske sikkerhedspolitik.

Skillelinjerne var trukket klart op inden folkeafstemningen den 2. oktober. Alligevel blev resultatet et klart ja til EF. 63,3 procent stemte ja, mens 36,7 procent stemte nej til Danmarks tiltrædelse af EF ved en folkeafstemning, hvor 90,1 procent af de stemmeberettigede danskere deltog. Det er fortsat den højeste stemmeprocent registreret ved en dansk folkeafstemning om EF/EU.

Nogle EF-modstandere mente, at afstemningen skulle huskes som 'det store bedrag'. Man var bekymret for, at resultatet åbnede en bagdør for suverænitetsafgivelse, der med tiden ville blive større og større. På valgaftenen udtalte Krag til det officielle pressemøde: »Resultatet betyder ikke bare, at vi kommer for at ønske en lang række fordele, ikke mindst af økonomisk karakter til Danmark. Det betyder også, at vi også ønsker at deltage i det udvidede europæiske samarbejdes opbygning.«

Afstemningen blev Jens Otto Krags svanesang. Han valgte, at sejren skulle markere hans sidste dag på statsministerposten, som dagen efter blev overtaget af Anker Jørgensen. Det var nu hans opgave at navigere Danmark på plads i det Europæiske Fællesskab.

### **En kløft grundlægges**

Selvom om en række partier siden dengang har rykket sig på spørgsmålet om europæisk samarbejde og nye partier i mellemtiden er kommet til, fremstår mange af argumenterne i den aktuelle EU-debat velkendte. Mens debatten er blevet mere kompleks, præger de overordnede spørgsmål om økonomi, velfærd og demokrati fortsat diskussionerne. En helt grundlæggende kløft, der blev skabt i 1972 og har eksisteret lige siden, er spørgsmålet om Danmarks kontrol med den fortsatte europæiske integration og afgivelsen af (yderligere) suveræniteten.



Siden afstemningen i 1972 har danskerne været til folkeafstemninger om yderligere integration i EF og EU otte gange. Et unikt tal i europæisk sammenhæng, der kan kobles til løfterne, som blev afgivet i 1972. Nogle mente, at Jens Otto Krag havde solgt danskerne en 'trepattet ko', hvor den fjerde pat var en skjult mulighed for at afgive suveræniteten uden at spørge folket.

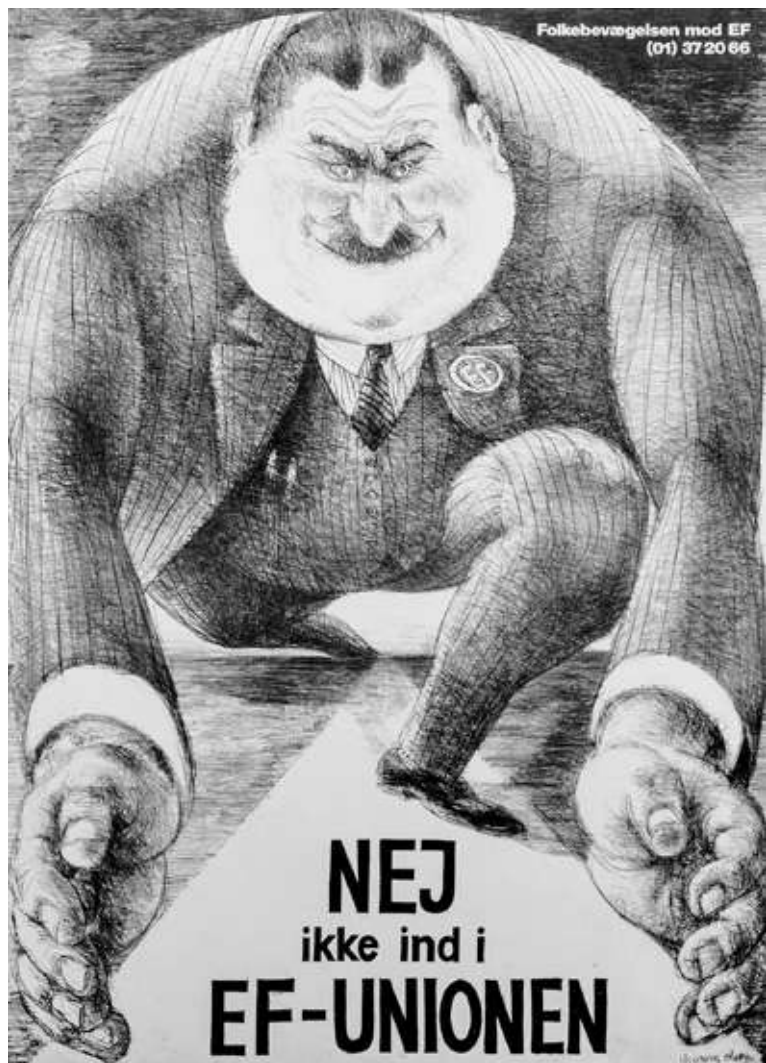
I sin første erindringsbog fra 1987 beskrev tidligere udenrigsminister, Uffe Ellemann-Jensen, hvad 1972-afstemningen skulle få af betydning for den senere danske EU-debat: »I 1972 byggede en stor del af argumentationen for at sige ja til EF på snævre økonomiske argumenter. Det lagde grunden til mange års indædt EF-modstand, at man ikke dengang bekendte sig klart til Europa«.



**Lad os så sige  
JA  
til at komme  
hinanden ved!**

Det konservative  
folkeparti

*Det Konservative Folkepartis Ja til Europa-kampagne, 1972.*



*Ib Spang Olsen tegnede NEJ ikke ind i EF-UNIONEN for Folkebevægelsen mod EF, også 1972.*



# DEN SKINDØDE UNION

## – afstemningen om EF-pakken i 1986

Folkeafstemningen om Den Europæiske Fællesakt i 1986 huskes bedst for statsminister Poul Schlüters forsikring om, at »unionen er stendød«. Men var den nu også det?

### **Af Staffan Dahllöf**

EF-traktaten, som er emnet for dette kapitel, blev slutforhandlet i Luxembourg i december 1985 og hed officielt 'Den Europæiske Fællesakt'. Selv om det havde været oplagt, blev 'Luxembourg-traktaten' aldrig det navn, man i den danske debat brugte om traktaten. Mens de danske EF-modstanderne omtalte den som 'Unions-pakken', var det 'EF-pakken', som bed sig fast i den bredere offentlighed.

Set i bakspejlet er der flere grunde til, at afstemningen ikke forekom epokegørende. En af forklaringerne er, at afstemningen kun var vejledende. Det var ifølge den juridiske ekspertise ikke bydende nødvendigt med en folkeafstemning for, at Danmark kunne tilslutte sig den foreslåede traktatændring. En anden forklaring er, at traktatændringen ikke tilførte EF nye formelle befojelser, men blot udvidede de eksisterende.

Afstemningen handlede primært om nye afstemningsregler i Ministerrådet ved beslutninger om regler på det indre marked. Det engagerede dem, som i forvejen var engagerede – overbevi- ste EF-tilhængere og erklærede EF-modstandere – og engagerede i mindre grad dem, som ikke havde en afklaret holdning til, hvordan beslutningerne skulle træffes i Ministerrådet, eller som havde gjort sig nogen tanker om, hvad nye afstemningsregler ville kunne føre til.

Resultatet af den danske afstemning var overbevisende: 56,2 procent stemte ja, mens 43,8 procent stemte nej, og der var således ingen snævre marginaler, som kaldte på et politisk efterspil.

### **Mod et tættere indre marked**

EF-pakken handlede først og fremmest om at fuldende det indre marked. En vision, der ikke i sig selv var ny. Fri bevægelighed for varer, kapital, tjenesteydelser og arbejdskraft havde været et mål for opbygningen af EF-samarbejde helt fra begyndelsen. Det nye var, at Ministerrådet nu skulle kunne vedtage beslutninger om det indre marked med kvalificeret flertal.

Man ønskede altså kravet om enstemmighed væk. Med den konsekvens, at medlemslandene, ved at sige farvel til den nationale vetoret, kunne risikere at blive stemt ned og pålagt at indføre love, de ikke selv gik ind for. For at kompensere for denne svækkelse af de enkelte medlemslande var man villig til at give det hidtil kun rådgivende Europa-Parlament mere at skulle have sagt – men altså stadig kun, når det gjaldt beslutninger om det indre marked. Beslutninger, som der til gengæld ville blive mange af.

Grundlaget for EF-pakken blev lagt med hvidbogen »Gennemførelse af det indre marked – Hvidbog fra Kommissionen til Det Europæiske Råd« (1985), forfattet af Kommissionens ansvarlige for det indre marked, briterne Francis Arthur Cockfield – også kendt som Lord Cockfield. Der var tale om en moppedreng af en rapport med forslag til 300 konkrete foranstaltninger, der skulle adresseres for at det indre marked kunne fuldføres.

Hvidbogen byggede egentlig på et strategipapir af den tidligere formand for Venstre og finansminister under Poul Schlüter, Henning Christophersen, der i årene fungerede som næstformand i Kommissionen og formelt var overordnet Lord Cockfield. En detalje, der fylder mest i den danske historieskrivning.

