

NOTAT

12. august 2014

DANSKERNE VIL UDSKIFTE RETSFORBEHOLDET MED EN TIL- VALGSORDNING

Kontakt:

Forskningschef, Catharina Sørensen

+45 21 54 88 21

cas@thinkeuropa.dk

RESUME 81 pct. af befolkningen mener, at Danmark fortsat skal være en del af EU-samarbejdet om at bekæmpe organiseret kriminalitet, der foregår i Europol. Men på grund af retsforbeholdet vil Danmark være tvunget til at forlade dette samarbejde i 2015, med mindre retsforbeholdet afskaffes, eller der findes en anden samarbejds mulighed.

Danskernes massive tilslutning til samarbejdet fremgår af en ny meningsmåling, som YouGov har gennemført for Tænk tanken EUROPA blandt 1.005 repræsentativt udvalgte danskere i alderen 18-74 år.

Målingen viser også, at 60 pct. mener, at Danmark og resten af EU bør have fælles regler om forbrugerbeskyttelse og datasikkerhed, og at 57 pct. ønsker, at EU-landene opretter en fælles anklagemyndighed til at bekæmpe økonomisk kriminalitet. Områder, som retsforbeholdet ellers tvinger Danmark ud af.

Tænk tanken EUROPA's notat afslører et paradoks i befolkningens holdning til det retlige samarbejde i EU. Når der spørges til konkrete samarbejdsområder, er der stor opbakning, men når det handler om retsforbeholdet generelt, er der skepsis og tvivl.

Den nye måling viser, at denne skepsis og tvivl skyldes en bekymring over at miste suveræniteten. Sammen med danskernes modvilje mod fælles EU-regler om indvandring betyder det, at et flertal af danskerne fortsat er imod helt at afskaffe retsforbeholdet til fordel for et fuldt samarbejde på EU's retlige område.

Men Danmark har i kraft af Lissabon-traktaten fra 2009 mulighed for at indføre en såkaldt tilvalgsordning på det retlige område. Det betyder, at Danmark fra sag til

sag kan vælge at deltage i samarbejdet eller stå udenfor. Og sættes danskerne en tilvalgsordning for øje, ser tilslutningen helt anderledes ud.

Tænketanken EUROPAs nye måling viser, at blot 28 pct. af befolkningen ønsker at bevare det danske forbehold, hvis alternativet er en tilvalgsordning. Hele 51 pct. ønsker enten en tilvalgsordning eller en fuld afskaffelse af retsforbeholdet. Faktisk kan alle partier – på nær Dansk Folkeparti – mønstre flertal for en tilvalgsordning blandt deres vælgere.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Regeringen kan vinde en folkeafstemning om at afskaffe retsforbeholdet. Det kræver, at Danmark indfører den såkaldte tilvalgsordning, der blev en mulighed med EU's Lissabon-traktat fra 2009, hvor Folketinget fra sag til sag kan vælge at deltage i EU's retlige samarbejde. 51 pct. af danskerne ønsker en tilvalgsordning eller en fuld afskaffelse af forbeholdet, mod 28 pct. der ønsker at bevare forbeholdet. Mere end hver femte er i tvivl.
- Hvis ikke partierne støtter op om en folkeafstemning om at indføre en tilvalgsordning kan de komme på kollisionskurs med deres vælgere. Med undtagelse af Dansk Folkeparti mønstrer alle partier et flertal blandt deres vælgere for at afskaffe retsforbeholdet, hvis det erstattes af en tilvalgsordning.
- Danskernes forhold til retsforbeholdet rummer tilsyneladende et paradoks. Der er et overordnet flertal mod en fuld afskaffelse af forbeholdet, men samtidig markante flertal for dansk deltagelse i en lang række konkrete dele af EU's retlige samarbejde. For eksempel ønsker 81 pct. af danskerne at være en del af EU-samarbejdet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der finder sted i Europol, og som Danmark står til at ryge ud af i 2015 som en konsekvens af retsforbeholdet.
- Forklaringen er et udpræget ønske om at sikre dansk selvbestemmelse samt en modvilje mod fælles EU-regler på udlændingeområdet. Tænketanken EUROPAs måling viser, at tilvalgsordningen ses som en skræddersyet løsning til at imødekomme ønsket om at deltage aktivt i store dele af EU's retssamarbejde samtidig med, at Danmark kan føre en selvstændig udlændingepolitik.
- Udfaldet af en afstemning om retsforbeholdet vil afhænge af, om partierne kan præsentere vælgerne for en klar plan for, hvordan de forventer at gøre brug af tilvalgsordningen. Derfor bør et bredt flertal i Folketinget inden en eventuel folkeafstemning indgå en europapolitisk aftale, der klart angiver, hvilke dele af det retlige samarbejde, som Danmark vil tilslutte sig inden for rammerne af en tilvalgsordning. Vælgerne er klar til at blive fuldgyltige EU-medlemmer på stort set alle retlige områder, men noget tyder på, at de gerne vil bevare selvbestemmelse over udlændingepolitikken. Der er større sandsynlighed for at opnå et flertal, hvis denne bekymring imødekommes.

