

1.4 Bestemmer EU for meget?

Hvor de tre forrige afsnit har omhandlet politik og magt i EU, handler dette og det følgende afsnit om demokrati i EU. Siden det europæiske samarbejde kun handlede om kul og stål, er det vokset i både bredden og dybden ud fra traktatens målsætning om 'en stadig snævrere union mellem de europæiske folk'. I hvor høj grad deles denne målsætning af danskerne og europæerne generelt? Er EU-skepsis et symptom på, at EU bestemmer for meget?

Danskerne er 'skeptiske tilhængere' af EU

Da Danmark blev optaget i det daværende EF i 1973, havde samarbejdet det fælles marked med en toldunion som omdrejningspunkt, og var endnu ikke en politisk union. Da Storbritannien i løbet af 1960'erne viste interesse for at komme med i EF, frygtede danske politikere for tilbagegang i eksporten af danske landsbrugsvarer som bacon og smør til Storbritannien. Dette kunne være et scenarie, hvis briterne kom med i EF's fællesmarked og toldunion, mens Danmark blev udenfor. Det var derfor overvejende økonomiske argumenter, der fik danskerne overbevist om at stemme 'ja' til EF-medlemskabet i 1972. 20 år senere skulle omdannelsen

Tabel 1.4.1:

Danske folkeafstemninger om EF/EU

Dato	Emne	Valgdeltagelse %	Ja %	Nej %
02.10.1972	Dansk medlemskab af EF	90,1	63,4	36,6
27.02.1986	Den Europæiske Fælles Akt ('EF-pakken')*	75,4	56,2	43,8
02.06.1992	Maastricht-traktaten	83,1	49,3	50,7
18.05.1993	Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen	86,5	56,7	43,3
28.05.1998	Amsterdam-traktaten**	76,2	55,1	44,9
28.09.2000	Dansk indførelse af euroen	87,6	46,8	53,2
25.05.2014	Dansk tilslutning til EU's Patent-domstol	55,9	62,5	37,5
03.12.2015	Omdannelse af Danmarks retsforbehold til en tilvalgsordning	71,9	46,9	53,1

* Folkeafstemningen om EF-pakken var kun vejledende for Folketinget og var ikke et krav i forhold til Grundlovens § 20.
**Siden Amsterdam-traktaten er Danmark tiltrådt Nice-traktaten i 2001 og Lissabon-traktaten i 2007 uden brug af folkeafstemning, idet Justitsministeriet i begge tilfælde vurderede, at der med traktaterne ikke var tale om dansk suverænitetsafgivelse efter grundlovens § 20.

Det nationale kompromis

Politisk aftale om de danske EU-forbehold indgået efter danskernes afvisning af Maastricht-traktaten i 1992 mellem et bredt flertal af Folketingets partier. Bag kompromiset stod SF, Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti, Venstre og Konservative.

af EF til EU vise sig at være for stor en mundfuld for danskerne, der endte med at afvise vedtagelsen af Maastricht-traktaten ved folkeafstemningen i 1992 med et flertal på 50,7 procent imod.

Danskernes 'nej' betød, at Maastricht-traktaten ikke kunne vedtages, og der skulle findes en løsning. Det lå ifølge de andre medlemslande ligefor, at Danmark, som konsekvens af befolkningens nej, måtte forlade samarbejdet. Folketingets partier blev dog enige om det såkaldte **nationale kompromis**, der skulle undtage Danmark fra deltagelse i udvalgte politikområder i det nye EU-samarbejde (se tekstboks 1.4.1). Danske diplomater i Udenrigsministeriet gjorde efterfølgende en stor indsats for at sælge aftalen mellem de danske partier til de andre medlemslande, der endte med at acceptere den i Edinburgh, Skotland, i december 1992. Det betød, at danskerne i maj 1993 kunne stemme om Maastricht-traktaten igen, men nu suppleret med Edinburgh-aftalen. Stillet over for muligheden for at stå uden for dele af EU-samarbejdet, valgte 56,7 procent af danskerne at stemme 'ja', så Danmark kunne forblive medlem af det nye EU-samarbejde.

Tekstboks 1.4.1:

Danmarks fire EU-forbehold vedtaget ved folkeafstemning om Edinburgh-aftalen den 18. maj 1993

Danmarks fire behold betyder, at Danmark ikke deltager i EU-samarbejdet inden for:

- 1 den økonomiske og monetære unions tredje fase, der indebærer indførelsen af euroen som valuta
- 2 beslutninger eller aktioner med indvirkning på forsvarsområdet
- 3 de retlige og indre anliggender (RIA), når beslutninger træffes som overstatsligt samarbejde
- 4 indførelsen af et unionsborgerskab, der vil kunne træde i stedet for det danske statsborgerskab

Danmarks fire forbehold gælder fortsat i dag og er blevet bekræftet ved de to folkeafstemninger om henholdsvis afskaffelsen af euroforbeholdet i 2000 og folkeafstemningen om omdannelsen af retsforbeholdet til en tilvalgsordning i 2015.