Et andet vigtigt dokument blev den såkaldte Cecchini-rapport, der blev bestilt i 1985 og lå færdig i 1988. Over 16 bind på i alt et par tusinde sider beskrev den italienske økonom, Paulo Cecchini, hvordan et fuldent indre marked ville øge den økonomiske vækst med 5,5 procent af de den gang 12 medlemslandes bruttonationalprodukt (BNP) – det vil sige udover, hvad der ellers ville ske med væksten.

Det er tvivlsomt, om Cecchini fik ret i sin forudsigelse. I hvert fald blev det vanskeligt at dokumentere, hvad fjernelsen af tekniske handelshindringer og andre beslutninger reelt kom til at betyde for den økonomiske vækst.

Politisk faldt Lords Cockfields hvidbog og Cecchini-rapporten på et tørt sted. EF stod i midten af 1980'erne i stampe. Europa var i vækst, og kæmpede alligevel med høj arbejdsløshed. En tysk økonom, Herbert Giersch, formulerede begrebet om eurosklørelse – en diagnose, hvormed han beskrev arbejdsmarkedet i EF-landene som både stift og overreguleret. De arbejdsløse fik for høje ydelser og var uvillige til at flytte hen, hvor arbejdet var.

I Storbritannien havde den konservative premierminister Margaret Thatcher afreguleringer, privatiseringer og begrænsninger på fagforeningernes indflydelse på sit politiske program. Og så sendte hun sin finansminister og politisk allierede Lord Cockfield til Bruxelles som britisk kommissær.

I Frankrig havde socialisten Francois Mitterand siddet som præsident siden 1981, men måtte i perioden 1986-1988 nødtvunget regere sammen med den konservative statsminister, Jacques Chirac, hvilket resulterede i en ikke helt uproblematisk opdeling af indenrigs- og udenrigspolitiske opgaver de to imellem. Selvom Frankrig havde præget udformningen af EF siden 1950'erne, var det begrænset med franske initiativer i EF-samarbejdet i 1980'erne.

## Nye samarbejdsområder

Politisk var EF-samarbejdet stort set uforandret siden udvidelsen med Storbritannien, Irland og Danmark i 1973. Perioden var derudover præget af de europæiske virksomheders manglende evne til at udvikle og udnytte de nye teknologier sammenlignet med konkurrenterne i Japan og USA. Man tegnede et billede af et hensygnende Europa, hvis fremtid kunne reduceres til at lære amerikaner at temperere vin og fremvise gamle slotte for japaniske turister.

På den baggrund sendte de to omtalte rapporter et signal om, at nu skete der noget. Endnu et program blev lanceret, nemlig 'Det indre marked 1992', som blandt andet dækkede over standardisering af industri- og forbrugsvarer. De 300 markedsforhindringer, som Cockfield-rapporten havde identificeret, skulle være fjernet senest den 1. januar 1993. Det blev de næsten, hvilket også blev noteret udenfor det daværende EF's grænser.

I Sverige, Norge, Island, Finland og Østrig blev EF's bestræbelser på at afvikle tekniske handelshindringer betragtet som en trussel mod landenes eksportvirksomheder. Men for landene lå også et fremtidigt perspektiv, hvis bare de kunne sikre sig adgang til det blomstrende indre marked.

Løsningen blev et nyt forum, EØS (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde). De nordiske lande og Østrig fik adgang til EF's indre marked mod betaling, men kun med mulighed for at acceptere EF-landenes beslutninger. EØS-landene kunne nægte at følge trop, men med risiko for at blive lukket ude fra samarbejdet.

EØS førte senere til, at Sverige, Finland, Norge og Østrig ansøgte om fuldt medlemskab i EF, alt imens EF skiftede ham til EU. Norge faldt fra efter en folkeafstemning om EU-medlemskab i 1994, men forblev i EØS sammen med Island og ministaten Lichtenstein.



Som korrespondent ved et svensk teknikmagasin henvendt til ingeniører og andre industriansatte var det midt i 1980'erne ualmindeligt nemt at få afsat artikler om EF, hvis blot redaktionen for eksempel blev fortalt, at Kommissionen lige havde foreslået en eller anden ny teknisk harmonisering eller et nyt forskningsinitiativ: »Sagde du EF? Det tager vi.« Også udenfor erhvervs- og industrikredser var der en fornemmelse af, at tingene gik stærkt, når det kom til det indre marked – som Sverige altså risikerede at havne udenfor – og at det kunne komme til at gå ud over den svenske økonomi og beskæftigelse.

For at de 300 harmoniseringstiltag kunne gennemføres, var det nødvendigt at blokere de bremsepedaler, som enkelte lande kunne trykke i bund for at forhindre uønskede beslutninger. Harmonisering krævede flertalsafstemninger. Det mest langsommelige skib skulle ikke bestemme farten i konvojen, for at citere et ofte brugt billede i EF- og senere EU-debatten.

Men der var som sagt også andet i EF-pakken end ændrede afstemningsregler i Rådet.

Europa-Parlamentet blev styrket ved at få indflydelse, men ikke den afgørende magt, over beslutninger om det indre marked. Et enstemmigt Ministerråd ville stadig kunne overtrumfe eventuelle protester og ændringsforslag fra Parlamentet.

EF havde siden 1973 haft et miljøpolitisk handlingsprogram, og med EF-pakken blev miljøet skrevet ind i selve traktaten. Det blev gjort med en særlig dansk krølle. Enkelte medlemslande fik, på særlige betingelser, ret til at beholde og eventuelt indføre nationale miljøregler, som var skrappe end de andres, selv om disse regler måtte gå imod harmoniseringen af det indre marked. Beføjelserne til at afgøre, hvad der er acceptabelt, og hvad, som kunne være skjulte handelsforhindringer, blev givet til Kommissionen.

Værdien og rækkevidden af denne såkaldte miljøgaranti fyldte meget i debatten op til 1986-afstemningen. Problemstillingen findes endnu. Danmark fik så sent som i oktober 2020 lov til at beholde en lavere grænse for tungmetallet cadmium i gødning, end den som undervejs i EU. Men man kan, som professor i miljøret Peter Pagh gjorde i en gennemgang fra Dansk Udenrigspolitisk Institut 2000, argumentere for, at miljøgarantien blev politisk oversolgt, da den snarere er en betinget undtagelse fra hovedreglen, end en reel garanti.

En fjerde nyhed i pakken udover flertalsbeslutninger, nye beføjelser til Parlamentet og miljøgarantien var, at det udenrigspolitisk samarbejde (EPS) fik sin egen artikel i traktaten. Noget, som ikke fyldte meget i den danske afstemningsdebat.

Samarbejdet skulle senere udbygges til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), som senere skulle blive udbygget med initiativer til et militært samarbejde. Men det vidste de danske vælgere i sagens natur intet om i 1986.

### **Den stendøde union**

Til dem som op til afstemningsdebatten var i tvivl om, hvordan EF ville tage sig ud i fremtiden, slog statsminister Poul Schlüter i en tv-transmitteret udsendelse fast, at »unionen er stendød, når vi stemmer ja på torsdag.« Det udsagn er der grund til at opholde sig ved.

På den ene side var det forholdsvis forudsigeligt, hvordan de forskellige organisationer og partier grupperede sig i den danske debat om EF-pakken op til valget i 1986. Erhvervslivet, Landbruget, LO, toneangivende økonomer og de borgerlige partier argumenterede for et ja til EF-pakken.

Fremskridtspartiets folketingsgruppe anbefalede også et ja, også selv om partiets EF-entusiasme var til at overse. Enkelte fagforbund som SiD (i dag 3F) argumenterede for et nej, ligesom

Folkebevægelsen mod EF, Radikale Venstre, venstrefløjspartierne Venstresocialisterne og Socialistisk Folkeparti samt store dele af Socialdemokratiet, herunder profilerede politikere som Svend Auken og Ritt Bjerregaard.

Afstemningen i 1986 kan på den baggrund kaldes den sidste med en mere eller mindre rendyrket venstre-højre opstilling, dog med enkelte undtagelser på begge sider. Resultatet kom også til at lægge kimen til den senere splittelse mellem Folkebevægelsen og JuniBevægelsen.

Senere afstemninger skulle vise, at der også fandtes borgerlige, som var skeptiske overfor øget europæisk integration, mens modstanden på dele af venstrefløjen med årene falmede og blev erstattet af en mere pragmatisk, om end ikke begejstret, holdning. Svend Auken, Socialdemokratiets formand i årene, der fulgte (1987-1992), og derefter arbejdsminister og miljøminister under Nyrup-regeringen, beskrev skiftet i sit eget parti med ordene: »Har man hang til cirkus, er EU det eneste telt i byen.«

Udover EF-pakkens indhold blev afstemningen i sig selv også et stridsspørgsmål. Fordi EF ikke fik overført nogle nye beføjelser, udover hvad danskerne var gået med til i 1972, var det ifølge den gængse fortolkning af Grundloven ikke nødvendigt at rådføre sig med befolkningen. Regeringen ville kunne ratificere Luxembourg-traktaten, hvis bare Folketingets flertal var enige – og det var et afgørende 'hvis'.

Udskrivelsen af folkeafstemningen skal ses i lyset af Schlüters forventning om, at Socialdemokratiet ville stemme nej til dansk tilslutning. Havde Schlüter kunnet regne med socialdemokratisk støtte i Folketingssalen, ville en folkeafstemning ikke have været nødvendig. Det kunne han imidlertid ikke.

