

Danske reaktioner på Brexit-procesen: kommer EU først?

Henrik Larsen, professor MSO, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, hl@ifs.ku.dk

Denne artikel analyserer de danske reaktioner på Brexit-processen. Den viser, at den danske regering i vidt omfang støttede de britiske forsøg på at genforhandle betingelserne for EU-medlemskabet. Endvidere har Danmark været blandt de lande, der ønskede et meget tæt forhold mellem EU og Storbritannien efter Brexit. Den danske regering har været blandt dem, der har arbejdet hårdest for en hurtig start på forhandlingerne om det fremtidige forhold mellem Storbritannien og EU. Den generelle danske reaktion skal imidlertid forstås inden for rammerne af en diskurs, som her kaldes »EU som væsentligt samarbejde for Danmark«. EU ses som centralt for dansk politik, herunder udenrigspolitik, og dets fortsatte eksistens og funktionsdygtighed har været førsteprioriteten i den danske tilgang til Brexit-processen. Den danske støtte til Storbritannien under processen har derfor ikke været på bekostning af det danske engagement i EU og dets fundamentale principper.

Danske reaktioner på Brexit-procesen: kommer EU først?

Henrik Larsen, professor MSO, Department of Political Science, University of Copenhagen, hl@ifs.ku.dk

Storbritannien spillede en helt central rolle for Danmarks beslutning om at søge medlemskab af det daværende Europæiske Fællesskab i 1960'erne – 20 pct. af den daværende danske eksport, især landbrugsprodukter, gik på dette tidspunkt til Storbritannien. Kø-

benhavn fulgte Londons (og Dublins) forsøg på at blive medlemmer af EF fra 1961, hvad der ledte til dansk medlemskab med Irland og Storbritannien i 1973 (Olesen og Villaume, 2005: 468-503). Danmark delte ved sin indtræden i EF mange af de britiske synspunkter, hvad angik den politiske udvikling af EU. Der var ligesom i Storbritannien skepsis over for større institutionelle ændringer i Fællesskabet (om end ikke nødvendigvis modstand), især i supranational retning, og denne delte skepsis er på væsentlige punkter fortsat siden. Samtidig har Danmark kørt et tæt militært og politisk parløb med UK under de to største danske militære operationer efter den kolde krig: Afghanistan og Irak.

Med denne historiske bagage er det interessant at undersøge, hvad den danske reaktion har været på bevægelsen mod britisk udtræden af EU fra 2013. Har Danmark gjort noget særligt i EU for at beholde Storbritannien ombord? Og mere interessant: Hvad har været baggrunden for denne politik? Ideen i denne artikel er, at de grundlæggende politiske diskurser om EU i det danske politiske miljø udgør en nyttig ramme til at forstå de danske reaktioner på Brexit-processen.

I det følgende vil vi først gennemgå den danske tilgang til Brexit-processen (som

bredt forstås som processen, fra den britiske statsminister lancerer ønsket om en genforhandling af de britiske betingelser for medlemskab i 2013). Dernæst vil vi forsøge at forstå baggrunden for den danske reaktioner i lyset af grundlæggende danske diskurser. Til slut vil vi se på de bredere konsekvenser af Brexit-processen for dansk udenrigspolitik og for den danske europapolitiske debat. Før alt dette vil vi imidlertid præsentere de grundlæggende danske politiske diskurser om EU og Storbritanniens placering i denne sammenhæng.

Danske politiske diskurser om EU

Diskurs forstås her som en begrænset række af mulige sætninger, der fremmer et begrænset rum af betydninger. I denne forstand afgrænser diskurser, hvad der er muligt at sige. Ifølge Foucault skaber diskurser den sociale verden ved at konstituere bestemte former for viden, identiteter og sociale relationer (Larsen, 2017: 171). Diskurser sætter således også rammer for dansk udenrigs- og europapolitik og derfor de danske reaktioner på Brexit. Politiske kampe mellem forskellige positioner er ofte udtryk for forskelle i de diskurser, som aktørerne trækker på. Politiske kampe stikker derfor ofte dybere end de umiddelbare uenigheder, de handler om. De er som regel også udtryk for kampe om betydningstilskrivelse i situationen. Kampene handler også om, hvis diskursive konstruktion af situationen der skal sætte rammen for den politiske løsning. Skal det f.eks. være diskurs om, at EU generelt truer Danmarks suverænitet, eller skal det være en diskurs om, at EU tværtimod er nødvendigt for landet? Samtidig udelukker diskursive kampe ikke, at aktører, som er modstandere i den politiske debat, også kan være enige på et endnu dybere diskursivt niveau. F.eks. bygger meget af debatten om EU i Danmark på en fælles instrumentel forståelse af målet med EU-samarbejdet (Larsen, 2017: kap. 6).

