

Anders Wivel

## Aktivistisk med forbehold? Danmark, EU og den amerikanske verdensorden

I hvilken grad og hvordan kan dansk europapolitik tolkes som aktivistisk? Dansk europapolitik er karakteriseret ved stor kontinuitet med en kombination af pragmatisk interessevaretagelse og forsøg på dagsordensættende indflydelsesmaksimering på udvalgte værdipolitiske områder. Samtidig er europapolitikken overraskende aktivistisk i betydningen en strategisk, selvstændig og dristig politik, der aktivt sigter mod at fremme danske interesser via politiske og diplomatiske kanaler. Med udgangspunkt i en neoklassisk realistisk forklaringsmodel viser artiklen, hvordan dansk europapolitik formes i samspil mellem en liberal global orden med USA som dagsordensættende for Danmarks sikkerhedspolitiske stabilitet, en forhandlet og institutionaliseret europæisk orden, hvor magtpolitikken føres med diplomatiske fremfor militære midler, og en dansk liberal-egalitær europapolitisk kultur, der udgør den prisme, som reflekterer de globale og europæiske incitamenter. Dansk europapolitik formuleres af danske beslutningstagere som en nødvendighedens politik, men dette udelukker ikke en aktivisme, der ofte fremstår som dristig i sin udfordring af den dominerende tysk-franske forståelse af EU's betydning og fremtid.

Europapolitikken er på én gang central og marginal for Danmarks politiske udvikling. Europæiske udviklinger udgør en central rammebetingelse for dansk politikformulering på langt de fleste områder. De er problemdefinerende i den forstand, at Danmark ikke kan skærme sig mod europæiske udfordringer som eksempelvis lav økonomisk vækst og migration uden at søge europæiske løsninger. Og dermed bliver Europa, ikke mindst EU, også central som løsningsdefinerende. Svarene på de centrale spørgsmål defineres på godt og ondt i en europæisk sammenhæng og skaber dermed både et fundament for danske løsninger og begrænsninger for, hvordan disse løsninger kan udformes. Samtidig er europapolitikken marginal. Den spiller sjældent en rolle for folketingets sammensætning, og den danske politiske elite og befolkning er ofte ude af trit med europæiske udviklinger og debatter (Wivel, 2018). I det omfang at disse udviklinger danner udgangspunkt for danske politiske diskussioner, er det typisk i form af politiske bastioner som eksempelvis de danske EU-forbehold i forsvars-, rets- og pengepolitikken, der skal skærme det danske samfund mod indblanding udefra (Mouritzen, 1993), og på den baggrund navigere i spændet

mellem national autonomi og europæisk indflydelse (Petersen, 1998; Marcussen, 2013).

Denne artikel analyserer dansk udenrigspolitisk aktivisme i en EU-kontekst med særligt fokus på at forklare, hvordan og hvorfor dansk udenrigspolitisk aktivisme i EU formes som et samspil mellem nationale, europæiske og globale udviklinger. Analytikere og udenrigspolitiske beslutningstagere er generelt enige om, at dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs ophør er kendetegnet ved "aktivisme", men der er ingen konsensus om, hvad der definerer udenrigspolitisk aktivisme generelt eller specifikt i den danske case (Wivel, 2013: 299-300). Det er således uklart, om aktivisme skal defineres med udgangspunkt i absolutte kriterier i form af et bestemt indhold i mål, midler og strategier i udenrigspolitikken eller med udgangspunkt i relative kriterier som udviklingen af mål, midler og strategier i sammenligning med andre lande (Pedersen, 2012a: 113-116). Samtidig spiller europapolitikken typisk en marginal rolle i diskussioner af dansk udenrigspolitisk aktivisme, hvor fokus er på sikkerhedspolitikken. Dansk europapolitisk aktivisme er således både uklart defineret og underbelyst i den eksisterende litteratur. Aktivisme forstås i denne artikel i overensstemmelse med Rasmus Brun Pedersen og Jens Ringsmoses introduktionsartikel til dette temanummer som yderpunkt i den ene ende af et kontinuum, hvor passivisme udgør yderpunktet i den modsatte ende, og er substantielt defineret ved engagement, initiativvilje og forfølgelse af indflydelse på de internationale omgivelser. Aktivismen er således både voluntaristisk og internationalt orienteret (Pedersen og Ringsmose, 2017). Europapolitisk aktivisme forstås med det udgangspunkt her som en politik, der indenfor rammerne af EU søger at maksimere dansk indflydelse på den europæiske udvikling.