En socialdemokratisk dagsorden blev den 21. januar vedtaget med 80 stemmer for og 70 stemmer imod. I den afviste Folketinget

det forhandlingsresultat, som regeringen havde opnået, og præsenterede altså et nej til EF-pakken, som den forelå. Danmark kunne dermed ikke ratificere traktaten.

Schlüter-regeringen kunne have ageret anderledes, end den gjorde, ved at fortælle kollegerne i EF at Folketinget ikke var med på vognen, og at man derfor var nødt til at genforhandle dele af pakken for at få den nødvendige opbakning hjemmefra. Men det gjorde regeringen ikke. Uventet for de fleste lagde Schlüter folkeafstemningskortet på bordet i januar 1986, fordi han regnede med, at flertallet i befolkningen var mindre skeptiske end oppositionen.

Folkeafstemningen kom bag på Folkebevægelsen mod EF, som havde rejst kravet om en afstemning siden efteråret 1985. Nu kom den så, men som en hastebeslutning og med meget kort varsel. Afstemningen blev udskrevet til afholdelse den 27. februar godt fire uger efter Schlüters uventede udspil. Folkebevægelsen argumenterede for mere tid til nødvendig debat og oplysning, men uden at vinde gehør for sit forslag.

I 1998, tolv år efter afstemningen, holdt den nu forhenværende statsminister Schlüter et oplæg på et konservativt EU-møde på Frederiksberg, hvor han citerede sit eget berømte udsagn om unionens tilstand. »Der var engang en politiker – nu er han delvist glemt, på vej ud, siger nogle – men altså en politiker, som i 1986 udtalte: 'unionen er stendød'. Nu kan flere og flere se, han havde ret.«

Og, tilføjede han: »I dag er alle 15 medlemsstater enige om, at vores tætte samarbejde skal foregå gennem fædrelandenes Europa. Målet er ikke Europas Forenede Stater.«

I dag, efter yderligere 24 år, er det ikke usandsynligt, at Schlüter, hvis han stadig var iblandt os, ville have sagt, at EU-samarbejdet lever, men at Europas Forenede Stater har lange udsigter. Der sy-

nes i hvert fald at være flere aktuelle eksempler, som kan underbygge dette syn på unionen.

To medlemslande, Polen og Ungarn, nægter at gennemføre vedtagne beslutninger, i direkte modstrid med traktaten. Kommissionen har derfor indledt retslige processer mod de to lande. Ikke kun på grund af deres modvilje, men for ikke at leve op til retsstatens principper.

På den anden side af Den Engelske Kanal har Storbritannien forladt unionen. I Frankrig møder præsident Emmanuel Macron kamp til strengen af en modstræbende nationalforsamling, mens Italien lige nu står til at vælge højrefløjspolitikerne Giorgia Meloni som ny premierminister og leder af en regeringskoalition bestående af tre partier fra den yderste højrefløj. En regering, som efter flere kommentatorers udsagn meget vel kan komme at udløse en ny akut krise for euro-samarbejdet.

Schlüter ville også kunne pege på, at det er regeringslederne i Det Europæiske Råd, EU's tilbagevendende topmøder, der som oftest svinger taktstokken ved de lige så tilbagevendende kriser. Og at de gør det gennem beslutninger, som med et god tysk ord kaldes for »Chefssache« – det vil sige beslutninger, som træffes i en lukket kreds af regeringschefer og deres nærmeste medarbejdere, og som gør det nærliggende at betragte samarbejdet under navn af fædrelandenes Europa.

I én forstand klinger Poul Schlüters udsagn fra 1986 dog mindre profetisk. For i alle senere traktatændringer er der blevet bygget videre på det foregående. EF-pakken i 1986 introducerede flertalsafstemninger i Rådet, hvilket i dag er hovedreglen i det meste EU-lovgivning. EF-pakken tilføjede miljø- og udenrigspolitik til det hidtil noget ensprede fokus på marked og den fri bevægelighed, og listen over politikområder som EU i dag tager sig af, er siden hen kun blevet længere.

EF-pakken udstyrede Parlamentet med mælketænder, som med tiden er blevet til en tandopsætning med stadigt skarpere bid, og EF-pakken banede vej for den sidste udvidelse, mens Europa stadig var opdelt i vest og øst.

Med Schlüters berømte udsagn om unionens tilstand i erindring, er det nærliggende at slutte, at statsministeren ikke anerkendte præmissen om en »stædig snævrere union«, som der ellers står skrevet i traktaten.

Men måske hørte danskerne bare forkert? Måske snublede statsministeren over ordene? Kan det tænkes at Schlüter i virkeligheden mente skindød – og ikke stendød – i tilfælde af, at afstemningen i 1986 resulterede i et ja?

# DANMARKS KRINGLEDE VEJ MOD UNIONEN

– afstemningerne om Maastricht-  
og Edinburgh-traktaten i 1992-1993

De dramatiske afstemninger i starten af 1990'erne fortæller historien om danskernes tøvende tilslutning til en af de mest markante udviklinger af det europæiske samarbejde.

## **Af Jesper Vestermark Køber**

Perioden fra afstemningen i 1986 til afstemningen i 1993 er muligvis de vigtigste år for at forstå Danmarks forhold til det europæiske samarbejde. Ved befolkningens ja til Edinburgh-traktaten i maj 1993 tilsluttede Danmark sig med fire forbehold Den Europæiske Union. Aftalen betød, at Danmark distancerede sig fra kernen i det europæiske samarbejde, hvilket har været virkeligheden lige siden.

Begivenhederne i begyndelsen af 1990'erne pegede også i retning af et fremtidigt mønster i den danske EU-skepsis, hvor modstanderne i højere grad findes på højrefløjen end på venstrefløjen. Den politiske udvikling i Europa åbnede nemlig for, at store dele af venstrefløjen forlod den EF-modstand, som havde været en indgroet del af den socialistiske bevægelse siden 1970'erne.

## **På vej mod unionen**

Efter Berlinmurens fald og østblokkens sammenbrud stod det europæiske samarbejde til genforhandling. Den kolde krig var slut, og opdelingen af Europa, som det oprindelige samarbejde var formet i, eksisterede ikke længere. Blandt EF-landene var der bred enighed om, at samarbejdet skulle udvides. Uden truslen fra Sovjetunionen ville USA nedtone sin interesse i Europa og efterlade mere rum for en selvstændig europæisk sikkerhedspo-

litik. Samtidig ønskede særligt Frankrig at inddæmme det genforenede, stærke Tyskland gennem et forpligtende samarbejde.

Landene var langt fra enige om målsætningerne, men enedes i 1991 om Maastricht-traktaten, som byggede på tre søjler: En udvidelse af det eksisterende økonomiske samarbejde med første fase af etableringen af den fælles mønt, et mellemstatsligt samarbejde om udenrigs- og forsvarssamarbejde og et strafferetligt samarbejde.

Samtidig styrkede traktaten Parlamentet og indførte det såkaldte nærhedsprincip, som tilsagde, at beslutningerne skulle træffes så nært på borgerne som muligt. Alt i alt lå den endelige aftale ikke langt fra den danske regerings ønsker til en ny aftale, selvom traktaten også indikerede en udvikling mod en stadigt snævrere union og et stærkere parlament, der potentielt kunne blokere for Ministerrådets beslutninger.

Vigtigt for det danske perspektiv var, at søjlekonstruktionen begrænsede de overnationale komponenter i samarbejdet. Den borgerlige regering bakkede derfor varmt op om traktaten, og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen proklamerede endda kækt til pressen, at danskerne ikke bare ville sige ja, men »ja tak« ved den kommende folkeafstemning. Han fik dog lov til at æde sine ord, da et flertal af danskerne et halvt år senere stemte nej til at tilslutte sig traktaten.

### **Opbrud blandt modstandere**

Blot et år forinden troede de færreste, at et nej overhovedet var et realistisk scenarie. Ved folkeafstemningen i 1986 havde et flertal af danskerne stemt ja til at tilslutte sig det indre marked gennem Den Europæiske Fællesakt, og i årene efter viste vælgerundersøgelser, at et overvejende flertal i befolkningen bakkede op om det danske EF-medlemskab. Udviklingen satte dybe spor hos mod-



standerne i Folkebevægelsen mod EF og i Socialistisk Folkeparti samt i det store, skeptiske Socialdemokratiet, der havde kæmpet for et nej i 1986.

I 1990 erklærede Socialdemokratiets formand Svend Auken, at der i EF herskede et demokratisk underskud og en manglende interesse for miljø- og arbejdsmiljøspørgsmål, dels fordi socialdemokraterne selv for længe havde ladet EF-debatten styre af konservative kræfter. Der var, ifølge formanden, behov for en reform, der overlod mere magt fra Kommissionen til Parlamentet og en større åbenhed.

I årene efter drejede partiet – herunder især de tidligere modstandere, som foruden formand Auken også talte Ritt Bjerregaard blandt sine fremmeste repræsentanter – ind på en mere positiv EF-kurs, hvilket resulterede i partiets opbakning til Maastricht-traktaten og alle efterfølgende traktatændringer.

Lignende ideer spirede i Socialistisk Folkeparti. Partiet havde repræsenteret EF-modstanden i Folketinget i alle årene siden 1972, men efter Berlinmurens fald og kommunismens sammenbrud øjnede dele af partiet mulighed for at gentænke det europæiske samarbejde. I 1991 vedtog partiet en ny EF-politik, der opgav kravet om udmeldelse, men som samtidig markerede partiets modstand mod en økonomisk union og en fælles europæisk sikkerhedspolitik.