Et pænt flertal af danskere giver år efter år, meningsmåling efter meningsmåling, konsekvent udtryk for, at de ønsker at fastholde Danmarks 21 år gamle forbehold for EU's retlige samarbejde. Det gør sig også gældende i en ny meningsmåling, som YouGov har lavet for Tænketanken EUROPA blandt 1.005 repræsentativt udvalgte danskere i alderen 18-74 år. 44 pct. vil fastholde forbeholdet. 33 pct. ser det gerne afskaffet. Lige under en fjerdedel er i tvivl. Disse nye tal bekræfter altså danskernes holdning til dette klassiske spørgsmål.

Men vi er også gået nogle skridt videre end de traditionelle målinger. Vi har spurgt dem, der vil fastholde forbeholdet, hvorfor de ønsker det, og vi har spurgt de 23 pct., der er i tvivl, hvorfor de er i tvivl. Desuden har vi spurgt danskerne, om de vil deltage i konkrete dele af EU's retlige samarbejde – såsom EU's civil- og erhvervsretlige samarbejde, det politi- og strafferetlige samarbejde samt grænse-, asyl og indvandringssamarbejdet.

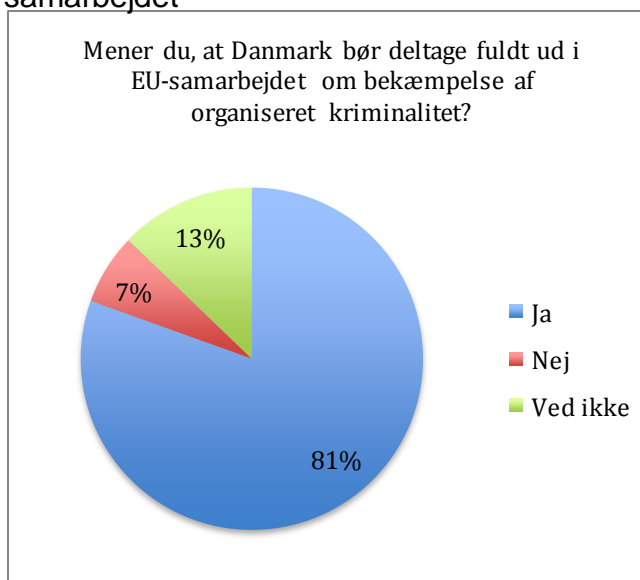
Svarene er opsigtsvækkende, og de viser, at et bredt flertal i den danske befolkning i praksis ønsker at deltage fuldt ud i store dele af EU's retlige samarbejde.

81 pct. af danskerne ønsker for eksempel at være en del af EU-samarbejdet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som Danmark står til at ryge ud af i 2015 som en konsekvens af retsforbeholdet. Se figur 1.

Der er også dansk flertal for, at EU-landene opretter en fælles anklagemyndighed til at bekæmpe økonomisk svindel, og for fælles EU-regler om databeskyttelse og forbrugersikkerhed, der også er en del af det retlige samarbejde i EU.

Der kan skaffes et klart flertal i befolkningen for at afskaffe forbeholdet, hvis Danmark i stedet indfører en såkaldt tilvalgssordning, som gør, at Danmark fra sag til sag kan vælge at deltage i retssamarbejdet. Den ordning er mulig

Figur 1: Danskerne ønsker at blive i Europo-lsamarbejdet



som følge af Lissabon-traktaten fra 2009. 51 pct. af danskerne svarer, at de ville stemme ja til en tilvalgssordning eller en fuld afskaffelse af forbeholdet ved en folkeafstemning, mens 28 pct. ønsker at bevare forbeholdet.