Artiklens teoretiske udgangspunkt er neoklassisk realisme (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016). Den neoklassiske realisme er valgt af tre årsager. For det første er det en udenrigspolitikteori, og europapolitikken analyseres her som udenrigspolitik med henblik på at kunne sammenligne med andre politikområder (Pedersen og Ringsmose, 2017). For det andet giver den neoklassiske realisme mulighed for at kombinere eksterne magtforhold med institutioner og idéer i analysen og dermed for en systematisk inddragelse af faktorer, som den eksisterende litteratur har påpeget som væsentlige for en forståelse af dansk europapolitik (se eksempelvis Kelstrup, Martinsen og Wind, 2017; Miles og Wivel, 2014a). Endelig tager den neoklassiske realisme udgangspunkt i det internationale system og den globale orden som rammesættende for udenrigspolitikken, og teorien har dermed fokus på en dimension, der typisk underbelyses i analyser af dansk europapolitik (Marcussen, 2013).

Med dette udgangspunkt viser artiklen, hvordan dansk europapolitik formes i mødet mellem den globale orden, udviklingen af de europæiske institutioner og en særlig dansk europapolitisk kultur. Den europæiske integrationsproces er indlejret i og udviklet i samspil med den amerikanske orden, som siden anden verdenskrigs afslutning har været en væsentlig rammebetingelse for udviklingen i de europæiske institutioner. Både denne rammebetingelse, som på afgørende vis har ændret dynamikken mellem de europæiske stormagter, og udviklingen i de europæiske institutioner, har medført et kvalitativt skifte i betingelserne for at føre en aktivistisk dansk europapolitik. For at forstå hvordan Danmark har udnyttet dette skifte, er vi imidlertid nødt til at forstå den indenrigspolitiske kontekst, som danske politiske beslutningstagere er indlejret i og handler på baggrund af. En forståelse af samspillet mellem de tre niveauer er således afgørende for at forstå både indholdet i den danske europapolitik, og i hvilken grad og hvordan denne politik kan tolkes som aktivistisk.

Artiklen er struktureret i fire dele. Først præsenteres artiklens teoretiske argument med udgangspunkt i en kort diskussion af forståelsesrammer for dansk europapolitik. Med udgangspunkt i den neoklassiske realisme udvikles en forklaringsmodel, som fokuserer på at afdække samspillet mellem forklaringsfaktorer på de forskellige niveauer. Dernæst anvendes denne forklaringsmodel på dansk europapolitik med fokus på perioden efter Den Kolde Krigs afslutning. Analysen falder i to dele, hvor den første del fokuserer på de globale, europæiske og danske betingelser for europapolitikken, mens den anden del fokuserer på, hvordan samspillet mellem disse faktorer resulterer i konkret dansk europapolitik. Endelig konkluderes analysen med en karakteristik af dansk europapolitik og en kort diskussion af fremtidige udviklingsmuligheder.