Tilbage stod Folkebevægelsen mod EF, og også her blæste nye politiske vinde, som skulle ende med at kløve Folkebevægelsen i to. På den ene side stod de såkaldte realister, personificeret af de fremtrædende profiler Else Hammerich og Jens Peter Bonde, som ikke længere betragtede dansk udmeldelse som et realistisk scenarie. De ønskede at appellere til de kritiske EF-tilhængere ved først og fremmest at bekæmpe udviklingen i retning af en union.

På den anden side stod dem, der holdt fast i kravet om udmeldelse. Splittelsen var dyb og synlig i den forstand, at landsmødet i 1991 både vedtog en erklæring om bevægelsens arbejde for dansk udmeldelse og valgte et nyt forretningsudvalg med et flertal af realisterne.

Op til folkeafstemningen så flere nye grupperinger af unionsmodstand dagens lys. Det gjaldt i særdeleshed gruppen Danmark 92, der med Drude Dahlerup og Niels I. Meyer i front samlede en række af de mindre EF-kritiske profiler fra Folkebevægelsen. Gruppen havde til formål at arbejde for et nej til folkeafstemningen og slog sig i høj grad op på en kritik af den nye traktat som demokratisk mangelfuld.

Andre nyoprettede grupperinger var Fagbevægelsen mod EF-Unionen og EF-overenskomster, Nødvendigt Forum og Frihedsbrev 92, der på forskellig vis supplerede folkebevægelsens arbejde, og som ofte havde konkret fokus på at bekæmpe unionen frem for EF-medlemskabet som sådan. En stor del af EU-modstanden var organiseret omkring avisen NOTAT, der i perioder op til folkeafstemninger udkom til hele landet som dagblad.

Unionstankerne fik også flere borgerlige til at markere deres modstand. 1992 var første gang et parti på højrefløjen, nemlig Fremskridtspartiet, argumenterede for et nej. Partiet gik ind for Danmarks deltagelse i et frihandelssamarbejde, men opponerede imod udviklingen hen imod en politisk og monetær union.

Særligt venstrefløjens begyndende interesse for det europæiske samarbejde fik libertarianere og konservative til at frygte, hvad tankerne om et socialt Europa potentielt kunne føre til. Eksempelvis skrev det unge, men senere indflydelsesrige, Venstre-medlem Christopher Arzrouni i antologien *Fri som fuglen – i et bur* (1993) om sin modstand mod unionen, der potentielt ville lede til et socialistisk Europa.

Ved folkeafstemningen repræsenteredes nej-siden således af partierne Socialistisk Folkeparti, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet, mens det overvejende flertal af Folketingets medlemmer gik ind for et ja. Ja-partiernes støtte havde dog forskellige begrundelser. Hvor Venstre repræsenterede en optimistiske tilslutning til et overstatsligt samarbejde, nedtonede Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti jaets konsekvenser for den fremtidige integration.

Det overvejende tema for folkeafstemningen var diskussionen om en potentiel udvikling i retning mod Europas Forenede Stater, og det var netop dette fremtidsscenario, som Socialistisk Folkeparti malede frem med det mundrette slogan: »Holger og konen siger nej til Unionen«. Da resultatet blev annonceret om aftenen den 2. juni, og et flertal på 50,7 procent af danskerne havde stemt nej, var det da også Holger K. Nielsen, der stod tilbage som den store vinder.

### **Det nationale kompromis**

Det danske nej sendte chokbølger gennem Europa, og den folkelige skepsis over for projektet fik mange europæiske politikere til at spærre øjnene op. Kort efter afstemningen gjorde de andre medlemslande det klart, at traktaten ikke stod til genforhandling.

På grund af det danske nej udskød det britiske Underhus ratificeringen af aftalen, og Storbritannien lagde derved pres på for hurtigt at finde en løsning, der kunne fortsætte samarbejdet. Udfordringen for regeringen og de øvrige ja-partier var at finde en model for Danmarks fortsatte medlemskab, som både den skeptiske befolkning og de øvrige EF-lande kunne leve med.

Fra sommeren og ind i efteråret 1992 overgik initiativet fra regeringen til Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti, som påtog sig ansvaret for at skabe det såkaldte nationale kompromis mellem tilhængere og modstandere. Holger K. Nielsen havde på

afstemningsaftenen kaldt afgørelsen for en huskekage til politikerne, der troede, at afstemningen bare skulle overstås. Nu stod han selv og de øvrige EF-modstandere med en sejr, som der langt fra var enighed om, hvad indebar.

Op til afstemningen i 1992, havde de forskellige modstanderorganisationer faktisk fremlagt en plan for Danmarks stilling efter et nej, der, foruden de krav, som senere blev til de fire forbehold, indebar en garanti om, at dansk lov skulle stå over EF-retten.

Det sidste krav ville underminere Danmarks medlemskab, og Jens Peter Bonde forudså derfor i dagene inden afstemningen, at Danmark efter et nej måtte nøjes med at stå uden for artiklerne om den økonomiske og monetære union, det fælles militær, unionsborgerskab og politisamarbejdet, imens de andre lande fortsatte samarbejdet.

Sammen med andre kræfter tog han efter afstemningen initiativ til oprettelsen af JuniBevægelsen, som skulle arbejde kritisk inden for systemet og nedtone udmeldelseskravet. Bevægelsen deltog i samarbejdet med Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti om at formulere det nationale kompromis i efteråret 1992, men endte med at vende sig imod den endelige aftale.

Resultatet blev efter forhandlinger, der afsluttedes i Edinburgh i december, at Danmark fik de fire undtagelser relateret til forsvar, ØMU'en, unionsborgerskab samt retlige og indre anliggender – den såkaldte Edinburgh-aftale. En aftale, som blev vedtaget på betingelse af, at Danmark ikke kunne modsætte sig de andre landes fortsatte integration på disse områder.

Aftalen blev sendt til folkeafstemning, og den 18. maj 1993 accepteret af de danske vælgere med et flertal på 56,7 procent af stemmerne. Dele af nej-siden i befolkningen følte sig snydt af det politiske system, som man beskyldte for at underkende befolkningens vilje, som den kom til udtryk i resultatet af afstemningen om Maastricht-traktaten året forinden. Resultatet blev i

nogen grad overskygget af de gadekampe mellem politi og demonstranter, der på afstemningsnatten udspillede sig på Nørrebro. Det var første gang i fredstid, at dansk politi affyrede skud mod demonstranter.

### **Afstemningerne peger frem**

Det nationale kompromis i 1992 åbnede for et nyt kapitel i dansk EU-historie. De to resultater af Maastricht- og Edinburghafstemningerne fremkaldte to vigtige erkendelser i det danske forhold til EU. På den ene side ønskede den danske befolkning fortsat at være en del af det europæiske samarbejde, og på den anden side viste den folkelige skepsis, at der fandtes klare grænser for opbakningen til udvidelser og politiske overbygninger på det europæiske samarbejde.

De politiske partiers forhold til den europæiske integration forandredes i perioden markant. Med afstemningerne i starten af 1990'erne blev Socialdemokratiet et parti med fuldtone opbakning til det europæiske samarbejde. Socialistisk Folkeparti påbegyndte en rejse, der har gjort, at partiet i dag er et af de mest EU-positive i Folketinget, og som, på trods af partiets historiske fokus på freden, også endte med at anbefale et ja til at afskaffe forsvarsforbeholdet ved folkeafstemningen i maj 2022.

Venstrefløjens vilje til at præge det europæiske samarbejde er til gengæld blevet modsvaret af en større skepsis på højrefløjen, som også blev blotlagt i begyndelsen af 1990'erne. I dag er det ikke bemærkelsesværdigt, at flertallet af nej-partierne befinder sig på højrefløjen. Ved afstemningen om afskaffelsen af forsvarsforbeholdet udgjorde to ud af tre fortalere for at bevare forbeholdet højrefløjspartierne Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige.



# DEN STORE UDVIDELSE

## – om Nice-traktaten og traumet fra euro-afstemningen

Den danske indsats omkring EU's udvidelser nuancerer billedet af Danmark som et EU-skeptisk medlemsland. Trods forbehold og euro-nej var dansk europapolitik efter Maastricht-afstemningen også både positiv og aktivistisk.

### **Af Michael Birkkjær Lauritsen**

Betragtede man danskernes ja til Amsterdam-traktaten ved afstemningen i maj 1998 som en fredsslutning mellem vælgerne på den ene side og de EU-positive politiske partier på den anden, var den efterfølgende euro-afstemning et kraftigt korrektiv.

76 procent af danskerne afgav deres stemme ved afstemningen om Amsterdam-traktaten, hvoraf 55 procent stemte ja. Et billede, der mildest talt så anderledes ud ved afstemningen om afskaffelsen af det danske euro-forbehold i september 2000 – altså blot lidt over tre år senere. Her afgav 88 procent af de danske vælgere deres stemme, af hvilke 53 procent stod fast på det danske forbehold. Og det på trods af opbakning bag euroen blandt flertallet af politikere i Folketinget og i erhvervslivets top.