Svarene i meningsmålingen giver en klarere forståelse af, hvorfor vi fortsat har et retsforbehold i dag – over to årtier efter, det blev indført med Edinburgh-

afstemningen i 1993. På den ene side viser målingen, at en tredjedel af danskerne er imod en fuld afskaffelse af forbeholdet, fordi det at have forbehold ses som en overordnet garant for dansk suverænitet. På den anden side er det for mange danskere fortsat ikke klart, hvad forbeholdet egentlig handler om. Over en femtedel er i tvivl om, hvad de vil stemme, og det er en meget høj andel i forhold til andre spørgsmål i meningsmålinger om danskernes holdning til EU. Det afslører nogle af de udfordringer, som ja-partierne kommer til at stå over for, hvis og når regeringen gør alvor af planerne om en folkeafstemning.

Noget tyder på, at en sådan afstemning kommer snart. EU-samarbejdet om de retlige og indre anliggender er i rivende udvikling, og retsforbeholdet får stadig større og vigtigere konsekvenser for Danmark. Næst i rækken af områder, Danmark må forlade på grund af forbeholdet, er EU's politisamarbejde, Europol, der bekæmper organiseret kriminalitet i Europa.

Skræddersyet ønske: Deltagelse og forbehold på én gang

Inden for en række af de konkrete områder af EU's retlige samarbejde er et flertal af danskerne klar til fuld deltagelse.

81 pct. mener, at Danmark bør deltage fuldt ud i EU-samarbejdet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

60 pct. mener, at Danmark og resten af EU-landene bør have fælles regler om forbrugerbeskyttelse og datasikkerhed.

Og 57 pct. synes, det er en god idé, at EU-landene opretter en fælles anklagemyndighed til at bekæmpe økonomisk svindel.

Det viser Tænketanken EUROPAs YouGov måling.

Men Danmark har i dag som det eneste EU-land ikke mulighed for at deltage i dette samarbejde. Det skyldes det 21 år gamle retsforbehold, der sætter Danmark uden for døren i forhold til disse og mange andre samarbejdsområder.

Alligevel vil et relativt flertal af danskerne gerne bevare forbeholdet. Det kan lyde som et paradoks, men der er formodentlig flere forklaringer på det. Enten associerer danskerne ikke populære samarbejdsområder som bekæmpelse af kriminalitet og svindel samt datasikkerhed med retsforbeholdet – og er simpelthen ikke klar over, at retsforbeholdet har konsekvenser på disse områder – eller også kan der være andre faktorer, der vejer tungere end ønsket om at deltage i disse samarbejdsområder.

Tænketanken EUROPAs måling peger på, at begge forklaringer spiller en rolle.

På den ene side bekræfter vores tal, at en særdeles stor andel af folk er i tvivl om hvad, de vil stemme, når det kommer til forbeholdet. Faktisk er "ved ikke" andelen over syv gange så stor, som når der spørges om andre EU-spørgsmål. En Megafon-måling lavet for Tænketanken EUROPA i efteråret 2013 stillede danskerne 20 lukkede spørgsmål om EU, der gik fra at måle generelle holdninger til at være EU-medlem over holdninger til retsforbeholdet, til spørgsmål om EU's indre marked, demokratiniveau og påvirkning af dagligdagen. Til de 19 spørgsmål, der ikke havde med retsforbeholdet at gøre, svarede gennemsnitligt 2,5 pct. af danskerne "ved ikke". Til spørgsmålet om retsforbeholdet var det 21 pct.

Samtidig bekræfter Tænketanken EUROPA's nyeste måling, at den væsentligste årsag til, at folk ikke ved, hvad de vil stemme om retsforbeholdet, er manglende viden. Det nævner over to tredjedele af tvivlerne.

På den anden side tegner der sig i hvert fald én klar grund til danskeres modvilje mod at afskaffe retsforbeholdet. Tænketanken EUROPA har spurgt de danskere, der ikke ønsker at afskaffe retsforbeholdet, om deres primære motivation. Deres svar viser, at det handler om, at Danmark skal beholde sin suverænitet på det retlige område. Det angiver næsten syv ud af ti nej-sigere som den mest afgørende grund til, at de ønsker at bevare forbeholdet.

Det svarer godt overens med studier af dansk euroskepsis generelt, der viser, at det er modvilje mod, at EU går for langt ind over områder, hvor man synes, at kun nationalstaten bør have indflydelse, der gør danskerne skeptiske.¹

Forbehold mod at afgive suverænitet

Hvis en folkeafstemning helt overordnet gøres til et spørgsmål om at afgive suverænitet, er der stor sandsynlighed for, at et flertal af danskerne vil sige nej til at afskaffe retsforbeholdet.

Suverænitetsbaseret euroskepsis handler om ønsket om at fastholde en bestemt national måde at gøre tingene på, men det kan være forskelligt, hvad der "vækker" denne form for skepsis.