## Forståelsesrammer for dansk europapolitik

Studiet af dansk europapolitik er både tværdisciplinært og teoretisk pluralistisk. Studiet omfatter således både historiske, økonomiske og politologiske analyser og analyser, der tager udgangspunkt i de politologiske subdiscipliner international politik, forvaltning og komparativ politik.<sup>1</sup> Analysen af dansk europapolitik som udenrigspolitik tager typisk udgangspunkt i studiet af international politik eller diplomatisk historie. I den diplomatiske historie lægges vægten i studiet af europapolitikken, som i studiet af udenrigspolitikken generelt, på samspillet mellem internationalisme og determinisme, der i forskellige blandingsforhold præger den danske europapolitik gennem historien i samspil med andre dele af udenrigspolitikken, typisk knyttet til NATO, Norden og FN (Branner, 2000; Due-Nielsen og Petersen, 1995; Larsen, 2017; Pedersen og Gram-Skjoldager, 2015; Petersen, 1998).

Fokuserer vi på de europapolitiske analyser, som tager udgangspunkt i studiet af international politik, så finder vi eksempler på liberale, konstruktivistiske såvel som realistiske analyser.<sup>2</sup> I den liberale analyse fokuseres på, hvordan indenrigspolitiske gruppers præferencer - afhængigt af disse gruppers relative styrke og præferenceintensitet - påvirker europapolitikens mål og midler (Pedersen, 2012b). I den konstruktivistiske analyse fokuseres på, hvordan europapolitikken formes i samspillet mellem nationale og europæiske diskurser (Hansen, 2002; Larsen, 2005; Adler-Nissen, 2014a). I den realistiske analyse forstås europapolitikken som et svar på eksterne udviklinger, efter at disse udviklinger er transmitteret gennem de politiske beslutningstageres forståelser og de danske politiske institutioner (Mouritzen, 1993; Wivel, 2018). Indenrigspolitikken kan på den baggrund forstås som en prisme, der reflekterer de eksterne udviklinger, men som afhængigt af de nationale forståelser og institutioner kan sende politikken i forskellige retninger (Miles og Wivel, 2014b: 232). Denne forståelsesramme for europapolitikken er kompatibel med den såkaldt neoklassiske realisme, der gennem de seneste par årtier er udviklet som et realistisk bud på en udenrigspolitikteori (Rathbun, 2008; Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016; Rose, 1998), og som også vil udgøre udgangspunktet for tolkningen af dansk europapolitik i denne artikel.

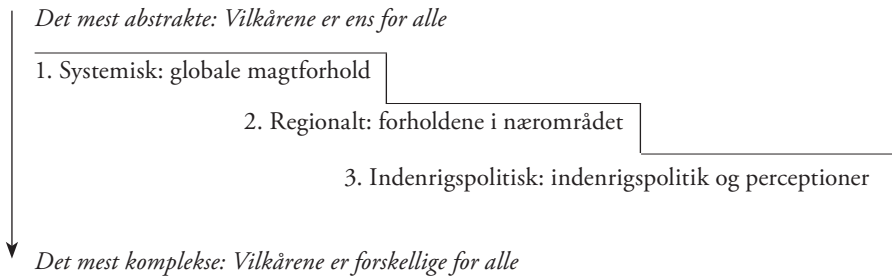
Neoklassiske realister tager udgangspunkt i en grundantagelse om international politiks natur, som de deler med andre realister: "every state's external behaviour is shaped first and foremost by its power and position in the international system and, specifically, by its relative share of material capabilities" (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 56; se også Rathbun, 2008). Det internationale system er anarkisk. Fraværet af et legitimt voldsmonopol betyder, at staterne er ansvarlige for egen sikkerhed, og at denne sikkerhed afhænger af deres relative magt. Staterne har på den baggrund et stærkt incitament til at fokusere på egen overlevelse og opnåelse af relative gevinster (Grieco, 1990). Men transmissionen af disse eksterne incitamenter til konkret udenrigspolitik er langtfra perfekt (Rose, 1998). For det første varierer betingelserne over tid og rum. Den enkelte stats strategiske miljø kan efterlade et større eller mindre handlerum for udenrigspolitikken (Mouritzen og Wivel, 2012; Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 53-55). Danmark og Portugal har større handlerum i udenrigspolitikken end Georgien og Ukraine, og Danmarks handlerum i udenrigspolitikken er i dag større end det var i årene efter 1864. For det andet varierer tydeligheden af det strategiske miljø (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 55-56). Særligt i transitionsperioder er det langtfra givet, hvilke udfordringer der er de afgørende for staten, og hvilken effekt de vil få på mulighederne for at forfølge interesser på kort og lang sigt. Der er således en variation