I Danmark har EU været genstand for ivrig

debat lige siden den første ansøgning om medlemskab. Denne debat har i vidt omfang bygget på en fundamental instrumentel forståelse af EU, som er overensstemmende med den britiske forståelse, men som er forskellig fra den forståelse af en fælles europæisk kulturel og politisk basis for europæisk samarbejde, der har været dominerende i Frankrig og Tyskland. Siden afslutningen på den kolde krig har flertallet af de danske politiske partier, og den politiske elite mere generelt, betragtet EU som en væsentlig arena for dansk internationalt samarbejde, primært af instrumentelle årsager og ikke bredere kulturelle eller politiske motiver for Europas forening. Det har været set som nødvendigt at afgive suverænitet i denne sammenhæng, men sådanne afgivelser, som har fundet sted, er blevet set som et nødvendigt onde for at være med i samarbejdet. Flertallet af de politiske partier har trukket på denne diskurs om EU som væsentligt samarbejde for Danmark. De danske regeringer har ført dansk europapolitik på basis af denne diskurs på trods af de fire forbehold, som blev indført efter nej til Maastrichttraktaten i 1992. På baggrund af denne diskurs har alle regeringer forsøgt at placere Danmark så tæt på EU's kernelande, som det har været muligt politisk. Et centralt eksempel på dette er, at kronen er knyttet til Euroen, og at Danmark tager del i den såkaldte »Euro Plus Pact«. Et andet eksempel er, at Danmark generelt støtter EU's militære operationer, selvom man ikke selv kan tage del i disse på grund af forbeholdet. De partier, der trækker på diskursen om EU som væsentligt samarbejde, ønsker også principielt at afskaffe alle eller flere af de danske forbehold (Larsen, 2009; 2011; Larsen, 2017). På trods af en mere skeptisk tilgang til dele af EU-samarbejdet i de senere år, hvor der er fokus på samarbejdets praktiske aspekter hos både regeringen (»Regeringen vil arbejde for et stærkt, slankt og effektivt EU«, Regeringen, 2016) og dele af oppositionen, følger argumentationen stadig diskursen om EU som væsentligt samarbejde og et velfungerende

EU som centralt i dansk (udenrigs)politik. Der er ikke i tilknytning til væsentligt samarbejde-diskursen tilsvarende danske politiske diskurser om det bilaterale dansk-britiske forholds væsentlige eller centrale betydning, selvom det gode bilaterale forhold til UK ofte nævnes og betydningen af Storbritannien for Danmark inden for EU også fremhæves (se nedenfor). I generelle fremstillinger af målsætninger og prioriteter i dansk udenrigspolitik vil EU's centrale rolle ofte blive artikulert, men ikke Storbritanniens, og slet ikke på samme måde. USA's betydning trækkes langt oftere frem (se for eksempel Regeringen, 2017).

Det er vigtigt at understrege, at Enhedslisten, Dansk Folkeparti, Folkebevægelsen mod EU og formentlig betragtelige dele af befolkningen (selvom den i meningsmålinger ikke ønsker udtræden af EU) ikke trækker på en diskurs om EU som væsentligt samarbejde; de tager i stedet udgangspunkt i den forståelse, at EU burde tage form af og respektere normalt interstatsligt samarbejde uden substantiel afgivelse af suverænitet – eller i Enhedslistens tilfælde slet ikke eksistere. Inden for denne diskurs handler det derfor om at sætte grænser for EU's virke eller at få EU til at spille en mere tilbagetrukket rolle og vige pladsen for mellemstatslige logikker. Inden for denne diskurs spiller Storbritannien en større rolle i tilknytning til EU. Storbritannien ses som en central spiller i reformeringen af EU i en mere mellemstatslig retning og som vigtig allieret i at sætte grænser for EU's indflydelse. Storbritannien fremstilles også som en klar støtte til det atlantiske perspektiv i sikkerhedspolitikken, som forhindrer, at EU får for meget indflydelse på dette punkt (dette synspunkt vedrørende det atlantiske perspektiv deles dog ikke af Enhedslisten).

Logikken i denne interstatslige samarbejdsdiskurs har imidlertid haft begrænset effekt på dansk europapolitik på andre områder end indførelsen af de fire forbehold og kun i me-

get ringe grad på den daglige politik. Danske regeringer har ført deres europapolitik på baggrund af en diskurs om EU som væsentligt samarbejde (Larsen, 2009; 2011).

Danske reaktioner på Brexit-processen

I det følgende vil vi først gennemgå den danske tilgang til Brexit-processen. Først derefter vil vi forsøge at forstå baggrunden for de danske reaktioner. Der kan siges at være tre faser i de danske reaktioner på Brexit-processen svarende til udviklingen i den europæiske Brexit-dagsorden.

Genforhandling – klar støtte til de britiske krav

David Camerons præsentation af de britiske krav til en genforhandling på Det Europæiske Råds møde den 25.-26. juni 2015 faldt sammen med et regeringskifte i Danmark. Som resultat af folketingsvalget den 18. juni 2015 overtog partiet Venstre regeringsmagten efter den socialdemokratisk-radikale regering. Denne regeringsændring synes at have haft væsentlige implikationer for den danske tilgang, selvom det naturligvis ikke kan udelukkes, at en SD-RV-regering, hvis den var fortsat, kunne havde anlagt flere af de samme synspunkter i lyset af fremlæggelsen af de britiske krav.

Den tidligere socialdemokratisk-radikale regerings reaktion på Camerons tale i januar 2013, hvori den britiske premierminister lancerede idéen om genforhandling, havde ikke været positiv. Statsminister Thorning-Schmidt sagde således, at »Nu er det op til briterne at finde ud af, hvilken position de gerne vil have i EU. Men jeg synes ikke, at EU bliver stærkere, hvis hvert land kan skræddersy sit medlemskab, og hvis vi derved mister den kerne, som bør være fælles i EU« (Ritzau, 2013). Den nye Venstre-regering, som blev dannet efter folketingsvalget i juni 2015, havde ikke noget permanent flertal i Folketinget, men blev støttet af Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og et svækket

Konservativt Folkeparti, som i stigende grad var blevet skeptiske over for EU-integrationen. De fire partier havde forfattet et fælles dokument forud for folketingsvalget den 18. juni, hvori de betonede nødvendigheden af at begrænse EU-arbejders adgang til sociale ydelser i andre EU-lande og gav udtryk for, at de generelt støttede en britisk genforhandling af landets vilkår i EU.