EU's retlige samarbejde dækker i dag over en lang række indsatsområder, som løst kan grupperes under tre hovedområder. Der er samarbejde om civil- og erhvervsret, herunder databeskyttelse, forbruger- og markedsføringslovgivning og aftaleret. Dette brede samarbejde fastlægger blandt andet regler for hvilken instans, der har myndighed til at dømme i grænseoverskridende skilsmissesager, og hvilke regler, der gælder ved e-handel på tværs af EU's landegrænser.

Der er også politi- og strafferetten, som blandt andet dækker EU-indsatsen mod terrorisme og organiseret kriminalitet, og som fremmer samarbejdet mellem

¹ Se eksempelvis ph.d.-afhandlingen *Euro-scepticism*. Catharina Sørensen, 2007. Københavns Universitetspresse.

landenes retssystemer, når det for eksempel drejer sig om opklaring af sager om menneskehandel, hvidvaskning af penge og miljøkriminalitet.

Og så er der samarbejdet, som handler om indvandring, asyl og grænsekontrol. Det drejer sig om ikke-EU-borgeres rettigheder i EU, og her der blandt andet fælles regler om, at asylansøgere skal have deres sager behandlet i det første EU-land, de ankommer til, om kontrolkravene ved EU's ydre grænser og om familie-sammenføring og rettigheder for indvandrere, der har opholdt sig lovligt i et EU-land i en længere årrække.

For at afdække hvilke retlige samarbejdsområder som måtte vække suverænitet-baseret euroskepsis i Danmark, har Tænketanken EUROPA spurgt ind til danskernes holdninger til det konkrete EU-samarbejde, der i dag finder sted inden for alle tre hovedområder. Vores måling komplementerer en Eurobarometer-undersøgelse fra nogle år tilbage, som gik i dybden med europæernes holdninger til netop EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender.²

Inden for civil- og erhvervsretten viser Tænketanken EUROPA's tal, som nævnt ovenfor, at der er store flertal i Danmark for at samarbejde i EU om forbrugerbeskyttelse, datasikkerhed og håndtering af økonomisk svindel. Eurobarometerundersøgelsens data viser desuden et solidt dansk flertal for, at EU-landene samarbejder om gensidig anerkendelse af familieretlige domme, for eksempel i forældremyndighedssager. Her er der altså ikke tegn på, at modvilje mod at afgive suverænitet gør sig stærkt gældende.

Det samme gælder det politi- og strafferetlige samarbejde. Her viser vores måling som nævnt, at Danmark ifølge danskerne klart bør deltage "fuldt ud" i en fælles EU-indsats mod organiseret kriminalitet. Det er den indsats, der navnlig varetages gennem Europol-samarbejdet. Eurobarometerundersøgelsen viser desuden, at næsten ni ud af ti danskere mener, at der bør være samme ret til forsvar for anklagede borgere overalt i EU. Der er altså heller ikke noget, der tyder på, at suverænitet-baseret euroskepsis dominerer billedet her.

Men i forhold til den del af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender, der handler om indvandring, asyl og grænsekontrol, er billedet et andet. På asyl- og grænseområdet er der ifølge Eurobarometer også klart dansk flertal for fælles EU-regler. For eksempel støttede 80 pct. af danskerne fælles regler for asylansøgere, og 69 pct. mente, at EU skulle sikre yderligere kontrol af de ydre grænser. Men i spørgsmål om indvandring er det omvendt. Her viser Tænketanken EUROPA's nye måling, at 53 pct. af danskerne er imod fælles EU-regler.

Der er altså i hvert fald ét område inden for EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender, som et flertal af danskere ikke ønsker at deltage i, og det handler om indvandring.

² Justice and Home Affairs, Flash Eurobarometer, 2004.
(http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl155_report_en.pdf)

At danskerne er imod fælles EU-regler på indvandringsområdet kan skyldes den intense debat, der har været i Danmark i forbindelse med udlændingeloven fra 2002, som på flere områder er strammere end EU's bestemmelser. Det gælder blandt andet den såkaldte 24-års-regel, der hindrer tildeling af dansk opholdstilladelse til udenlandske ægtefæller, hvis ikke begge parter er fyldt 24 år. EU's bestemmelser om familiesammenføring foreskriver, at der højst må stilles et alderskrav på 21 år. 24-års reglen bakkes op af et bredt flertal i Folketinget, og gentagne meningsmålinger har vist et bredt flertal i befolkningen for reglerne.