i det, som den tidligere amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld kaldte *known unknowns* og *unknown unknowns*. For det tredje træffes udenrigspolitiske beslutninger af mennesker af kød og blod med personlige interesser (eksempelvis genvalg) og værdier (eksempelvis demokrati og menneskerettigheder), og disse beslutningstagere er indlejret i institutioner (eksempelvis bundet af parlamentariske regler og normer) (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016; Wivel, 2005).

Med dette udgangspunkt forstås systemiske og indenrigspolitiske forklaringer af udenrigspolitikken ikke som hinandens modsætninger men som to ender af et kontinuum for forklaringsmodeller (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 2-4). Under den kolde krig dominerede supermagtskonflikten de europæiske landes udenrigspolitiske beslutninger og betød eksempelvis i europapolitikken, at Sverige og Finland afstod fra at søge om medlemskab for ikke at kompromittere deres status som neutrale (Ingebritsen, 1998). Omvendt kan et permissivt strategisk miljø kombineret med stærke indenrigspolitiske interesser og identiteter betyde, at udenrigspolitikken bliver indenrigspolitisk domineret. De klassiske eksempler er truslen om revolution eller statskup, men fokuseres på europapolitikken, så kan Norges og Islands beslutninger om at afstå fra EU-medlemskab på baggrund af meget stærke fiskeri- og til dels landbrugsinteresser ses som eksempler (Thorhallsson, 2014). Dette illustreres af det islandske politikskifte i kølvandet på den internationale finanskriser, som bragte den islandske økonomi på randen af kollaps. I denne situation valgte de islandske beslutningstagere at arbejde hen imod et EU-medlemskab, men da økonomien blev stabiliseret, blev den islandske EU-ansøgning trukket tilbage (Thorhallsson, 2018). Både i udenrigspolitikken generelt og i europapolitikken finder vi dog typisk forklaringerne i samspillet mellem forklaringsfaktorer på de forskellige niveauer. På den baggrund vil en europapolitisk analyse med udgangspunkt i neoklassisk realisme bevæge sig fra generelle og abstrakte antagelser om det internationale system, der gælder for alle stater og fortæller os om de globale rammebetingelser for europapolitikken, over mere konkrete og komplekse forventninger på regionalt niveau, til hvordan disse betingelser spiller sammen med det indenrigspolitiske niveau i den stat, som man ønsker at analysere (Mouritzen og Wivel, 2012).<sup>3</sup>

Med udgangspunkt i denne forståelsesramme falder den efterfølgende analyse i to dele, hvor den første del diskuterer de globale, europæiske og indenrigspolitiske betingelser for dansk europapolitik, mens den anden del analyserer, hvordan samspillet mellem disse betingelser har udmøntet sig konkret i formulering og implementering af dansk europapolitik.

Figur 1: Neoklassisk realistisk analysemodel



Kilde: Tilpasset fra Mouritzen og Wivel (2013: 17).

## Betingelser for dansk europapolitik: Danmarks liberale egalitarisme i en amerikaniseret og europæiseret orden

I overensstemmelse med den neoklassisk realistiske analyseramme kan betingelserne for dansk europapolitik forstås som et samspil mellem den globale orden, den regionale orden og de indenrigspolitiske vilkår for europapolitikken, hvor de mest magtfulde internationale aktører ses som dagsordensættende.