Disse elementer fandt vej ind i den nye Venstre-regerings regeringsgrundlag. I regeringsgrundlaget fra juni 2015 hed det således, at regeringen ønsker at sikre, »at nationale velfærdssystemer ikke bliver undergravet af EU-regler, og at EU ikke udvikler sig i retning af en social union«, og man fremhævede, at »det skal sikres ved at ændre dansk lovgivning og ved at arbejde sammen med ligesindede lande for at få taget EU-lovgivningen om velfærdsydelser for vandrende arbejdstagere op til revision snarest muligt. Eksempelvis ønsker regeringen at ændre EU-reglerne, så de ikke tillader f.eks. optjening eller indeksering af børnecheck til borgere fra andre EU-lande«. Sidst, men ikke mindst ville »Regeringen vil bakke op om den britiske regerings indsats for, at Storbritannien – som én af Danmarks væsentligste partnere – forbliver centralt placeret i EU-samarbejdet« (Regeringen, 2015).

Den danske regering efter 15. juni 2015 kunne derfor regnes for en stærk støtte til de britiske krav om genforhandling. Der var ringe tvivl om, at Danmark også var villig til at støtte Storbritannien, når det handlede om elementer som briterne problemer med præambelen til Traktaten om Den Europæiske Union, beskyttelse af ikke-Euro medlemsstaters rettigheder og en stærkere rolle for de nationale parlamenter. Der var imidlertid grænser for den danske støtte, fordi den danske regering ikke var åben over for ændringer, der krævede traktatændringer (Lauritzen, 2015). Den danske regering understregede fortsat, at den ønskede at forblive så tæt som muligt på EU's kernelande og ikke ønskede en folkeaf-

stemning om ja eller nej til EU-medlemskab à la Storbritannien. Der fandt dog en folkeafstemning sted i december 2015 om, hvorvidt det danske retsforbehold skulle erstattes med en opt-in mulighed, det vil sige noget, der ville ligne den ordning, Storbritannien havde forhandlet for sig selv i 1997. Ja-siden blev støttet af de traditionelle EU-positive partier i Folketinget – det vil sige de fleste partier – men resultatet blev 53 pct. for et nej til at ændre status quo.

Den danske regering støttede således klart briterne krav til genforhandling af de britiske vilkår for medlemskab. Dette blev understøttet af en følelse af et tæt forhold til Storbritannien, som det udtrykkes af daværende udenrigsminister Kristian Jensen i Folketinget den 29. marts 2016:

Det er ikke nogen hemmelighed, at den her regering ganske kraftigt under hele forløbet ... har bakket kraftigt op om Storbritanniens bestræbelser i forhandlingerne. Det er der mange grunde til: Storbritannien og Danmark har et historisk tæt forhold, vi kom så at sige ind i EU på samme tid og i den samme tidsalder, vi har fulgtes ad og haft fælles prioriteter undervejs i kampen for at sikre, at EU var så effektivt administreret med så stor fokus på konkurrencedygtighed og jobskabelse som overhovedet muligt, og vi ser ofte ens på tingene. Derfor er det også sådan, at Storbritannien og Danmark har arbejdet tæt sammen om at få de enkelte dele af aftalen om Storbritannien på plads. Mange af de ting, som Storbritannien har fået med i deres aftale, er jo ting, som Danmark har ønsket sig igennem længere tid. Jeg skal heller ikke lægge skjul på, at set fra en dansk synsvinkel vil et EU uden Storbritannien være et andet EU, det vil være et svækket EU ... Derfor har det også været vigtigt for regeringen at kunne hjælpe med at lande en aftale, der kan danne grundlag for en afstemning i Storbritannien, som kan vindes (Folketinget, 2016).

Den danske regering støttede således stærkt den britiske regering i dens krav til genforhandling af elementer i EU, som den danske regering også ønskede ændret. Indførelsen af indeksering af børneydelse til børn af EU-borgere, der arbejder i et andet EU-land end

deres eget, men hvor børnene forbliver boende i deres hjemland, fik stærk støtte af Danmark under forhandlingerne. Statsminister Løkke Rasmussen kaldte resultatet af briternes genforhandling på dette punkt »ekstremt tilfredsstillende for Danmark. Det betyder, at den sag, som har plaget os i årevis, sagen om den danske børne- og ungeydelse er blevet løst« (Europa-Parlamentet, 2016). Endvidere blev Kommissionens løfte om at fremsætte lovgivning, der ville neutralisere effekterne af den såkaldte Metock-dom fra EU-Domstolen, meget vel modtaget – og støttet af den danske regering (European Parliament, 2016). Metock-dommen var udfaldet af en sag ved EU-Domstolen i 2008, som havde væsentlige implikationer for Danmark (og Irland). Dommen bekræftede, at migranter, der vender tilbage til en medlemsstat, fortsætter med at have ret til familiesammenføring, mens de er bosat i en anden medlemsstat. Dommen blev af den danske regering set som yderst kontroversiel, idet den var engageret i en stramning af immigrationslovgivningen.

Den danske regering var således ikke blot en støtte af de britiske krav om genforhandling, fordi den ønskede, at Storbritannien skulle forblive medlem af EU. En succesfuld britisk genforhandling blev også set som en mulighed for at adressere, hvad den så som centrale politiske problemer i EU – en mulighed, der forsvandt med det britiske nej den 23. juni 2016.