Med vedtagelsen af Amsterdam-traktaten i 1998 blev det slået fast, at unionsborgerskabet kun er et supplement og aldrig vil erstatte det nationale statsborgerskab. Det fjerde forbehold er derfor uden betydning i dag.

rne, der endte med
ningen i 1992 med

ne vedtages, og der
lige for, at Danmark,
bejdet. Folketingets
, der skulle undtage
EU-samarbejde (se
rde efterfølgende en
de andre medlems-
d, i december 1992.
richt-traktaten igen,
uligheden for at stå
kerne at stemme 'ja',
jde.



★ Den daværende partileder for SF, Holger K. Nielsen, anbefalede danskerne at stemme nej til Maastricht-traktaten ved folkeafstemningen i 1992 med dette klare budskab. Med tiden er SF blevet større tilhængere af EU.

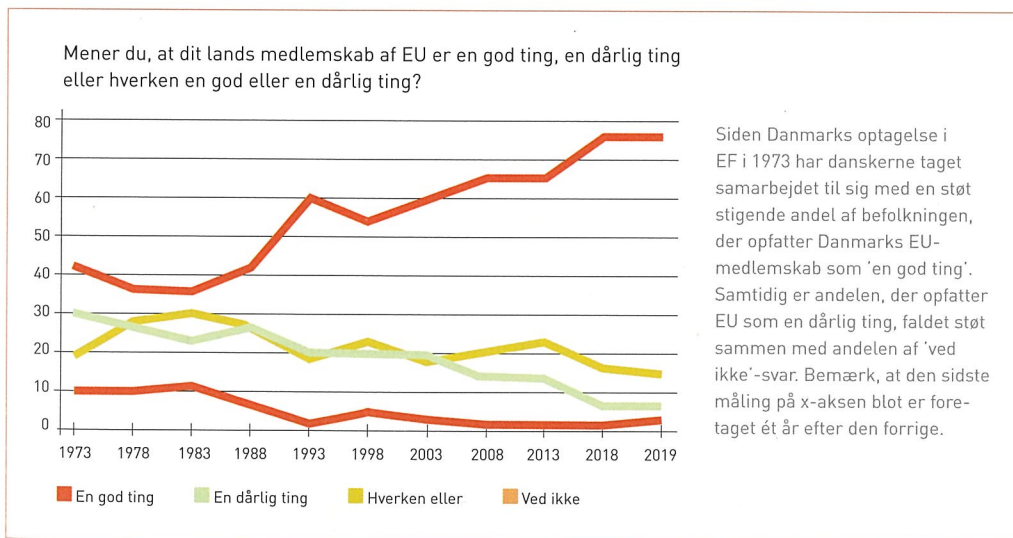
Historien om danskernes syn på EU rummer dog også en anden fortælling om en støt stigende opbakning i befolkningen til EU-medlemskab. På trods af briternes folkeafstemning i 2016 om at forlade EU steg danskernes opbakning til EU-medlemskab i 2019 til det højeste niveau nogensinde (se figur 1.4.2). Hvor briternes beslutning om at forlade EU var udtryk for en **hård EU-skepsis**, er danskernes EU-skepsis mere blød. Den **bløde EU-skepsis** knytter sig til konkrete *issues*, som man ikke ønsker at deltage i et tættere EU-samarbejde om, hvilket de danske forbehold er et godt eksempel på. Danskerne kan dermed siges at være 'skeptiske tilhængere', der gerne vil være med i EU-samarbejdet, så længe det ikke bliver for vidtgående og udfordrer forbeholdene.

Hård EU-skepsis
Modstand over for selve medlemskabet af EU.

Blød EU-skepsis
Modstand over for EU-samarbejdet på konkrete politikområder.

Figur 1.4.2:

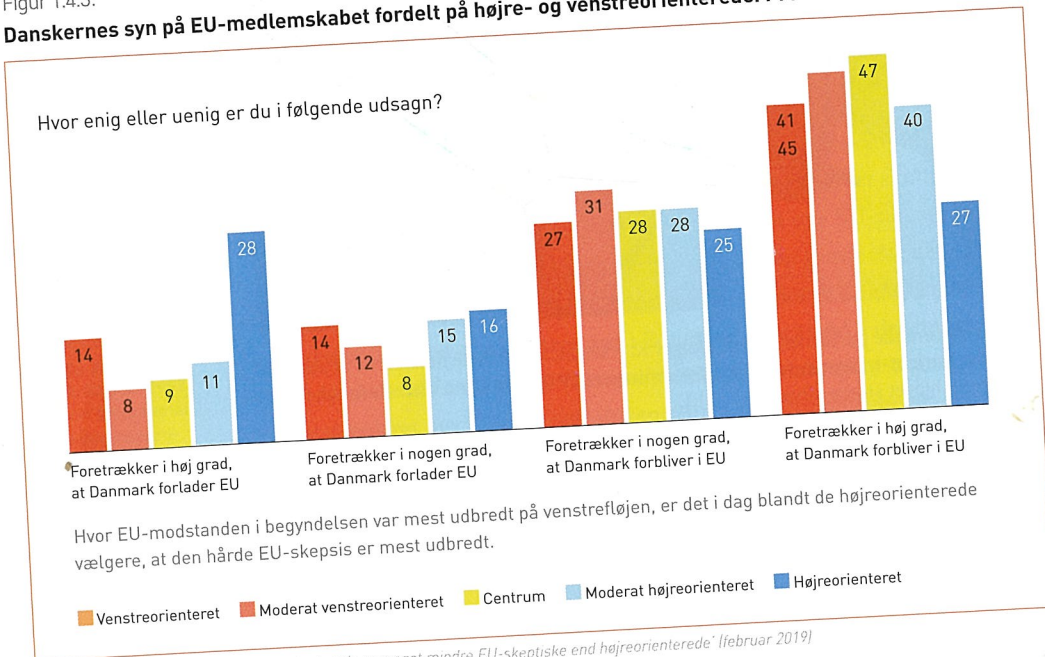
Danskernes syn på medlemskabet af EF/EU siden 1973. Procent



Kilde: Tænketanken Europa notat: 'Dansk opbakning til EU inde i historisk højkonjunktur' (april 2019)

Figur 1.4.3:

Danskernes syn på EU-medlemskabet fordelt på højre- og venstreorienterede. Procent



Formel og reel suverænitet

EU bygger som tidligere nævnt på overstatsligt samarbejde, hvor medlemslandene afgiver suverænitet til overstatslige institutioner, der træffer beslutninger på medlemslandenes vegne. Disse beslutninger er medlemslandene efterfølgende forpligtet til at efterleve, hvorfor de ikke længere kan siges at være suveræne på disse politikområder. For EU-skeptikere er brugen af overstatsligt samarbejde derfor en dårlig ting, fordi det forhindrer et medlemsland i at kunne træffe egne beslutninger.

Man kan diskutere om den suverænitet, et medlemsland afgiver ved at være en del af EU, er noget medlemslandet 'taber', eller om det omvendt er suverænitet, man 'vinder'. Et lands deltagelse i overstatsligt samarbejde handler grundlæggende om at kunne håndtere problemstillinger, der overskrider de nationalstatslige grænser og vanskeligt lader sig løse af den enkelte stat. Det kan være grænseoverskridende udfordringer som klimaforandringer, international terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet, flygtninge og migranter, beskatning af multinationale selskaber, finanskriser, sikkerhedstrusler fra lande uden for EU osv. (se figur 1.4.4).

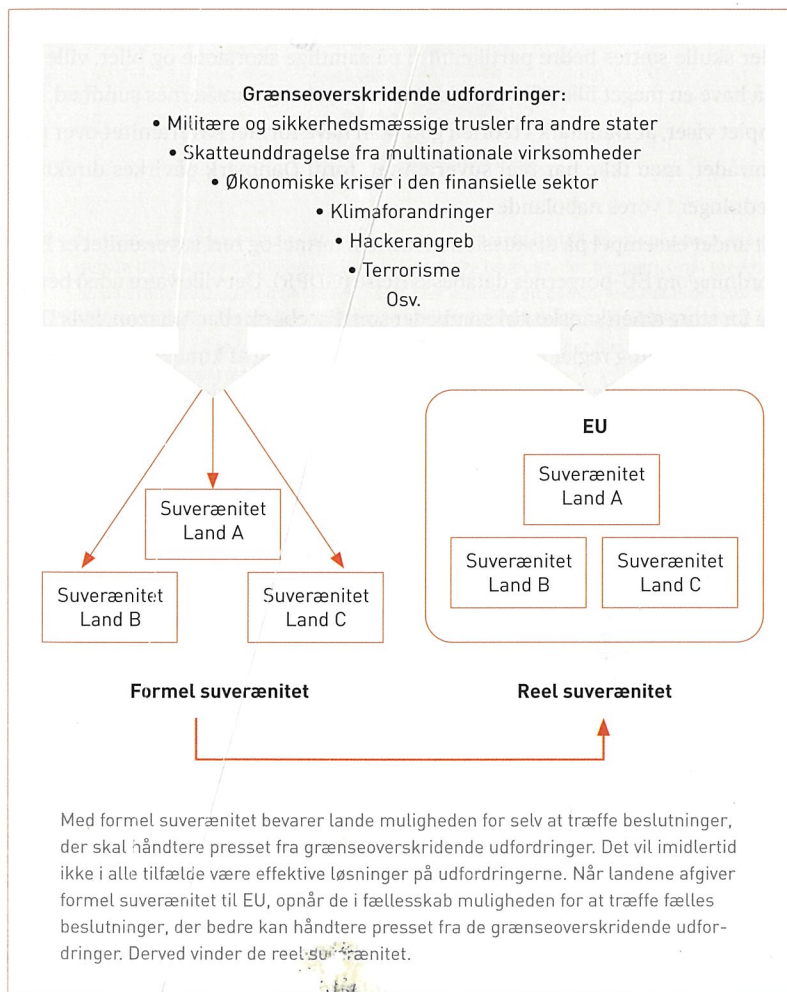
Et eksempel kunne være Inden for miljøområdet, hvor omkring 85 procent af kvælstofudledningen i indre danske farvande samt 76 procent af danske dødsfald relateret til luftforurening skyldes udledninger i EU². Selv hvis Folketinget vedtog, at landbruget i Danmark fremover måtte udlede 0 procent kvælstof, og