Skræddersyet løsning: Tilvalgsordningen

Med EU's Lissabon-traktat fra 2009 fik Danmark forhandlet sig frem til muligheden for en såkaldt tilvalgsordning i forhold til EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Med denne ordning vil Danmark kunne vælge fra sag til sag, om man ønsker at tilslutte sig en given EU-lov eller stå udenfor. Storbritannien og Irland har lignende ordninger. Danmark kan gennem en folkeafstemning vælge at afvikle retsforbeholdet til fordel for denne tilvalgsordning som et alternativ til en fuld afskaffelse af forbeholdet.

Praktisk betyder tilvalgsordningen, at Danmark inden tre måneder, efter et EU lovforslag er blevet fremsat, skal meddele de andre lande, om man ønsker at tilslutte sig. Hvis man gør det, deltager man fuldt ud i beslutningsprocessen og er bundet af det endelige resultat af forhandlingerne. Danmark kan også vælge at vente og se og tilslutte sig loven, efter den er vedtaget. Her har Danmark så til gengæld ikke nogen indflydelse i beslutningsprocessen.

Tilvalgsordningen kan sammenlignes med et tagselvbord, hvor Danmark kan vælge kun at tage de retter, der er appetitlige. Rent administrativt kan det være en udfordring for Folketinget at skulle tage stilling til fordele og ulemper ved dansk deltagelse i en sag på blot tre måneder – det vil i hvert fald sætte større krav til den danske EU-beslutningsproces. Og blandt de øvrige EU-lande har der været røster fremme om, at tilvalgsordningen – som kun Danmark, Storbritannien og Irland har fået forhandlet sig frem til – er usolidarisk og sætter spørgsmålstegn ved, om man er en troværdig og engageret forhandlingspartner.

Men i forhold til danskernes ønske om at deltage i eksempelvis EU's retlige samarbejde om organiseret kriminalitet, civilret og erhvervsret, men ikke i samarbejdet om indvandring, så er tilvalgsordningen skræddersyet til at kunne sikre lige netop dette.

Tilvalgsordningen sikrer et stort flertal for at afskaffe retsforbeholdet

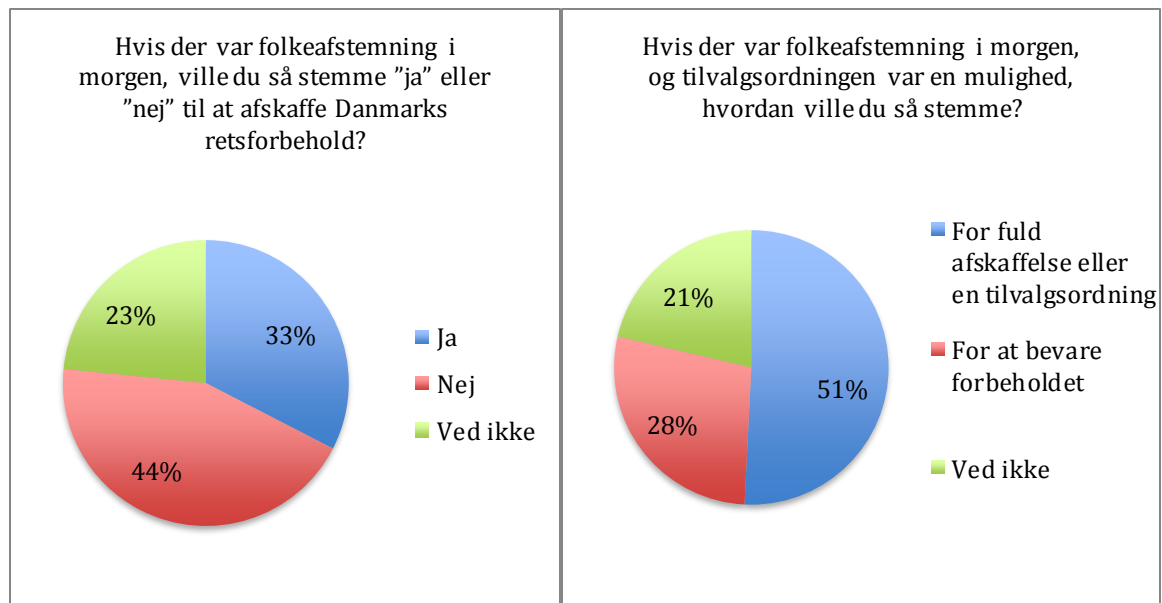
Hvis vi ser på politisk ståsted, viser Tænketanken EUROPAs YouGov måling, at der allerede i dag er flertal for helt at afskaffe retsforbeholdet blandt borgere, der ved næste Folketingsvalg vil stemme på Socialdemokraterne, Radikale Ven-

stre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance. Der er dødt løb blandt Venstres støtter, og store flertal imod blandt Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti og Enhedslistens vælgere.