Reaktioner på nejdet ved den britiske folkeafstemning

Den britiske debat forud for folkeafstemningen den 23. juni 2016 blev fulgt tæt af de danske medier og det danske politiske miljø. Efter folkeafstemningsresultatet kaldte statsminister Løkke Rasmussen det »Et meget dårligt resultat for Danmark og for Europa« og håbede, at »Storbritannien fortsat vil ønske tætte relationer til EU«. Men han sagde også, at »resultatet af den britiske folkeafstemning ikke ændrer det danske tilhørsforhold til EU

... At genvinde borgernes tillid og støtte til europæisk samarbejde kræver en ekstraordinær indsats« (Statsministeriet, 2016). Samlet set betonedes de officielle danske reaktioner Danmarks og EU's interesser og i mindre grad vigtigheden af at sikre Storbritanniens nære forhold til EU i fremtiden. Udenrigsminister Anders Samuelsen udtalte således den 29. marts 2017 efter den britiske notifikation af, at landet ønskede at udtræde af EU gennem brugen af artikel 50 i Traktaten, at

Regeringens førsteprioritet i de kommende forhandlinger vil være at fremme danske interesser, ikke mindst for danske virksomheder og borgere. Derfor vil regeringen bl.a. have fokus på, at danske virksomheder ikke lukkes ude af det britiske marked, og at britiske virksomheder ikke får urimelige konkurrencefordele i EU. Samtidig skal vi sikre de danske borgere, som bor og lever i Storbritannien. En fremtidig aftale må have den rette balance mellem rettigheder og forpligtelser (Udenrigsministeriet, 2017a).

Dagen efter resultatet af den britiske folkeafstemning nedsatte regeringen en interministeriel task-force med sæde i Udenrigsministeriet. I september 2016 præsenterede denne en generel kortlægning af danske interesser og en detaljeret plan for de danske forberedelser op til UK's forventede notifikation i marts 2017 og herunder det danske input til EU's forhandlingsmandat. Målet var at beskytte danske interesser allerede tidligt i processen. Denne kortlægning er ikke offentligt tilgængelig, men omhandler blandt andet følgende forhold: Selvom Storbritanniens andel af Danmarks eksport nu kun er halvdelen af, hvad den havde været i begyndelsen af 1970'erne, går 10 % af eksporten stadig til Storbritannien. At sikre danske virksomheder og ikke mindst dansk landbrugs muligheder på det britiske marked på lige vilkår er en prioritet. Endvidere har Danmark og Storbritannien tilgrænsende søterritorier, så en velfungerende ordning for fordeling af fiskerettigheder og andre spørgsmål er væsentligt. Danske fiskere lander f.eks. en stor

del af deres fangst i britiske havne. Endelig er der overvejelser over Danmarks tilgang til at dække faldet i EU's indtægter efter Storbritanniens udmeldelse, som ventes at spille en rolle fra 2021 (interview, formanden for Folketingets Europaudvalg). Danmark bud på at komme til at huse et af de to EU-agenturer, der havde til huse i London – Det Europæiske lægemiddelagentur (EMA) – var også en del af overvejelserne (Udenrigsministeriet, 2017b:17-9).

Med udgangspunkt i, at EU blev set som væsentligt for Danmark af økonomiske og politiske grunde, blev bibeholdelsen af et velfungerende EU således hovedprioriteten for Danmark efter det britiske nej, snarere end at holde Storbritannien tæt knyttet til EU. I en artikel i Berlingske Tidende den 24. marts 2017 understregede statsminister Løkke Rasmussen ligeledes nødvendigheden af en balance mellem rettigheder og pligter i det fremtidige forhold mellem Storbritannien og EU (Rasmussen, 2017). Han betonede på linje med EU's chefforhandler Michel Barnier, at briterne ikke ville kunne få uhindret adgang til EU's indre marked uden at give tilsvarende indrømmelse til EU, når det gjaldt alle fire dele af det indre marked. På trods af officielle danske gentagelser af grundtrækken i EU's fælles position over for Storbritannien var Danmark alligevel – sammen med de øvrige nordiske EU-medlemslande – en af de klareste fortalere for et tæt fremtidigt forhold mellem EU og Storbritannien på baggrund af danske økonomiske og politiske prioriteter (Jokela, Larsen og Von Sydow, 2018).

Danmark, EU's forhandlingsposition og overgangen til forhandlinger om Storbritanniens fremtidige forhold til EU

Generelt har der været stort fodslag blandt medlemslandene, når det gjaldt om at forhandle en fælles EU udgangsposition i artikel 50-forhandlingerne. Især punkterne om at opføre briternes økonomiske mellemværende med EU og sikre EU-borgernes rettig-

heder, før man gik videre med en egentlig ordning af det fremtidige forhold mellem EU og Storbritannien, har fået bred støtte. Få medlemslande ønsker at betale mere til budgettet efter Brexit, og alle lande har et større eller mindre antal af egne statsborgere i Storbritannien, hvis forhold skulle afklares (Rodgers, 2017). Danmark har da også støttet op om EU's prioriteter i de to faser: I første fase af forhandlingerne skal der findes principper for briternes betaling til indgåede aftaler i EU, en ordning af EU-borgernes fremtidige rettigheder i Storbritannien og britiske borgere i EU samt de fremtidige grænseforhold i Nordirland. Først når der er fremskridt på disse områder, kan der overgås til fase 2, hvor det fremtidige forhold mellem Storbritannien og EU afklares. Denne EU-linje har været ukontroversiel for partierne i Folketinget med undtagelse af Enhedslisten og Dansk Folkeparti, som har lagt vægt på, at denne ordning ikke skulle tage form af en straffeaktion mod Storbritannien (se for eksempel Nikolaj Villums (EL) og Kenneth Christensen Berths (DF) indlæg under forespørgsel F38 den 20. april 2017). Dansk Folkeparti har understreget, at der skulle findes en ordning på de økonomiske mellemværende mellem briterne og EU, men at den skulle være rimelig for briterne (se for eksempel Kenneth Christensen Berths (DF) indlæg under forespørgsel F38 den 20. april 2017). Mandatgivningen til regeringen i Europaudvalget på dette punkt (som fandt sted på et lukket møde den 21. april 2017 forud for mødet i Det Europæiske Råd den 29. april) var derfor (bortset fra den nævnte forskel) ikke kontroversiel (interview, formanden for Folketingets Europaudvalg). Mandatet blev i øvrigt også drøftet i Det Udenrigspolitiske Nævn.