★ Et hyppigt brugt slogan for *leave*-siden under Brexit-valgkampen var "We want our country back", der blev brugt af blandt andre den tidligere formand for *United Kingdom Independence Party*, Nigel Farage. Ifølge Farage havde briterne afgivet deres land til EU, og nu var det på tide at tage det tilbage.



Figur 1.4.4:

Ved at afgive formel suverænitæt kan lande vinde reel suverænitæt



2. Tænk tanken Europa: EU-miljøregler har gjort Danmark mere suveræn (august 2018)



★ Frankrigs præsident, Emmanuel Macron, holder tale i EU-parlamentet den 17. april 2018. Her talte han om *europæisk suverænitet* som et supplement til medlemslandenes nationale suverænitet. Også den daværende kommissionsformand for EU, Jean-Claude Juncker, anvendte begrebet *europæisk suverænitet* i sin tale om unionens tilstand i 2018.

Formel suverænitet

Den klassiske forståelse af suverænitetsbegrebet, der indebærer, at en stat har myndighed over sit territorium og kan træffe beslutninger uafhængigt af andre. I denne forståelse afgiver et land formel suverænitet ved at være med i EU.

Reel suverænitet

En alternativ forståelse af suverænitetsbegrebet, der indebærer, at en stat ved at samarbejde med andre stater om grænseoverskridende udfordringer bedre kan udøve sin myndighed over sit territorium. I denne forståelse vinder et land reel suverænitet ved at være med i EU.

at der skulle sættes bedre partikelfiltre på samtlige skorstene og biler, ville det altså have en meget lille effekt på danske farvande og danskernes sundhed. Eksemplet viser, at Danmark i teorien godt kan have **formel suverænitet** over miljøområdet, men ikke har **reel suverænitet**, fordi Danmark påvirkes direkte af udledninger i vores nabolande.

Et andet eksempel på diskussionen mellem formel og reel suverænitet er EU's forordning om EU-borgernes databeskyttelse (GDPR). Det ville være uden betydning for store amerikanske virksomheder som Facebook eller Amazon, hvis Danmark alene vedtog regler for disse virksomheders brug af kundernes personlige data. Resultatet ville formentlig være, at disse virksomheder ikke ville rette sig efter de danske regler og blot lukke forretningen i Danmark – til skade for de danske forbrugere. Når EU i fællesskab laver regler for over 500 millioner forbrugere, vil de største globale virksomheder have en langt større økonomisk interesse i at rette ind for ikke at miste betydelige indtjeningsmuligheder i det indre marked.

Med hensyn til Danmarks afgivelse af formel suverænitet til EU-samarbejdet må det interessante spørgsmål derfor være, hvordan Danmarks reelle suverænitet ville se ud, hvis Danmark stod uden for EU-samarbejdet, samt hvorvidt Danmark bedre kan håndtere grænseoverskridende problemer alene. Dermed vil spørgsmålet om medlemslandenes suverænitet altid være et centralt diskussionsemne og dilemma i EU-samarbejdet, fordi det grundlæggende er et spørgsmål om, hvilke udfordringer man gerne vil indgå i forpligtende samarbejde om at løse i fællesskab, og hvilke udfordringer man fortsat skal løse inden for rammerne af nationalstatens suverænitet. Hvor suverænitetsafgivelse for mange EU-skeptikere er en del af problemet ved Danmarks EU-medlemskab, opfatter EU-tilhængere suverænitetsafgivelse som en del af løsningen på grænseoverskridende udfordringer, som Danmark ikke er i stand til at løse alene.