Målingen viser også, at danskerne vil foretrække en tilvalgsordning frem for at beholde retsforbeholdet.

Hvis der var folkeafstemning om retsforbeholdet, og tilvalgsordningen var en mulighed på stemmesedlen, svarer 31 pct. af danskerne, at de vil stemme for tilvalgsordningen. Sammen med de 20 pct., der går ind for en fuld afskaffelse af forbeholdet, giver det et komfortabelt flertal (51 pct.) for en form for afskaffelse. 28 pct. vil fortsat bevare forbeholdet. Andelen af borgere, der ikke ved, hvad de vil stemme, er fortsat høj – nemlig 21 pct. Se figur 2. Tilsyneladende er det for mange ikke klart, hvad de forskellige optioner går ud på.

Figur 2: Flertal ønsker tilvalgsordning



Kilde: YouGov for Tænketanken EUROPA.

Der er stor forskel på, hvor populær tilvalgsordningen er på tværs af partiskel. Blandt det Radikale Venstre og Det Konservative Folkepartis vælgere er en fuld afskaffelse af forbeholdet faktisk en anelse mere populært end tilvalgsordningen.

Og for alle partier gælder det, at andelen af vælgere, der ønsker at bevare forbeholdet, falder markant, hvis tilvalgsordningen er en mulighed på stemmesedlen. Mest markant er faldet i nej-andelen blandt Enhedslistens vælgere. Den falder fra 63 pct. til 40 pct. Men også Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialdemokraternes nejsigere skifter i høj grad mening, med omkring 20 procentpoint færre vælgere, der ønsker at beholde forbeholdet, hvis tilvalgsordningen er en mulighed.

I forhold til Liberal Alliance, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, er det mellem 12 og 14 procentpoint færre vælgere, der vil stemme nej.

Alle partier på nær Dansk Folkeparti mønstrer med tilvalgsordningen et flertal blandt vælgerne for en form for afskaffelse af retsforbeholdet. Med undtagelse af Enhedslisten er flertallet hos disse partiers vælgere så stort, at selv hvis alle tvivlere besluttede sig for et nej, ville der fortsat være stor opbakning til en form for afskaffelse af forbeholdet.

Disse konklusioner bygger på antagelsen om, at de vælgere, der ønsker en fuld afskaffelse af forbeholdet, vil acceptere tilvalgsordningen. Det kan tænkes, at nogle vælgere er imod en tilvalgsordning – måske fordi den ses som usolidarisk i forhold til resten af EU, eller fordi den kan ses som en accept af en videreførelse af den strammere danske udlændingepolitik. Men vi vurderer, at flertallet af dem, der ønsker helt at afskaffe forbeholdet, vil se tilvalgsordningen som et bedre alternativ end at bevare forbeholdet.

De unge og kvinderne er jokerne

Hvem er det så, fortalene for en afskaffelse af forbeholdet særligt skal have fat i, når og hvis der udskrives folkeafstemning?

Det er de unge og kvinderne.

Det skyldes ikke, at yngre vælgere og kvinder er væsentligt mere tilbøjelige til at ville bevare retsforbeholdet end ældre vælgere og mænd. Faktisk er andelen af nej-sigere overraskende stabil på tværs af variable som køn, alder, bopælsregion, indkomst, erhverv og uddannelse. Men yngre vælgere og kvinder er langt mindre tilbøjelige til at stemme ja til at afskaffe retsforbeholdet end resten af befolkningen, og de er samtidigt væsentligt overrepræsenterede inden for andelen af tvivlere.

Kun 20 pct. af de 18-34 årige, og 23 pct. af kvinderne, ville nemlig stemme ja til at afskaffe retsforbeholdet i en simpel for-eller-imod-afstemning. Det er henholdsvis 13 og 10 procentpoint under landsgennemsnittet på 33 pct. Ja-procenten stiger støt med alder. Blandt borgere over 55 år er der stort set dødt løb mellem ja- og nej med henholdsvis 41 pct., der ønsker at afskaffe forbeholdet, og 42 pct., der ikke gør.

Samtidig ved op mod en tredjedel af de yngre vælgere og kvinderne ikke, hvad de ville stemme – hverken i forhold til en fuld afskaffelse af forbeholdet eller tilvalgsordningen. Landsgennemsnittet er på omtrent en femtedel. Blandt tvivlerne svarer 3 ud af 4 kvinder, at deres tvivl skyldes, at de ikke ved nok om retsforbeholdet. Det samme gælder for "blot" hver anden mand.