I skrivende stund viser der sig forskelle mellem medlemslandene i, hvornår der er gjort så store fremskridt i forhandlingerne, at man kan overgå til fase 2: Briternes fremtidige forhold til EU. Ikke overraskende er dette et politisk spørgsmål. Her hører Danmark sammen

med de øvrige nordiske EU-lande til de mere fleksible lande i deres fortolkning af, hvornår briterne har givet sig nok; de ønsker at komme videre til den 2. fase. De nordiske lande (og Tyskland) mener, at det er nok på nuværende tidspunkt, at briterne accepterer, at der er visse områder, hvorpå det har økonomiske forpligtelser efter Brexit; de præcise tal kan således udregnes på et mere administrativt/teknisk niveau senere (Rodgers, 2017). Finansminister Kristian Jensen udtalte således i en artikel til *the Guardian* i oktober 2017, at forhandlingerne om penge er »et spil«, hvor der er brug for et hurtigt politisk kompromis for at komme videre, og at landene nu er »on the same page« efter Theresa Mays tale i Firenze i september måned (Boffey, 2017). Disse forskelle mellem EU-landene gav sig imidlertid ikke udtryk i et stærkt direkte pres fra de mere fleksible lande for at gå videre til næste fase (Rodgers, 2017) – heller ikke fra Danmark. I et svar på et § 20-spørgsmål i Folketinget den 11. oktober 2017 svarede udenrigsminister Anders Samuelsen således, at »finansministerens udtalelser ikke ændrer på regeringens linje og dermed heller ikke på den danske opbakning til EU's retningslinjer og forhandlingslinje, som regeringen mener er den bedste måde at sikre, at Storbritannien honorerer sine finansielle forpligtelser på« (Samuelsen, 2017). Danmark udfordrede ikke EU's generelle linje.

De danske reaktioner i en diskursiv ramme

Overordnet kan den danske politik i forbindelse med Brexit-processen forstås i lyset af den dominerende diskurs om EU som væsentligt samarbejde. Det afgørende for regeringerne både før og efter 2015 har været at bevare EU og dets indre marked på trods af Brexit som del af den danske interessevaretagelse i bred forstand. Støtte til EU's fælles svar og forhandlingslinje har været den klare danske politik, og overvejelser om at sikre briternes fremtidige tætte tilknytning til EU har været sekundære. Perioden fra det bri-

tiske ønske om genforhandling i juni 2015 til nejtet ved den britiske folkeafstemning et år senere er imidlertid præget af en anden vægning i den danske politik. Her gøres der meget ud af at støtte briternes krav til en genforhandling; Danmark kan støtte de britiske krav, så længe de ikke nødvendiggør en traktatændringsproces med en mulig dansk folkeafstemning som følge. Den nye danske Venstre-regering efter juni 2015 søger også at udnytte den britiske genforhandling til at få ændret forhold i EU af relevans for Danmark, som opfattes som politisk problematiske af den nye regering og dens støttepartier.

Det interessante er imidlertid, at dette også finder sted *inden for* diskursen om EU som væsentligt samarbejde. Den danske støtte til Storbritannien forstås af regeringen som bidrag til at løse det britiske problem, således at EU-samarbejdet ikke svækkes. Dertil kommer kom også de fordele, Danmark så ved at have Storbritannien som fortsat medlem. Der kan også føjes andre elementer til forståelsen. Den nye danske Venstre-regering efter juni 2015 søgte også at udnytte den britiske genforhandling til at få ændret forhold i EU af relevans for Danmark, som opfattes som politisk problematiske af den nye regering og dens støttepartier. Den tiltagende skepsis mod de sociale og indvandringsmæssige konsekvenser af dele af EU-projektet og især blandt partierne på højrefløjen (f.eks. børnepengeområdet og Metock-dommen) gjorde den britiske dagsorden relevant for den danske regering. Samtidig var der inden for denne dagsorden et mødepunkt mellem tolkningerne inden for den væsentlige samarbejdsdiskurs, som blandt andet Venstre-regeringen trak på, og den interstatslige samarbejdsdiskurs, som især Dansk Folkeparti argumenterede på baggrund af. Inden for den væsentlige samarbejdsdiskurs blev disse ændringsforslag set som en måde til at bremse, at EU bevægede sig ind på visse områder, som ikke var politisk ønskelige.