Det store traume fra danskernes nej til Maastricht-traktaten i 1992 blev vækket til live igen, og diskussionen handlede efterfølgende blandt andet om, hvordan SR-regeringen med Poul Nyrup Rasmussen i spidsen kunne have forregnet sig så kraftigt, når det gjaldt den danske befolknings ønsker, om timingen for afstemningen, og hvem der i det hele taget bar skylden for nederlaget.

Den danske proces omkring Nice-traktaten i 2000-2001, som er emnet for dette kapitel, skal ses i lyset af den danske euro-afstemning umiddelbart inden.

Resultatet af euro-afstemningen betød, at de fleste EU-begejstrede politikere sagtens kunne undvære at sætte Nice-traktaten til afstemning i befolkningen. Resultaterne af Maastricht- og euro-afstemningen tilsammen betød også, at det var ekstra magtpålggende for mange embedsmænd og politikere at sætte Danmark i det positive lys på den europæiske scene.

Her bød den store EU-udvidelse sig som en perfekt anledning. Forberedelserne til udvidelsen havde på sin vis været i gang siden Berlin-murens fald i 1989, Sovjetunionens sammenbrud i 1991 og den såkaldte Københavnererklæring i 1993. Det overordnede mål om at 'genforene' Europa og læge sårene fra den kolde krig var i sig selv en så populær og meningsfuld bestræbelse for politikere til både højre og venstre i Folketingssalen, at en bred vifte af partier, ministerier og embedsmænd gik fuldt og helt ind i processen.

Det var en tilfældighed – måske et lykketræf – at udvidelsens slutforhandlinger blev lagt i andet halvår af 2002, hvor Danmark havde EU-formandskabet. Derudover medvirkede tysk-fransk enighed om den økonomiske ramme samt veludført politisk håndværk til, at Danmark blev centrum for et af de helt store EU-øjeblikke, da man lukkede forhandlingerne med ti nye medlemslande og sikrede, at EU kunne vokse fra 15 til 25 medlemmer og dermed fra cirka 400 til 500 millioner indbyggere – markeret ved Anders Fogh Rasmussens øjeblikkeligt berømte sætning: »Ladies and gentlemen: We have an agreement.«

### **Helst ingen afstemning**

En helt central forudsætning for udvidelsen var Nice-traktaten, som danskerne aldrig kom til at stemme om. Nice-traktaten var i grove træk en forberedelsestraktat, hvor en ændring af stemmevægte og institutionernes sammensætning var nødvendige for den store udvidelse, EU forhandlede med en række øst-, central-, og sydeuropæiske lande om op gennem 1990'erne.



Ja-partierne ville meget gerne undgå en folkeafstemning. De mente samstemmende, at der med Nice-traktaten ikke var tale om en grad af suverænitetsafgivelse, som krævede en afstemning. På den anden side stod nej-partierne, der argumenterede for nødvendigheden af at sende traktaten til afstemning, hvilket i øvrigt også var Socialistisk Folkepartis vurdering. Under traktatforhandlingerne udtalte EU-forsker Marlene Wind til Information:

»Regeringen vil gøre alt, hvad den overhovedet kan for at undgå en folkeafstemning. Men jeg tror faktisk heller ikke, at man ville kunne få et ja til Nice-traktaten. Kun hvis SF gik helhjertet ind og anbefalede et entydigt ja.«

Udenrigsminister Niels Helveg Petersen fra Radikale Venstre fremlagde regeringens synspunkt således: »Jeg kan ikke se, at vi længere har nogen problemer i forhold til paragraf 20 i Grundloven. Vi bør ikke afholde en folkeafstemning om mindre 'technicalities'.«

Et synspunkt, der i øvrigt deltes af flertallet i befolkningen. Ifølge en meningsmåling fra PLS Rambøll foretaget i december 2000 mente et flertal på 54,7 procent ikke, at en folkeafstemning om traktaten var nødvendig, mens 27,7 procent var af den overbevisning, at en afstemning burde udskrives.

Der var bred lydhørhed i Bruxelles, hvor ingen havde noget ønske om endnu en besværlig og eksistentielt udfordrende proces, som det danske nej til Maastricht-traktaten havde forårsaget. Ønsket om at inkludere fælles europæiske patentregler og en fælles patentmyndighed i traktaten, som efter bogen ville have fremtvinget en dansk afstemning, blev i hvert fald droppet.

Men traktaten skulle til afstemning i Irland, og i juni 2001 stemte irerne nej til Nice-traktaten og blokerede dermed for dens endelige ratificering. Det betød, at danskerne ikke længere stod alene tilbage som de besværlige europæere. Irerne fik en erklæring

om irsk neutralitet indskrevet i traktaten og stemte med et overvældende flertal efterfølgende ja, hvilket betød, at Nice-traktaten kunne træde i kraft.

At der ikke blot var tale om et isoleret problem med genstridige danskere og irere, men nok snarere et mere grundlæggende europæisk problem, blev i de efterfølgende år tydeliggjort, da befolkningerne i først Frankrig og siden hen Holland i 2005 afviste en ny forfatningstraktat, hvorefter yderligere afstemninger i blandt andet Danmark blev droppet og vedtagelsen af traktaten udskudt.

### **Forhandlingerne om Nice**

Tilbage i december 2000 under traktatforhandlingerne i Nice var et af de store stridspunkter antallet af Kommissærer efter udvidelsen. Danmark stod sammen med de øvrige, små lande fast på, at alle lande fortsat skulle tildeles en kommissærpost, mens store lande som Frankrig og Tyskland holdt på, at der skulle findes en anden ordning, givetvis i form af en turnus mellem de mindre lande, for at systemet ikke skulle sande til i kommissærer med op mod 29 medlemslande imod de daværende 15.

Desuden blev der forhandlet stemmевægte i Rådet. En flertalsmetode, som siden er blevet ændret, hvor hvert land råder over et antal stemmer, der så tilsammen danner simpelt eller kvalificeret flertal. Igen stod de små EU-lande overfor de store og argumenterede for en relativt større stemmевægt, end deres befolkninger umiddelbart kunne retfærdiggøre. Dette, for at større lande som Tyskland, Storbritannien, Frankrig, Italien, Spanien og Polen ikke skulle have mulighed for at tromle de mindre lande.

Der blev også forhandlet om en overgang fra enstemmighedsvedtagelser til kvalificeret flertal på en række områder. At disse forhandlinger endte med at blive virkeligt varme, skyldtes ik-

ke mindst Kommissionen og Rådet, som beskrevet af EU-korrespondent Brigitte Alfter i en reportage bragt i Information den 19. december 2000, baseret på læk fra det lukkede topmøde i Nice til den spanske avis El País:

»Søndag morgen hagler kritikken fra Portugal, Grækenland, Sverige, Luxemburg og Belgien ind over formandskabets reviderede forslag til stemmefordelingen. Belgiens ministerpræsident Guy Verhofstadt: 'De store lande er alle lige, og alle de mellemstore og små lande er alle forskellige. Forslaget er ikke logisk.' Storbritanniens Tony Blair belærer Guterrez om, at Storbritannien kun står til én stemme for hver to millioner borgere, mens Portugal har én for hver 0,8 millioner borgere. Chirac siger henvendt til Guterrez: 'Du siger, at de store lande er tilfredse. De store lande er resignerede! De fem store repræsenterer 300 millioner, og deres borgere vil også have en forklaring. Man kan ikke bare tvinge de store op i en krog'.«

Alfter citerer videre fra lækket, hvordan Portugals ministerpræsident, Antonio Guterrez, kalder et forslag til stemmefordeling for »et statskup«, mens Finlands Paavo Lipponen mener, at ambitionsniveauet »er mindre end nul«, og Hollands Wim Kok ikke kan forstå, hvorfor »Holland skal betale for problemerne i den fransk-tyske akse.« Luxembourgs Jean-Claude Juncker taler om risikoen for »et europæisk Rådsmøde med åbne sår«, og den tyske kansler Gerhard Schröder »får det skidt, når jeg hører disse klager«.

### **Euroen med ved forhandlingerne**

Euroen blev introduceret adskillige gange i forhandlingerne, blandt andet af Frankrig og Italien. Det blev argumenteret, at euroen var i fare for at falde sammen eller tabe kursværdi, hvis ikke topmødet blev en succes. Den blev så at sige brugt som forhandlingskapital.

Behovet for udvidelsens succes blev selvfølgelig også bragt i spil, ikke mindst af Belgiens Guy Verhofstadt, da han til sidst i forhandlingerne accepterede et kompromisforslag fra det franske formandskab med ordene: »Jeg gør det for udvidelsens skyld«. Premierministeren blev mødt med øjeblikkelig støtte fra Sveriges Göran Persson, Frankrigs Lionel Jospin og Danmarks Poul Nyrup Rasmussen.

Nogle hævder, at Danmark under forhandlingerne i Nice led under tabt forhandlingskapital som følge af nej'et ved euro-afstemningen i 2000. Det var blandt andet vurderingen fra den daværende chefredaktør på Berlingske Tidende, Peter Wiwel, der i en artikel op til forhandlingerne skrev:

»Som følge af det danske nej og dermed frygten for endnu en altødelæggende folkeafstemning er danske forhandlere i EU tvunget til enten at arbejde for synspunkter, der er i direkte modstrid med danske interesser, eller acceptere udspil, som ikke er optimale, men som vi nu må bøje os for, fordi vi ikke længere har noget at handle med.«

Det er reelt umuligt at af- eller bekræfte, hvorvidt et dansk nej til euroen havde kostet forhandlingskapital. Man kan indvende, at både Polen, Ungarn, Storbritannien og andre lande gennem tiden har opnået fine resultater ved at være besværlige og stædige i forhandlinger. At bruge sin egen befolkningss tvivl og tilbageholdenhed som et afpresningsmiddel til at opnå politiske indrømmelser er da også en strategi, som er alment anerkendt i akademisk teori om forhandling på flere niveauer.