### *Den globale orden: sikkerhedspolitisk stabil og politisk liberal*

Det internationale system kan siden Sovjetunionens sammenbrud i 1991 karakteriseres som unipolært med USA som enesupermagt. USA indtog i det første årti efter den kolde krigs afslutning en historisk unik magtposition i det moderne statssystemets historie (Wohlforth, 1999). På trods af et relativt magttab derefter, så er USA fortsat i dag langt den stærkeste magt i det internationale system, uanset om vi måler på militære, økonomiske eller teknologiske parametre (Brooks og Wohlforth, 2015/16: 16-32). På den baggrund har USA's politiske projekt for en international orden med fokus på sikkerhedspolitisk stabilitet og udbredelsen af liberale politiske og økonomiske værdier været rammesættende for global politik siden 1991 (Hansen, 2011). Allerede med oprettelsen af OEEC i 1948 og NATO i 1949 fik USA dog en ledende rolle i Vesteuropa, der blev yderligere styrket gennem en massiv amerikansk troppetilstedeværelse, der gjorde USA til "Europe's American pacifier" (Joffe, 1984). Den amerikanske sikkerhedsgaranti i forhold til både ydre fjender, primært Sovjetunionen, og intra-europæisk krig neget regionens hidtidige stormagtspolitik – særligt den sikkerhedspolitiske ustabilitet mellem Tyskland, Frankrig og Storbritannien (Mearsheimer, 2010). Samtidig førte kombinationen

nen af denne sikkerhedsgaranti med incitamentet til øget økonomisk samarbejde internt i Vesteuropa og mellem Vesteuropa og USA til et "empire by integration" af markedsøkonomiske liberal-demokratiske stater (Lundestad, 1998), hvor Frankrig, Tyskland og senere også Storbritannien indenfor rammerne af EU-integration kunne balancere hinanden diplomatisk snarere end militært, som det havde været tilfældet før anden verdenskrig (Rosato, 2011). Mens en generel konklusion efter anden verdenskrig var, at småstaterne – på grund af stormagternes overlegenhed som følge af udviklingen i våbenteknologi og krigsførelse – end ikke ville kunne overleve gennem tilpasningspolitik (Fox, 1959), så viste denne amerikanske orden sig at give disse stater særdeles gode betingelser for europapolitisk aktivisme forstået som en voluntaristisk og udadrettet politik, der føres på trods af risikoen for straf fra andre aktører, typisk stormagterne. Dette skyldtes en kvalitativ reduktion i de potentielle omkostninger ved europapolitisk aktivisme, så længe aktivismen blev udfoldet indenfor Vesteuropa. Småstater som Danmark kunne nu aktivt søge at fremme deres interesser og værdier gennem politisk og diplomatisk aktivisme uden frygt for militær gengældelse fra stormagterne. Den amerikanske orden blev på den måde rammesættende ikke alene for dansk udenrigspolitik generelt men også specifikt for dansk europapolitik under og efter den kolde krig.

### *Den europæiske orden: forhandlet og institutionaliseret magtpolitik*

Mens den amerikanske orden især har haft betydning ved at reducere omkostningerne ved europapolitisk aktivisme for de mindre lande, så har den specifikke regionale europæiske orden domineret af Den Europæiske Union (EU) indlejret i den amerikanske orden, øget gevinsterne ved europapolitisk aktivisme og samtidig øget omkostningerne ved passivisme. Mens EU i sikkerhedspolitikken i høj grad har fungeret som "juniorpartner" i den amerikanske orden – både når det gælder ambitioner og kapabiliteter til at føre ambitionerne ud i livet (Wivel, 2008) – så adskiller den europæiske orden sig afgørende fra den amerikanske orden både ved måden at lave politik på og indholdet i denne politik. Når det gælder politikmåden, så er processen decentraliseret og giver mange forskellige typer aktører god mulighed for at påvirke politikken. Ministerrådet, Kommissionen og Parlamentet er således karakteriseret ved en relativt decentraliseret beslutningsproces, hvor det pragmatiske løsningsforslag indenfor den politiske diskurs på det rette tidspunkt kan få tilslutning, uanset om det kommer fra store eller små medlemmer (Grøn og Wivel, 2011; Mouritzen, 1997; Thorhallsson, 2000).