Regeringens ændringsforslag var et politisk projekt inden for den væsentlige samarbejdsdiskurs. For den mellemstatslige samarbejdsdiskurs var der mere fundamentalt tale om at sætte grænser for EU's indflydelse på velfærds- og immigrationsområdet, som blev set som undergravende for den danske stats kernefunktioner. Inden for sidstnævnte diskurs var støtten til Storbritanniens genforhandling og respekten for den britiske regerings synspunkter på EU i det hele taget en måde at søge at ændre EU-samarbejdet mere fundamentalt (se nedenfor). Mødepunktet mellem disse to diskurser i tolkningen af problemer i EU gjorde det muligt for Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti at præsentere et fælles papir om emnet op til valget i juni 2015. Det bidrog også til at skabe bedre samarbejdsrelationer mellem Venstres mindretalsregering og Dansk Folkeparti fra juni 2015.

Skiftet i den danske regerings politiske fokus efter det britiske nej i juni 2016 mod klart at betone EU's og Danmarks interesser i Brexit-processen gav begrænsede mødepunkter mellem den mellemstatslige diskurs og den væsentlige samarbejdsdiskurs, som regeringen trak på. Efter det britiske nej blev fokus for regeringen og en stor del af oppositionen at beskytte EU-samarbejdets grundstrukturer gennem en ordnet udtræden; her havde Storbritannien ikke førsteprioritet, selvom den danske regering hørte til den gruppe lande, der ønskede en hurtig afslutning af de indledende forhandlinger med Storbritannien og start på forhandlinger om det fremtidige forhold. Danmark havde mere i klemme ved et uafklaret forhold til Storbritannien end de fleste andre på grund af de tætte relationer inden for handel og fiskeri. Spørgsmålet er, om der ud over dette var en særlig affinitet med Storbritannien, der gjorde, at Danmark ønskede en hurtig afklaring af det fremtidige forhold og en tæt relation mellem Storbritannien og EU. Udenrigsministeriet lægger vægt på, at Storbritannien ikke har en særlig status

ud over det, der knytter sig til de direkte danske interesser. Ministeriet så det blandt sin opgave at orientere Europa-udvalgets Brexit-følgegruppe om de nødvendige rammer for Brexit-processen, som var givet af Danmarks EU-medlemskab og de principper, der var knyttet til det indre marked (interview Udenrigsministeriet, 2017). Følgegruppen, som blev nedsat i januar 2017, blev nedsat på Europaudvalgets initiativ på baggrund af, hvad det så som Storbritanniens særlige historiske betydning for Danmark (Interview, formanden for Europaudvalget, 2017). Men ovenstående citat fra udenrigsminister Kristian Jensen fra før nej ved den britiske folkeafstemning peger imidlertid på andre motiver end de direkte instrumentelle til at ønske et fremtidigt tæt forhold mellem EU og Storbritannien. En tæt britisk tilknytning til EU ville have økonomiske og politiske fordele for Danmark, men det ville også tage højde for forståelsen af et tæt historisk baseret forhold mellem Danmark og Storbritannien.

Dansk Folkepartis reaktion på regeringens linje efter det britiske nej var, at den danske udenrigsminister lød som en talsmand fra Kommissionen, når han præsenterede det danske syn på EU's forhandlingsforløb med briterne (Kenneth Christensen Berths (DF) indlæg under forespørgsel F38 den 20. april 2017). Partiet mente, at Danmark i stedet skulle lytte til briternes ønsker om at deltage i de områder af det indre marked, de ønskede (det vil sige ikke arbejdskraftens frie bevægelighed). Dette ville også være i Danmarks (og EU's) interesse, fordi man herved hurtigt kunne afklare det fremtidige forhold til begge parter bedst. For Dansk Folkeparti havde hensynet til Storbritannien i forhandlingerne langt mere vægt, fordi forhandlingerne med udgangspunkt i den interstatslige samarbejdsdiskurs også handlede om at ændre EU mere grundlæggende.

Bredere implikationer af Brexit-processen for Danmark

Den intensiverede debat om Storbritanniens medlemskab af EU har været et væsentligt bagtæppe for den danske europapolitiske debat, hvor Storbritannien ofte har fungeret som et mere eller mindre eksplicit referencepunkt. Som del af en proces, hvor flere af de danske politiske partier er blevet mere skeptiske over for EU gennem de senere år, har det britiske Konservative Parti og siden den britiske regerings ønske om genforhandling været et referencepunkt eller ligefrem en legitimerende faktor. På trods af denne bevægelse har partierne (bortset fra Enhedslisten og Dansk Folkeparti) ikke ytret ønske om en dansk folkeafstemning om EU-medlemskabet à la den britiske eller nye danske forbehold. I februar 2017 præsenterede Alternativet, De Radikale og SF en idé om en parlamentarisk musketéred, som bestod i, at de syv mest EU-venlige partier skulle udtrykke enighed om, at der ikke skulle være en ny afstemning om dansk EU-medlemskab. Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, som alle tre blev del af den nye regeringsdannelse i november 2016, ønskede imidlertid ikke at give støtte til dette forslag. Samtidig pegede meningsmålinger på, at befolkningens ønske om en folkeafstemning à la den britiske faldt betragteligt, efter briterne havde besluttet at forlade EU ved folkeafstemningen i juni 2016. Støtte til dansk EU medlemskab gik også op efter den britiske afstemning; ifølge *Eurobarometer* gik antallet af danske respondenter, der mente, at EU var en god ting, op med 9 pct.point fra 62 pct. til 71 pct. fra efteråret 2016 til foråret 2017 (Europa-Parlamentet, 2017).