Men svaret er ikke nødvendigvis mere information i form af avisindlæg og politiske debatprogrammer. Kvinder og yngre vælgere adskiller sig nemlig også signifikant fra landsgennemsnittet i forhold til at være mindre interesserede i politik. Mens 77 pct. mænd – og 71 pct. over 55 år – angiver, at de er interesserede i politik, er tallet 58 pct. for kvinder og 56 pct. for de 18-34-årige.

Hvis man vil nå denne gruppe af vælgere, er der behov for at identificere, hvilke alternative informationskanaler, de foretrækker at bruge og tage debatten der. De unge og kvinderne kan nemlig blive jokers ved en folkeafstemning om retsforbeholdet.

Som man spørger, får man svar

Tænketanken EUROPAs måling tyder på, at danskerne bakker op om selve princippet i at have forbehold over for dele af EU-samarbejdet. Så snart der spørges ind til det at afskaffe et dansk forbehold, er der udbredt skepsis og tvivl, men går man et skridt dybere og spørger til konkrete samarbejdsområder omfattet af forbeholdet, er der i vid udstrækning opbakning til fuld deltagelse.

En forklaring på danskernes skræddersyede ønske om at deltage i en lang række områder inden for EU's retlige samarbejde samtidig med at bevare retsforbeholdet er, at EU-samarbejdet for mange rejser grundlæggende spørgsmål om suveræniteten. Bekymringen for at miste suveræniteten deles af langt størstedelen (68 pct.) af dem, der ønsker at beholde forbeholdet. Hvordan sikres dansk suveræniteten i EU-samarbejdet? Nok – i manges øjne – ret godt gennem det at have et forbehold. Men suverænitetsbekymringen bliver tilsyneladende mindre, når danskerne vurderer nytten af konkrete samarbejdsområder, som fælles indsats mod økonomisk svindel, organiseret kriminalitet og grænseoverskridende tvister, hvor der er stor opbakning til fuld deltagelse.

Det er med andre ord forventningen blandt mange danskere om, at retsforbeholdet i dag er den bedste garant for dansk suverænitet, at regeringen og Folketingets EU- fortalere skal kunne imødegå, hvis de vil vinde en folkeafstemning om retsforbeholdet.

Tilvalgsordningen lader til at være den skræddersyede løsning, mange danskere efterspørger. Ifølge Tænketanken EUROPAs YouGov måling, sikrer tilvalgsordningen et stort dansk flertal for at afskaffe retsforbeholdet.

Men hver femte er i tvivl, og historien viser, at en EU-folkeafstemningskampagne ofte er uforudsigelig. Hvis suverænitetsargumentet trækkes, vil det stå stærkt. Ja-kampagnen vil i stedet kunne drage fordel af at fokusere på helt konkrete samarbejdsområder. Desuden kan der slås på, at Folketinget med tilvalgsordningen vil kunne beslutte fra sag til sag, om det er i dansk interesse at deltage i et EU-retligt samarbejde. Det kan være en vindingsag, for et flertal af befolkningen har tillid til Folketinget. Den nyeste Eurobarometer undersøgelse, der udkom i

juli 2014 viser, at 61 pct. af danskerne har tillid til Folketinget, hvilket er væsentligt flere end de 46 pct., der angiver at have tillid til den danske regering, og de 45 pct., der har tillid til EU som helhed.³

Behov for klar kontrakt med vælgerne

De mange tvivlere blandt vælgerne gør, at det er vigtigt, at en folkeafstemning afholdes på et så klart og konkret grundlag som mulig.

Hvis vælgerne i forbindelse med en folkeafstemning får en fornemmelse af, at folketingsflertal kunne finde på at anvende en tilvalgsordning til at fjerne eller lempe kerneelementer i den stramme danske udlændingepolitik, vil nej-siden efter alt at dømme kunne mobilisere vælgere, der ellers overordnet var tiltalt af ideen om en tilvalgsordning.

Går ja-siden ind i en folkeafstemningskampagne uden at indgå en kontrakt med vælgerne om, hvad man vil bruge tilvalgsordningen til, kan uklarheden med andre ord være en fordel for nej-siden.

Tænketanken EUROPA foreslår i et notat fra juni, at denne usikkerhed kan mindskes eller elimineres, hvis et bredt flertal i Folketinget inden en folkeafstemning indgår en europapolitisk aftale, der klart fortæller vælgerne, hvilke dele af samarbejdet Danmark vil deltage i (*opt-in*), og hvor man vil fastholde at stå udenfor (*opt-out*). Den nye YouGov måling for Tænketanken EUROPA peger tydeligt på indvandringspolitikken som et område, hvor danskerne i høj grad ønsker at fastholde et forbehold.