Forhandlingskapital eller ej, så opnåede Danmark en acceptabel traktat ifølge daværende EU- og udvidelsesforsker hos DIIS (Dansk Institut for Internationale Studier), Lykke Friis, som pegede på, at der blev indført nye flertalsafgørelser, og at det lykkedes for de små lande at bevare hver en kommissær, imens unionen blev beredt på udvidelse.

Man kan tilføje, at de store lande afgav deres anden kommissær, at de endelige stemmevægte ikke tromlede de små lande. Og ikke mindst at Tyskland (som sædvanligt) åd kameler og accepterede at få samme antal stemmer tildelt i Ministerrådet som Frankrig, Storbritannien og Italien trods 22-24 millioner flere indbyggere end hvert af de respektive tre lande.

Det er i øvrigt værd at huske på, at tæt ved halvdelen af de lande, hvis fremtidige forhold var til forhandling, ikke var til stede ved forhandlingerne. Det er logikken ved udvidelsesforhandlinger, at de lande, der gerne vil med i klubben, kommer med hatten i hånden og ikke har meget at forhandle med, udover 'truslen' om at blive udenfor. Udvidelsesforhandlinger (eller optagelsesforhandlinger) var og er forhandlinger om tidsfrister, vilkår og metoder til at overtage EU's lovgivningskompleks og leve op til EU's krav i et meget asymmetrisk magtforhold.

### **En populær udvidelse**

Tilbage i Danmark havde Socialistisk Folkeparti siden Maastricht-afstemningen anbefalet først et ja til Maastricht-traktaten med de fire forbehold (Edingburg-aftalen) og siden et nej til både Amsterdam-traktaten og afskaffelsen af euro-forbeholdet. Da det kom til Nice-traktaten, anbefalede Socialistisk Folkepartis hovedbestyrelse danskerne af stemme ja, mens de stadig – men forgæves – insisterede på, at traktaten skulle til afstemning. Gruppeformand Jens Lunde forklarede:

»Det er fuldstændig afgørende for os, at Europa bliver helet, og at vi får hjulpet de nye demokratier i øst til at blive stabile. At vi får skabt en langsigtet fred i Europa. Og det er østudvidelsen fuldstændig afgørende for – og det er Nice-traktaten et godt skridt til. Det er derfor, vi siger ja.«

Citatet er sigende for den danske befolknings daværende holdning til især Østersølandene efter Sovjetunionens sammenbrud. Sammen med Island var Danmark med Udenrigsminister Uffe

Ellemann-Jensen i spidsen det første land i verden til at genoptage diplomatiske forbindelser med de baltiske lande, efter de opnåede deres selvstændighed i august 1991.

Danmark spillede i det hele taget en nøglerolle i balternes frihedskamp i en tid, hvor andre NATO-lande både var nervøse ved at destabilisere forholdet til den populære leder af Sovjetunionen, fornyeren Gorbatsjov, men også optagede af den første Golfkrig.

Selv om der i internationalt perspektiv altså ikke var tale om en helt ukontroversiel støtte, var der – i hvert fald hvis man følger Uffe Ellemann-Jensens tilbageblik – fuld tilslutning til linjen blandt de andre partier i Folketinget. Seniorforsker Mikkel Runge Olesen omtaler i den nyere analyse 'The Beginnings of Danish Foreign Policy Activism' (DIIS, 2022) endda støtten som begyndelsen på en helt ny aktivistisk udenrigspolitik efter 1980'ernes fodnotepolitik.

Danmark oprettede i 1990 kulturinstitutter i de tre baltiske lande efter en indsamling anført af daværende Politiken-chefredaktør Herbert Pundik, og den følgende regering fulgte op med en aftale om et forsvarssamarbejde og oprettelsen af Baltic Defence College i Tartu i Estland, ikke mindst realiseret af den daværende socialdemokratiske forsvarsminister, Hans Hækkerup.

En nyoprettet IØ-Fond – Investeringsfonden for Østlande – støttede investeringer i de nye demokratier i Østeuropa, og danske virksomheder fulgte trop, imens danske embedsmænd op gennem 1990'erne blev sendt til regionen for at hjælpe med at klargøre landene til EU-medlemskab.

Under det danske EU-formandskab i det første halvår af 1993, hvor udvidelsen med Sverige, Østrig og Finland faldt på plads, lagde det danske formandskab også en indsats for at få vedtaget en klar procedure for optagelsen af flere nye lande med tanke på

landene i Central- og Østeuropa. Det blev til de såkaldte Københavnerkriterier.

Efterhånden som optagelsesforhandlingerne med de 13 ansøgerlande udviklede sig, stod det også klart, at de afsluttende forhandlinger med i hvert fald nogle af landene skulle finde sted under endnu et dansk EU-formandskab, nemlig i efteråret 2002. En meningsmåling fra Eurobarometer slog i foråret 2002 fast, at mellem 61-69 procent af danskerne var for en udvidelse med Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet og Ungarn – i nævnte rækkefølge og med Estland som det land, man helst så indlemmet i EU.

Også Malta, Slovakiet, Cypern og Slovenien havde støtte blandt et betydeligt flertal af de adspurgte, mens der var tæt løb mellem tilhængere og modstandere af en udvidelse, når det kom til Rumænien og Bulgarien. Kun når det gjaldt Tyrkiet, var der flertal imod en udvidelse. Og derudover fyldte bekymring om 'østarbejderes' adgang til det danske arbejdsmarked også noget i debatten.

Ved siden af fortællingen om Europas heling var et ofte gentaget argument for udvidelser også, at udvidelse i antallet af medlemslande ville fungere som bremse på dybere integration i EU. Det ville simpelt hen blive sværere at blive enige om store unionsprojekter i fremtiden med væsentligt flere medlemslande, der enstemmigt skulle blive enige.

### **Tilbage i København**

Allerede fra begyndelsen af 2002 var en styregruppe med Udenrigsministeriets direktør Friis Arne Petersen, EU-ambassadør Poul Skytte Christoffersen og Statsministeriets departementschef Nils Bernstein i gang med forberedelserne. De havde hver især særlige opgaver, når det kom til at holde overblik og for-

midle kompromisser mellem de forskellige interesser fra Europa-Parlamentet, medlemslande og ansøgerlande i tæt samarbejde med EU-Kommissionen.

Blandt forskere, der har beskæftiget sig med udvidelsesforhandlingerne i 2002, er der enighed om, at de ovenstående embedsmænd sammen med Jeppe Tranholm-Mikkelsen, der på dette tidspunkt arbejdede for Danmarks EU-repræsentation i Bruxelles, spillede en afgørende rolle for, at udvidelsen faldt på plads under det danske formandskab.

Afgørende betydning havde det også, at Frankrig og Tyskland i efteråret blev enige om den økonomiske ramme, der satte barren for, hvor meget EU kunne tilbyde ansøgerlandene i støtte efter deres indtræden i 2004 og frem til det nye EU-budget i 2007.

Yderligere var det afgørende, at den danske VK-regering kastede alt ind i bestræbelserne på at gøre udvidelsen til en succes. Statsminister Anders Fogh Rasmussen og udenrigsminister Per Stig Møller rejste Europa tyndt for at mødes med både ansøger- og medlemslande og afklare eventuelle knaster og ømme punkter.

Der var på vejen ret betydelige uoverensstemmelser mellem især Udenrigsministeriet og Statsministeriet om ansvars- og magtfordelingen og den overordnede strategi i forhandlingerne. Dette var et symptom på, at EU-politikken i denne periode flyttede mod statsministerierne i EU, mens det selvfølgelig også drejede sig om de forskellige departementers behov for at høste prestige på en så stor sag som udvidelsen.

Men det handlede også om noget så grundlæggende som forskellige temperamenter – både på embedsmandsniveau og i forholdet mellem Anders Fogh Rasmussen og Per Stig Møller. Er man i tvivl om det sidste, kan man få syn for sagen i Christoffer Guldbrandsens glimrende dokumentarfilm 'Fogh bag facaden' (2003) om de afsluttende forhandlinger i København.



Her bliver der ikke lagt fingre imellem i skildringen af Anders Fogh Rasmussen som en leder, der ikke har noget problem med at tromle sine tætteste medarbejdere og kollegaer – med Per Stig Møller i spidsen – alt imens han kontrollerer de mindste detaljer i bestræbelserne på at hive aftalen om udvidelsen hjem.

Statsledere fra blandt andet Polen og Tyskland lykkedes momentvist med at stille sig i rampelyset under de afsluttende forhandlinger, men uden det dog ændrede ved Anders Fogh Rasmussens position som den altoverskyggende forhandlingsleder.