Blandt de borgerlige partier har dele af Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og især Dansk Folkeparti ønsket mindre EU-integration. Ideer om ændring af rammerne for dansk EU-medlemskab gennem ændring af EU og herunder en dansk økonomisk deltagelse, der er begrænset til det indre marked,

har ræsonans i alle tre partier (men kun i de to sidstnævnte er det partiets politik). Brexit-processen er mest klart blevet et referencepunkt for Dansk Folkeparti. Der er imidlertid forskellige syn inden for partiet. Partileder Kristian Thulesen Dahl ønsker ikke en dansk udmeldelse, men erklærede i februar 2017, at »når vi kender det præcise indhold i den [britiske] aftale ... vil det være indlysende at spørge danskerne, om de tænker, at vi skal bevæge os i den retning« (Dansk Folkeparti, 2017). I september 2017 argumenterede partilederen for, at Danmark skulle arbejde for en god løsning for Storbritanniens exit inden for artikel 50-forhandlingerne. Briterne skulle have adgang til det indre marked uden at være omfattet af den frie bevægelighed (Kristensen, 2017a). Om en sådan løsning sagde han, at »... det, som jeg opfatter som en god løsning for både briterne og EU, vil jeg også opfatte som en god løsning for EU og Danmark ...« (Kristensen, 2017a).

Partileder Kristian Thulesen Dahl ville dog ikke tage stilling til, om partiet ville anbefale danskerne at forlade EU, hvis det skulle komme til en dansk folkeafstemning om medlemskab efter den britiske resultat. Danmark var, som han så det, i en grundlæggende anden situation end briterne; det havde ikke briternes økonomiske styrke. En isoleret dansk udmeldelse af EU var derfor ikke relevant for partiet; men Storbritannien havde banet vejen gennem forhandlinger om en ordning, der kunne være attraktiv for Danmark (Kristensen, 2017a).

Danmark skulle altså arbejde aktivt for et EU, som ikke var bygget på de fire grundpiller i det indre marked. Thulesen Dahl argumenterede med andre ord ud fra en anden diskurs end EU som væsentligt samarbejde; han talte i stedet ud fra den mellemstatslige samarbejdsdiskurs, som lagde vægt på, hvad der var godt for hver stat i mere snæver forstand, hvis den ønskede at bibeholde national suverænitet og kontrol. EU's centrale fire elemen-

ter i det indre marked kunne altså skilles ad, og i bredere forstand kunne og burde EU's grundstruktur tilpasses i sammenhæng med Brexit. Partiformanden var stærkt kritisk over for, at Danmark støttede EU's guidelines for Brexit-forhandlingerne og herunder at regeringen holdt fast på, at de fire elementer i det indre marked ikke kunne skilles ad (Kristensen, 2017b).

Værd at bemærke, når man tænker på Storbritanniens historisk vigtige rolle i ansøgningen om dansk medlemskab af EF og det ofte (i København) besungne tætte forhold, har været de øvrige folketingspartiers (minus Enhedslisten) stærke opslutning om EU's artikel 50-forhandlingsposition i forbindelse med Brexit (Kristensen, 2017b). Regeringspartierne (Venstre, Liberal Alliance og Konservative), Socialdemokratiet og Alternativet har afvist, at kravene til Storbritannien var en straffeaktion, der havde som formål at afskrække andre medlemslande fra at følge det britiske eksempel (Kristensen, 2017b). F.eks. sagde Liberal Alliances EU-ordfører Christine Egelund i september 2017, at »Det er i Danmarks interesse med en faseproces, hvor EU og Storbritannien først får afklaret bodelingen, altså fortiden, før man kan tage fat på fremtiden ... fokus skal være på at bevare det indre markeds styrke og ellers bevare Danmarks interesser i den konstellation, som der måtte komme ... vi må dog ikke ende i en situation, hvor danske virksomheder bliver stillet dårligere end de britiske i det indre marked« (Kristensen, 2017). Selv en repræsentant for det mest EU-kritiske af de tre regeringspartier talte altså om at varetage danske interesser i en EU-sammenhæng som det primære, snarere end historiske og andre forbindelser til Storbritannien eller at bruge støtte til briterne som en måde at ændre EU's institutionelle struktur på. Det, der blev set som bevarelsen af, hvad de så som EU's væsentlige strukturer, var udgangspunktet, og danske nationale interesser blev læst ind i disse.

Partiernes tilgang til Brexit-processens betydning for Danmark var således tæt knyttet til deres grundlæggende diskurser om EU-samarbejdet. Hvor Dansk Folkeparti før Brexit-processen ikke havde ønsket dansk udmeldelse af EU, men snarere en reformation af EU indefra, er Brexit efter det britiske nej blevet set som en mere konkret mulighed for at sætte Danmarks forhold til EU mere grundlæggende i spil. Briternes ordning vil (hvis DF finder den attraktiv nok, når den er afklaret) fungere som en alternativ dansk model for en relation uden for EU, som DF vil kræve sat til folkeafstemning. Det er i denne sammenhæng interessant, at Islands, Norges eller Schweiz' forhold til EU ikke har fået samme status for DF som model for Danmark. Hvis det fremtidige britiske forhold til EU skal blive en DF-model for Danmark, må man på denne baggrund vente, at den skal have en løsere tilknytning til EU end de øvrige tre landes modeller. For de øvrige partier (minus Enhedslisten) gav Brexit-processen snarere anledning til en opstramning i støtten til EU's grundstrukturer på baggrund af væsentligt samarbejde-diskursen. Inden for denne diskurs er Brexit blevet læst som det klareste tegn på kritiske tendenser i EU-samarbejdet. Det bliver set som en indikation på, at EU skal gøre en mere konkret forskel for befolkningerne, herunder de mest udsatte, og ikke fokusere på større institutionelle ændringer. Men diagnosen gives inden for den forståelse, at EU-samarbejdet er afgørende vigtigt for en medlemsstat som Danmark og derfor skal fungere.