Samtidig er der stærke incitamentet til at føre en aktivistisk europapolitik (Panke, 2015: 61-62). For det første lovgiver EU på områder, hvor medlems-

landene allerede har deres egne regler, som nationale aktører har investeret i at indrette sig efter, og typisk er disse regler forskellige fra land til land. Det betyder, at hvert land har sine egne præferencer, når der forhandles om nye direktiver og forordninger i Ministerrådet. Derved adskiller EU-politikken for de små lande sig fra alliancepolitikken, hvor små lande oftere kan ligge i ly af stormagterne og *free-ride* på deres udbud af sikkerhed. I europapolitikken må de små lande selv være aktivistiske, hvis de skal fremme deres interesser i de europæiske institutioner. For det andet har de små lande alt andet lige mindre magt til at sætte dagsorden og forme politik indenfor institutionerne. Det giver et stærkt incitament til diplomatisk aktivisme, herunder at sikre de nødvendige administrative ressourcer til at spille tidligt og effektivt ind i policy-processen, da man ellers risikerer ikke at få indflydelse. Klassisk indadrettet tilpasningspolitik og passivisme har historisk været strategier for småstater, der ønsker at holde sig ude af stormagternes magtspil og dermed minimere risikoen for, at deres autonomi kompromitteres (Neumann og Gstöhl, 2006; Wallace, 1999). I europapolitikken er spørgsmålet om national autonomi ikke et enten eller men genstand for en kontinuerlig forhandling. Derfor vil en europapolitisk aktivisme alt andet lige både reducere risikoen for omkostninger og øge sandsynligheden for gevinster for de mindre medlemslande. En omfattende og voksende litteratur om de mindre medlemslande peger da også på både mulighederne for og betydningen af europapolitisk aktivisme for de mindre landes indflydelsesmuligheder (Arter, 2000; Bailes og Thorhallsson, 2013; Grøn og Wivel, 2011; Jakobsen, 2009; Panke, 2010, 2015; Thorhallsson og Wivel, 2006).

Kombinationen af den globale og den europæiske orden har således siden anden verdenskrigs afslutning transformeret Danmarks strategiske miljø. På den ene side er miljøet i dag kvalitativt anderledes end i Danmarks historie som selvstændig stat frem til anden verdenskrigs afslutning. USA's markante militære tilstedeværelse under den kolde krig kombineret med økonomiske incitamenter til samarbejde mellem landene i den vestlige alliance har siden NATOs grundlæggelse i 1949 reduceret risikoen for et militært angreb fra de traditionelle europæiske stormagter til tæt ved nul. Danmarks strategiske miljø har således i en lang periode været stabilt, fredeligt og tydeligt, mens det tidligere var præget af en betydelig usikkerhed, konflikt og ustabilitet. Konsekvensen er en udvidelse af det udenrigspolitiske handlerum og ikke mindst det europapolitiske handlerum, da der nu kan ageres i forhold til de europæiske stormagter med langt mindre risiko end tidligere. På den anden side har udviklingen i den europæiske orden i form af den europæiske integrationsproces skabt et strategisk miljø, der er både multidimensionelt og præget af en lang række forskellige aktører, som staten må forholde sig til og søge indflydelse



på for at fremme sine interesser. Som andre små europæiske lande har Danmark således set sin grundproblematik i udenrigspolitikken transformeret fra en overlevelsesproblematik til en indflydelsesproblematik (Løvold, 2004). Den territorielle militære trussel mod statens overlevelse er voldsomt reduceret, men samtidig må staten kontinuerligt deltage i et forhandlingsspil, hvor interesser uploades til og downloades fra det europæiske niveau, og hvor manglende indflydelse kan betyde en underminering af den nationale autonomi på længere sigt.