Udvidelsen var – i modsætning til andre af EU's udviklingsprojekter – overvejende populær i de 15 medlemslande, og der var stort flertal for EU-medlemskab i samtlige af kandidatlandenes befolkninger med de perspektiver for sikkerhed og velstand, som blev tegnet op. Men at den var i de flestes interesse, ændrer ikke ved, at der var mange forskellige interesser på spil i forhandlingerne mellem de mange kandidatlande, medlemslande og EU-institutioner.

Når det lykkedes at få brikkerne på plads skyldtes det ikke mindst en årelang proces med forberedelse, opfyldelse af EU-krav og lukning af forhandlingskapitler mellem EU-Kommissionen og kandidatlandene og i opløbsåret det møjsommelige embedsmandsarbejde – ikke mindst fra de ovennævnte danskere – med at matche ønsker på tværs af lande og institutioner. Og så selvfølgelig et veludført afsluttende topmøde ved det danske formandskab i december 2002.

Udvidelsen var selvfølgelig ikke Danmarks fortjeneste, men som formandskabsland var der en reel og betydelig risiko for at tabe processen på gulvet. At det i sidste ende lykkedes at afslutte optagelsesforhandlinger med ti nye medlemslande, var en bedrift og godt politisk håndværk, der pegede ti år tilbage i tiden, og samtidig skulle få enorme konsekvenser for det fremtidige europæiske samarbejde.

Den danske indsats omkring EU's udvidelser nuancerede billedet af Danmark som et entydigt EU-skeptisk medlemsland. Trods forbehold og euro-nej var dansk europapolitik efter Maastricht-afstemningen også både positiv og aktivistisk. Udvidelsen var generelt populær i befolkningen, hvor de mere negative sider af den fri bevægelighed indenfor EU's grænser endnu ikke overskyggede fortællingen om helingen af Europa og afslutningen af den kolde krig.

Fortællingen om udvidelsens resultater er i dag langt fra entydigt positiv – hverken i nye eller gamle medlemslande. Med rigdommen fulgte større ulighed, med den frie bevægelighed fulgte social dumping og 'brain drain' og nye medlemslande oplevede at blive kørt over i beslutningsprocesser. Men den store udvidelse i 2004 står i sig selv tilbage som en af EU's store positive fortællinger – med Danmark som en central aktør.

# ET FORHOLD MED FORBEHOLD

## – afstemningerne om de danske EU-forbehold

Danmark er nævnt uforholdsmæssigt mange gange i EU's samlede lovkompleks. Det skyldes de danske forbehold, som skiftende regeringer siden 1993 nok har ønsket hen, hvor pøberet gror, men ikke har haft meget held med at få afskaffet.

### **Af Rasmus Nørlem Sørensen**

Der findes ikke én jurastuderende i EU, der har misset, at Danmark har en juridisk særstilling i forhold til EU-lovgivning på en lang række områder. Det danske nej til Maastricht-traktaten i 1992 sendte ganske store rystelser igennem EF-systemet, og de små efterdønninger kan stadig mærkes i fodnoterne til de europæiske lovtekster i dag.

Forbeholdene blev født ud af et nationalt kompromis, hvor Socialistisk Folkeparti spillede den afgørende rolle som kompromismager. Men ingen af forbeholdenes mødre har rigtig holdt af dem. Faktisk har de partier, der har haft berøring med regeringsmagten, typisk anbefalet at afskaffe forbeholdene – med Socialistisk Folkepartis nej til at ophæve euro-forbeholdet og Liberal Alliances mere generelle EU-skepsis som undtagelserne, der bekræfter reglen.

Hvor magtpartierne historisk har anbefalet at afskaffe EU-forbeholdene, så har de partier, der aldrig har haft nøgler til ministerkontorerne, gennemgående været enige om at bevare dem. Men forbeholdene er ikke groet i nej-sidens have. For nej-partierne og de folkelige bevægelser blev det nationale kompromis i vid udstrækning set som en ufin manøvre, der tvang danskerne til at stemme igen, selvom de allerede én gang havde givet deres mening til kende.

Gennem tre årtier har de danske forbehold været omdrejningspunktet for skyttegravskrige mellem ja- og nej-siden og udløst tre folkeafstemninger.

I september 2000 stemte 53,2 procent af de danske vælgere nej til at afskaffe euro-forbeholdet ved en folkeafstemning udskrevet af daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S). I 2015 var det så daværende statsminister Helle Thorning Schmidts (S) tur til at udskrive en afstemning, denne gang om retsforbeholdet, som 53,1 procent af vælgerne i sidste ende afviste, at der skulle pilles ved.

Kort før EU-forbeholdenes 30-års fødselsdag – i den ildevarslen-  
de skygge af Ruslands invasion af Ukraine – lykkedes det stats-  
minister Mette Frederiksen (S) at hente et ja hjem til afskaffelsen  
af forsvarsforbeholdet, som hele 66,9 procent af de danske væl-  
gere den 1. juni 2022 stemte for at ophæve.

Man kan ikke undgå at bemærke, at opgørene med forbeholdene er blevet taget af socialdemokratisk ledede regeringer. Ikke af re-  
geringer båret af Venstre, der ellers traditionelt har været mindre  
splittede i spørgsmålet om EU og mere entydigt positive over for  
EU. Men det er måske netop grunden. Først når Socialdemokra-  
tiet har vist vilje til at tage livtag med de europæiske dilemmaer,  
har de blå partier villet lægge hovedet på blokken.

### **Velfærd og suverænitet**

Danmarks forhold til EU har gennemgående været defineret af to store spørgsmål: velfærd og suverænitet. Helt fra folkeafstem-  
ningen om EF-medlemskabet i 1972 har spørgsmålet om påvirk-  
ningen af økonomien, velfærdsstaten og den danske arbejds-  
markedsmodel været afgørende for, hvordan de danske vælgere  
har forholdt sig til EU. Debatten om betydningen for dansk øko-  
nomi har været i skarp konkurrence med den grundlæggende  
debat om suverænitet i forhold til at sætte dagsordenen.

Det chokfremkaldende nej til Maastricht-traktaten var baseret på disse to store debatter, der havde opbygget spændinger gennem to årtier. Groft sagt har ja-siden altid fokuseret mest på de økonomiske fordele ved deltagelse i det europæiske samarbejde. De mere politiske aspekter ved unionsdannelsen og spørgsmålene om dansk suverænitet har været nedtonet eller forbigået.

Magtpartierne har som regel placeret sig entydigt på ja-siden, også selvom de ved flere lejligheder har haft et splittet bagland, der var mere skeptisk anlagt end partiets ledelse. Erhvervslivet og landbruget har i alle årene været meget positive over for et udbygget EF og siden EU og har ført kampagner for et ja ved alle ni folkeafstemninger om EU, der er blevet afholdt i Danmark.

Nej-siden har i langt højere grad fokuseret på de politiske implikationer af nye traktater eller nye samarbejdsområder. Hvor ja-siden har været organiseret omkring den politiske midte og delt mange holdninger, så har nej-siden været mere splittet og fragmenteret med aktører fra den yderste venstrefløj og til den yderste højrefløj. Men på spørgsmålet om suverænitet og demokrati har man historisk kunnet enes om at danne fælles front.

Der har gennem årene altid været et solidt flertal blandt danskerne for at være med i EF og senere EU. Men kigger vi nærmere på spørgsmålet, om hvordan magtfordelingen i samarbejdet og mellem medlemslandene skal skæres, har der været en tæt løb mellem ja- og nej-siden.

Nej-sidens sejre ved folkeafstemningerne om Maastricht i 1992, euroen i 2000 og retsforbeholdet i 2015 er i høj grad blevet bygget på argumentet om, at EU er et projekt, der udvikler sig i retning af »en stadig tættere union«, som det allerede fremgår af Rom-traktaten fra 1957.

### **Nej til føderationen**

Da det nationale kompromis skulle landes i 1992, var det derfor

magtpåliggende at strikke det sammen, så det også kunne accepteres af EU-skeptikerne. Man tog forbehold over for de dele af EU-samarbejdet, der mest entydigt peger frem mod et føderalt Europa – det nej-siden populært har omtalt som 'Europas Forenede Stater'.

En føderation baserer sig typisk på at have en fælles hær (og dermed et territorium), et statsborgerskab, en føderal politi- og anklagemyndighed og en fælles valuta. EU havde ingen af delene før Maastricht-traktaten og er indtil videre kun nået til en mellemstatslig forsvars- og udenrigspolitik, et politisamarbejde i form af Europol, gensidig anerkendelse af hinandens domstole og en fælles valuta uden en egentlig økonomisk union. Hvis EU er blevet til en slags føderation, er det på indholdssiden kun en halvhjertet en af slagsen.

De føderale skridt er først og fremmest sket i forhold til beslutningsprocedurerne. Maastricht-traktaten danner netop basis for en føderal udvikling, hvor EU skulle bevæge sig fra at være et mellemstatsligt samarbejde, der er defineret ved at alle medlemslande har vetoret over de centrale beslutninger, og i retning af et overstatsligt samarbejde, hvor beslutninger træffes med flertalsafgørelse. Et samarbejde, hvor medlemslandene altså løber risikoen for at blive stemt ned af flertallet.

Euro-samarbejdet er overstatsligt, og det samme gælder den del af det retslige samarbejde, som Danmark har taget forbehold over for. Ved de to folkeafstemninger, som omhandlede deltagelse i disse dele af EU-samarbejdet, svarede danskerne nej. EU's forsvarssamarbejde er fortsat mellemstatsligt, og det underbygger fornemmelsen af, at danskerne har det med at stemme nej, når suveræniteten er et kernespørgsmål.