En klar kontrakt med vælgerne om tilvalgsordningen vil samtidig gøre det sværere for nej-siden at køre hårdt på det klassiske suverænitetensargument, for ordningen lægger som nævnt beslutningen om dansk deltagelse i det EU-retlige samarbejde i danske hænder.

Det, at vælgerne ved et folketingsvalg kan holde politikerne direkte ansvarlige for, hvordan tilvalgsordningen håndteres, kan forhåbentligt bidrage til, at EU-stoffet i stigende grad bliver en del af den hjemlige politiske valgkamp. Hvis EU inddrages mere, kan det højne informationsniveauet, så der er færre, der ikke ved, hvad de skal mene om eksempelvis retsforbeholdet. Det vil give Folketinget bedst mulig baggrund for at anvende tilvalgsordningen på en måde, danskerne billiger. Og jo klarere danske holdninger der er til EU-samarbejdet generelt, des lettere bliver det for partierne og de danske ministre under forhandlingerne i Bruxelles at definere danske EU-prioriteter og derigennem bidrage til at forme det EU, Danmark ønsker.

³ Eurobarometer, 2014. (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_anx_en.pdf)

Det danske retsforbehold

Danmark har siden 1993 haft et EU-forbehold inden for samarbejdsområdet retlige og indre anliggender. Det EU-retlige samarbejde var blevet lanceret med Maastricht-traktaten kort forinden, som en af EU's tre søjler – de andre to gik på det overstatslige samarbejde om det indre marked og det mellemstatslige samarbejde om udenrigspolitikken. Den gang var der ikke meget kød på retssamarbejdet. Men i Danmark vurderede man, at det blandt andet var bekymring for tysk politi på de jyske gader, der havde bidraget til det snævre danske nej til Maastricht-traktaten i 1992. Derfor blev området inkluderet som et af fire EU-forbehold i det såkaldt "nationale kompromis", som blev indgået mellem Socialistisk Folkeparti, Socialdemokraterne, Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti, Venstre og det Konservative Folkeparti i efteråret 1992 og siden godkendt af resten af EU-landene under et topmøde i Edinburgh. 56,7 pct. af danskerne godkendte kompromiset ved en folkeafstemning i maj 1993.⁴

Forbeholdets ordlyd viser, at man den gang havde svært ved at forudse, hvordan det retlige samarbejde ville udvikle sig. Man fokuserede på formen for samarbejdet frem for substansen og valgte, at Danmark skulle stå uden for de dele, der var "overnationale". Overnationalt samarbejde, som modsætning til mellemstatsligt samarbejde, henviser til, at beslutninger kan være underlagt myndigheden af fælles EU-institutioner, som Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og EU-Domstolen; at der kan træffes flertalsafgørelser på området; og at de afgørelser, der træffes, kan have direkte effekt i medlemslandene.

I 1993 var hele det EU-retlige samarbejde mellemstatsligt, så forbeholdet betød ikke så meget til at starte med. Men det ændrede sig med Amsterdam-traktaten i 1999, som markerede begyndelsen på et meget tættere retligt samarbejde – og dermed de første mærkbare konsekvenser af forbeholdet. Der kom ekstra fart på initiativerne i kølvandet på terrorangrebet i Madrid i 2004, og med Lissabon-traktaten fra 2009 besluttede EU's regeringschefer helt at ophæve inddelingen i mellemstatsligt og overnationalt samarbejde, så alle EU's samarbejdsområdet i praksis blev overstatslige. For Danmark betyder det, at retsforbeholdet med tiden udvides til at dække alt EU-retligt samarbejde, som i dag spænder over en meget bred vifte af indsatser om blandt andet børneporno, menneskehandel, cyber-kriminalitet, narkohandel, retssikkerhed, e-handelsregler og forbrugerbeskyttelse. Det sker ikke fra dag til anden men løbende i takt med, at de gamle, mellemstatslige love revideres på baggrund af Lissabon-traktatens bestemmelser. Danmark har allerede måtte træde ud af samarbejdet på en række områder, hvor man ellers tidligere bidrog. Det er udsigten til, at Europol-forordningen revideres, så Danmark i 2015 ryger ud af EU's politisamarbejde, der har gjort, at flere danske politikere nu ønsker at genoverveje retsforbeholdet.

⁴ De danske forbehold over for Den Europæiske Union, DIIS, 2008.