### *Den europapolitiske kultur: pragmatisk liberal egalitarisme*

Hvilke betingelser har Danmark for at imødegå denne udfordring? Dansk europapolitik er, ligesom politikdannelsen på andre områder, indlejret i en dansk politisk kultur. I sikkerhedspolitikken peger neoklassiske realister på betydningen af en strategisk kultur forstået som "entrenched beliefs, worldviews and shared expectations of a society as a whole" som transmissionsbælte mellem eksterne betingelser og konkret sikkerheds- og udenrigspolitik (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 66). Kan vi identificere en "europapolitisk kultur", som transmitterer de eksterne inputs til konkret europapolitik? Peter Unwin peger på en tilsyneladende ambivalens eller måske endda et paradoks mellem en aktivistisk dansk udenrigspolitik med vægt på internationalisme (snarere end varetagelsen af snævre nationale interesser) og en suverænitets- og interessebaseret europapolitik (Unwin, 1996: 208-212), der har placeret Danmark sammen med blandt andre Grækenland i en gruppe af små EU-medlemslande, der har mere fokus på at maksimere egne gevinster ved medlemskabet end på at fremme det europæiske samarbejde eller den europæiske idé (Wallace, 1999; se også diskussionerne i Marcussen, 2013 og Sørensen og Wivel, 2017). Denne spænding kan forstås som en konsekvens af et særligt værdipolitisk fundament internt i staten kombineret med erfaringen som småstat fanget i et magtpolitisk spil mellem stormagter. Det værdipolitiske fundament voksede i den sidste halvdel af 1800-tallet ud af den danske bondebevægelses idégrundlag og organisationsmåde, der på én gang betonedede frihed og solidaritet og samtidige nationalromantiske strømninger. Den danske grundtvigianske fusion af disse idéer forenede oplysningstidens rationalitet med en betoning af det nationale og nordiske fællesskab som noget særligt og noget særligt værdifuldt (Breitenbach og Wivel, 2004; Parker, 2002), der kom til udtryk i en særlig liberal egalitarisme (Østergaard, 2000: 161), som siden fandt sit udtryk i de værdier om retsstat, fællesskab og lighed, som vi fortsat finder i de nordiske velfærdsstater, og som dannede baggrund for et distinkt skandinavisk internationalt samfund (Schouenborg, 2013). Med det udgangspunkt udviklede de nordiske lande en

tilgang til Europa, hvor man anså den nordiske model som et forbillede for andre og betragtede sine egne samfund som forskellige fra og bedre end resten af Europa (Wæver, 1992; Browning, 2007; Wivel og Nedergaard, 2018). Samtidig blev den udadrettede forfølgelse af disse værdier påvirket af det voldsomme magttab, som Danmark led fra lederskabet af et Østersøimperium i form af Kalmarunionen fra 1397 til 1448 over det gradvise tab af status som Nordens førende magt med tabet af Norge i 1814 til nederlaget til Østrig og Preussen i 1864 (Petersen, 2005). For Danmark var en konsekvens af 1864-nederlaget, at statens interne værdier i diplomatiet udadtil måtte forfølges med pragmatisme, således at man ikke igen satte landets eksistens på spil (Knudsen, 2006: 128). Danmark kan på den baggrund siges at have en europapolitisk kultur, hvor man på den ene side anser sig selv som værdipolitisk privilegeret og på den anden side er bevidst om sin svage magtposition og af den grund forfølger sine europapolitiske mål med pragmatisme.

*Figur 2:* Neoklassisk realistisk forståelsesramme for dansk europapolitik

Global orden: sikkerhedspolitisk stabilitet og politisk liberalisme

Europæisk orden: forhandlet og institutionaliseret magtpolitik

Dansk europapolitisk kultur: pragmatisk liberal egalitarisme

Med udgangspunkt i denne diskussion er det nu muligt at opstille en mere præcis ramme for en neoklassisk realistisk forståelse af formulering og implementering af dansk europapolitik (figur 2). Den globale politiske orden betinger med sin sikkerhedspolitiske stabilitet og liberale politiske dagsorden handlerummet i den europæiske orden, som er karakteriseret ved en forhandlet og institutionaliseret rammesætning af EU-medlemstaternes europapolitik, der giver stærke incitamenter til aktivisme. Disse incitamenter transmitteres til konkret formulering og implementering af national europapolitik gennem det enkelte lands europapolitiske kultur, der for Danmarks vedkommende er en pragmatisk forfølgelse af liberal egalitarisme.