### **Folk stemmer faktisk om noget**

Folkeafstemninger kan selvfølgelig ikke reduceres til det abstrakte spørgsmål om, hvorvidt pilen peger på mere eller min-

dre EU. De tre afstemninger om forbeholdene, som vi har været igennem, har alle involveret reelle ideologiske dilemmaer. De har skrevet sig ind i den store europæiske debat om den overordnede politiske kurs for samarbejdet. Og så har de været præget af måden, afstemningerne er blevet skruet sammen på.

Folkeafstemningen om euro-forbeholdet kunne, hvis man fulgte den i medierne, godt virke som en overfladisk debat om, hvorvidt danskerne kunne slippe for vekselgebyrer, når de tog på ferie, eller om man skulle begræde, at den gode gamle krone med dronningen på bagsiden ville forsvinde. Men reelt handlede debatten om mere – nemlig om hvilken økonomisk politik, der er den rigtige for EU. Hvem vinder og taber, når de største økonomier sætter rammerne for renten og pengepolitikken? Skal staten investere sig ud af kriser eller spare for at nedbringe statsgælden?

Folkeafstemningsprocessen i 2000 strakte sig over mere end et halvt år og involverede forsøg med borgerhøringer og nedsættelse af en uafhængig ekspertgruppe, der forfattede en rapport om fordele og ulemper ved euroen. Et forsøg på en grundig debat, man i bagklogskabens lys godt kunne have ønsket, at flere EU-lande havde taget sig tid til, og som måske kunne have forebygget de værste skader, håndteringen af eurokrisen i 2009 senere skulle føre med sig.

Retsforbeholdet kom til afstemning i 2015 med et relativt kort aftræk på tre måneder, hvor befolkningen skulle tage stilling til vanskelige dilemmaer om tillid til de øvrige landes retssystemer, flygtningepolitik, opt-in procedurer i Folketinget og alt muligt andet.

Folkeafstemningen var tvunget frem af, at det store område for retlige og indre anliggende med Lissabon-traktaten fra 2009 blev gjort overstatsligt. Og det danske forbehold gælder netop de områder, hvor Danmark ikke har vetoret.

Men i baggrunden spøjte også frygten for at danskerne ville blive kørt ud på et sidespor sammen med briterne, der som følge af daværende premierminister David Camerons lovning om en folkeafstemning om EU-medlemskabet ikke kunne snakke om meget andet end Brexit.

Afstemningen om forsvarsforbeholdet i 2022 blev også afviklet med kort tilløb, og debatten var ikke mindst præget af krigen i Ukraine og det nye europæiske fokus på forsvars- og sikkerhedspolitik. For de danske vælgere virkede det ikke voldsomt dramatisk at træde ind i et samarbejde med fortsat dansk vetoret.

Yderligere beroligende var det, at mange eksperter bedyrede, at det meste ville forblive det samme, uanset udfaldet af afstemningen. En analyse, som kun syntes bekræftet af opgøret med neutralitetsprincippet i både Sverige og Finland, der på bagkant af invasionen begge søgte om optagelse i det svært bevæbnede NATO.

### **Teorier om folkestemningen**

Der er gjort mange akademiske forsøg på at forstå, hvad det er for faktorer, der påvirker udfaldet af folkeafstemninger om EU i Danmark. En række bud på generelle forklaringer omtales af Mogens Storgaard, Regin Reinert og Søren Risbjerg Thomsen i en artikel i *Politica* fra 2021.

Måske lytter vælgerne til de politiske partier? Denne såkaldte vejledningstese antager, at befolkningen er relativt mindre vidende om europæisk politik end om national politik. Derfor lytter de i udgangspunktet til de partier, de i forvejen stemmer på og har tillid til.

Når man ser, hvor splittede partiernes bagland har været ved alle EU-valg, virker dette dog ikke plausibelt. For mens der ved de fleste af afstemningerne har der været et markant flertal i Folketinget for et ja, har der været tæt på dødt løb – eller endda en overvægt til nej-siden – ved folkeafstemningerne.



Balancetesen foreslår, at vælgerne vejer økonomiske fordele op mod tab af selvbestemmelse. Her er analysen, at det er balancen mellem de politiske spørgsmål om suverænitet, demokrati og fremtidens samarbejde på den ene side og de mulige økonomiske gevinster på den anden, der afgør befolkningens indstilling til folkeafstemningerne. Det virker som en mere solid forklaring på de i hvert fald tre afvisninger, den danske befolkning har givet til den føderale del af EU-samarbejdet.

Polariseringstesen tager afsæt i, at der er grupper i samfundet, som henholdsvis vinder og taber, når politikken bliver mere europæisk. En 3F'er i byggebranchen oplever en helt anden konkurrence fra udenlandske firmaer og vandrende arbejdskraft, end en dansklærer på et gymnasium, der måske samtidig sætter mere pris på at kunne deltage i Erasmus-udveksling med andre EU-landes universiteter.

De er klare tegn på, at uddannelsesbaggrund og jobsituation betyder noget for, hvor vi sætter krydset.

Disse teser til trods, er det vanskeligt at forudse, hvordan vælgerne vil reagere på politiske begivenheder på europæisk plan, folkeafstemningens indhold og de politiske kampagner. Blandt andet derfor har mange politikere blandede følelser, når det gælder folkeafstemninger.

### **De farlige folkeafstemninger**

Flere stats- og regeringsledere brød ud i spontane klapsalver, da den danske statsminister, Anders Fogh Rasmussen, på et EU-topmøde kunne fortælle, at der ikke ville komme en dansk folkeafstemning om Lissabon-traktaten. Det beredte den tjekiske vicestatsminister, Alexandr Vondra, i en uformel samtale med pressefolk under et EU-topmøde i Bruxelles den 14. december 2007.

Selvom Lissabon-traktaten i princippet ændrer afgørende på

magtforholdet mellem EU og Danmark ved at ophæve vetoretten på næsten alle områder, så udløste den ingen folkeafstemning efter grundlovens §20, der handler om suverænitetsafgivelse. Nej-siden var særdeles utilfredse med, at der ikke blev afholdt en folkeafstemning om så vigtig en traktat. Men selvom en gruppe kritikere tog sagen helt til den danske Højesteret, så endte det med et nederlag. Juraen krævede ikke en afstemning. Og regeringen var bestemt ikke opsat på at tage en afstemning, der ikke var strengt nødvendig.

Lissabon-traktaten ville ifølge juridiske eksperter have krævet en folkeafstemning, hvis ikke Danmark havde haft undtagelserne. Hvor vi aldrig fik lov til at stemme om Lissabon-traktaten kan man sige, vi som en slags kompensation i stedet har fået lov til at stemme om de konkrete forbehold.

I Danmark har vi en løbende debat om, hvorvidt det overhovedet er en god ide at lægge vanskelige spørgsmål om EU ud til vælgerne. En af landets helt store demokratiekspertter, professor Mogens Hermann Hansen, opsummerede på fornem vis dilemmaet i et interview i Informations tillæg, Moderne Tider, den 28. oktober 2017 på følgende måde:

»Der er to syn på almindelige borgere. (...) At de er for dumme til at træffe vigtige politiske afgørelser, så den slags derfor må overlades til en temmelig lille gruppe – det er det aristokratiske syn. Og så er der det andet syn, det deliberative syn: At almindelige borgere er langt mere ansvarsbevidste og kloge, end man tror, og hvis man kan få dem interesseret i politik og ordentligt informeret, kan de træffe udmærkede afgørelser.«

Han bemærker i øvrigt, at folkeafstemningen om retsforbeholdet var »principielt i orden«, blandt andet på grund af den Retsavis – og med den, de korte og koncise forklaringer på afstemningens politiske dilemmaer – som DEO udgav og husstandsomdelte i forbindelse med afstemningen.

# DANMARK i EF



KOMITEEN FOR TILSLUTNING TIL EF

Plakat fra 1972 af Hans Bendix (1898-1984), hvor Komiteen for tilslutning til EF opfordrer danskerne til at stemme ja til EF.

# HOLGER OG KONEN SIGER NEJ TIL UNIONEN



*Plakaten fra 1992, hvor SF og Holger K. Nielsen opfordrer til at stemme nej til Maastricht-aftalen.*

# NEJ TIL EU



# ENHEDSLISTEN Ø

Plakat fra 1993, hvor Enhedslisten brugte H.C. Andersens eventyr om Kejsers nye klæder som et billede på Edinburgh-aftalen.

I år markeres 50-året for Danmarks tiltræden i det Europæiske Fællesskab. Men hvad kan man samlende sige om det sidste halve århundrede med Danmark i EF og senere EU?

Denne bog fortæller historien om Danmarks forhold til det europæiske samarbejde gennem nedslag i danske EF/EU-afstemninger. Bogens forfattere stiller skarpt på spørgsmålene om, hvilke hensyn der igennem de sidste 50 år har optaget danskerne og deres politikere, når det kommer til det europæiske samarbejde. Hvordan tilhængere, skeptikere og modstanderes syn på samarbejdet historisk har udviklet sig, og hvordan folkeafstemningsresultater har medvirket til at farve EU-debatten langt ud i fremtiden.

**DEO**

ISBN 978-87-94125-13-0



9 788794 125130