Der er også bredere udenrigspolitiske implikationer af Brexit. En implikation af Brexit har været en nedtoning af Storbritanniens rolle i dansk europapolitik. Siden Danmarks indtræden i EU i 1973 har Danmark i stor udstrækning fulgt briterne på spørgsmål, der har at gøre med EU's generelle institutionelle udvikling. Gennem årene er Danmark imidlertid kommet til at følge Frankrig og Tyskland mere og mere i denne type spørgsmål,

og danske regeringer har søgt at være så tæt som muligt på EU's kernelande på trods af Danmarks forbehold fra 1993. Alligevel har Storbritannien stadig af stor betydning i dansk europapolitik, da der er store sammenfald i synet på EU som liberalt økonomisk samarbejde, den intergovernmentale samarbejdsform, NATO og USA's rolle i europæisk sikkerhed og international frihandel. Brexit-processen har skudt danske forsøg på at finde nye samarbejdspartnere i EU til at kompensere for tabet af Storbritannien i gang. I april 2017 rejste den danske udenrigsminister således til Portugal, Tjekkiet og Østrig med det eksplicite mål at tage kontakt til mulige alliancepartnere (Heinskov, 2017). Storbritanniens rolle i dansk europapolitik er blevet formindsket over tid, og Brexit vil blive den formelle afslutning på den danske afhængighed af Storbritannien inden for EU. Da meget af det danske udenrigspolitiske samarbejde foregår i en EU-kontekst, vil samarbejdet om udenrigspolitik med UK i denne kontekst falde bort. Men så længe begge lande lægger sig tættere på USA udenrigspolitisk end flertallet af europæiske lande, vil der fortsat være et område for udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde – ikke mindst i internationale operationer med i USA front.

EU kommer trods alt først

Denne artikel har analyseret den danske reaktion på Brexit-processen. Artiklen har peget på, at den danske regering har været særdeles støttende over for Storbritanniens forsøg på at få genforhandlet termene for sit medlemskab af EU. Danmark har også hørt til de lande, der har ønsket et tæt forhold mellem EU og Storbritannien efter den britiske udmeldelse. København har endvidere været blandt de hovedstæder, der har ønsket, at forhandlingerne om det fremtidige forhold skulle i gang hurtigt efter de indledende forhandlinger. Men den generelle danske reaktion kan forstås inden for rammerne af det, som her er blevet kaldt væsentligt samarbejde-diskursen om EU; EU er centralt for dansk udenrigspolitik,

og dets fortsatte eksistens og funktionalitet har haft første prioritet i Brexit-processen. Danmark har derfor ikke støttet Storbritannien på en måde, som har givet anledning til en udfordring af EU-samarbejdet og dets fundamentale principper. Reaktionen på Brexit-processen peger på, at Storbritannien fortsat spiller en rolle i dansk udenrigspolitik, men ikke en rolle, der gør, at Danmark er villig til at sætte det højere end hensynet til EU-samarbejdet.

Litteratur

- Boffey, Daniel (2017), »Brexit: stop the 'games' over the bill and get on with EU deal, says Denmark«, *The Guardian*, 8. oktober.
- European Parliament (2016), »Storbritannien får historisk aftale med EU«, Europaparlamentets informationskontor i Danmark, 23. februar.
- Folketinget (2016), »Udenrigsminister Kristian Jensens besvarelse af forespørgsel F7 om Storbritanniens ønsker til reform af den Europæiske Union« 29. marts.
- Jokela, Juha, Henrik Larsen og Göran von Sydow (2018), »The Nordic EU Member States« i T. Oliver, red., *Europe's Brexit*, Agenda Press.
- Kristensen, Kim (2017a), »Thulesen Dahl: Giv Storbritannien en god aftale – den kan blive en model for løsere dansk tilknytning«, *Information*, 15. september.
- Kristensen, Kim (2017b), »EU tilhængerne uforstående over for DF-kritik af Brexit-strategi« *Information*, 15. september.
- Larsen, Henrik (2009), »Danish Foreign Policy and the Balance between the EU and the US: the Choice between the Brussels and Washington after 2001«, *Cooperation and Conflict*, 44(2): 209-30.
- Larsen, Henrik (2011), »Denmark – a Committed Member with Opt-Outs«, i C.Hill og R. Wong, red. *National and European Foreign Policies – towards Europeanisation?*, London: Routledge, pp. 93-110.
- Larsen, Henrik (2017), *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Lauritzen, T. (2015), »Danmark vil begrænse dagpenge i EU«, *Politiken*, 21. september.
- Olesen, Borring T. og P. Villaume (2005), *I blokopde-*

- lingens tegn: 1945-1972*, Dansk udenrigspolitik historie, bind 5, København: Gyldendal Leksikon
- Regeringen (2015), »Sammen for fremtiden – regeringsgrundlaget«, 15. juni.
- Regeringen (2016), »For et friere, rigere og mere trygt Danmark«, Regeringen.
- Regeringen (2017), »Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018«, juni.
- Ritzau (2013), »Thorning: nu må briterne finde ud af, hvad de vil med EU«, *Politiken*, 23. januar.
- Rodgers, Mette (2017), »Begyndende sprækker i EU's samlede Brexit-front«, *Information*, 19. oktober.
- Samuelsen, Anders (2017), »Svar på §20 spørgsmål nr. S43 stillet den 10. oktober 2017 af Holger K. Nielsen (SF) til udenrigsministeren«, Folketinget. dk.