### Formulering og implementering af dansk europapolitik: aktivisme med forbehold?

Dansk europapolitik er et forholdsvis nyt fænomen, der er vokset i betydning med den stigende indflydelse, som den europæiske integrationsproces og dennes udvidelse i bredden og i dybden har haft på det danske samfund. Fra slutnin-

gen af 1800-tallet og frem til anden verdenskrigs afslutning havde Danmark, som påpeget af Branner, en "Tysklandspolitik" men ingen europapolitik; en afspejling af de ledende danske politikeres opfattelse af, at Danmarks udenrigspolitiske handlerum var næsten udelukkende determineret af beslutninger truffet i Berlin (Branner, 2000: 45). Da Tysklandsproblemet fandt sin løsning med anden verdenskrigs afslutning, blev det eksklusive Tysklands-fokus erstattet af en opdeling af udenrigspolitikken, der afspejlede Danmarks nye udenrigspolitiske vilkår i den kolde krig. Her udgjorde europapolitikken den markedspolitiske hjørnesteen, som blev institutionaliseret gennem medlemskab af OEEC og sidenhen EFTA og EU, der supplerede den sikkerhedspolitiske hjørnesteen institutionaliseret i NATO, og med identitetspolitik (Nordisk Råd) og værdifremme (FN) som de to sidste hjørnesteene (Due-Nielsen og Petersen, 1995: 38; Hækkerup, 1965). Danmark søgte første gang om medlemskab af EU i 1961 sammen med Storbritannien, Norge og Irland, men måtte i første omgang tage til takke med en placering i "det europæiske venteværelse" på grund af Frankrigs modstand mod britisk medlemskab (Olesen, 2006).

#### *Dansk europapolitik: tilpasning, passivisme eller aktivisme?*

Da Danmark blev medlem af EU 1. januar 1973 var det efter forhandlinger, hvor Danmark fastholdt markedsperspektivet på det europæiske integrationsprojekt og dermed den funktionelle opdeling af udenrigspolitikken. På trods af en generel dansk imødekommenhed overfor EU's krav til nye medlemmer i årene forud for medlemskabet, herunder i forhandlingerne om medlemskab 1970-71 og accept af EU's *acquis communautaire* (Due-Nielsen og Petersen, 1995: 34), så insisterede Danmark i forhandlingerne på, at sikkerhedspolitikken var et rent NATO-anliggende (Rüdiger, 1995: 167). Kampagnen op til folkeafstemningen om medlemskab 2. oktober 1972, som resulterede i et ja med stemmerne 63,4 pct. for og 36,6 pct. imod, betonedes ligesom fortalerne for aktiv dansk deltagelse i integrationsprocessen op gennem 1960'erne og 1970'erne generelt økonomiske og materielle argumenter (Hansen, 2001: 64). Europapolitikken blev omtalt som "markedspolitikken", og EF som "fællesmarkedet", og efter medlemskabet fortsatte det folketingsudvalg som beskæftigede sig med Danmarks handelspolitik – og som nu fungerede som folketingets væsentligste kontrolinstans i forhold til regeringens europapolitik – med at blive kaldt markedsudvalget. Denne praksis blev først ændret i 1994, hvor udvalget blev omdøbt til europaudvalget, og "europapolitik" havde erstattet "markedspolitik" som den almindelige betegnelse for politik, der forholdt sig til integrationsprocessen i EU (Branner, 2000: 46).

Fra beslutningen om medlemskab og frem til i dag har Danmarks politik i forhold til den europæiske integrationsproces som beskrevet af Morten Kelstrup udviklet sig gennem fem faser (Kelstrup, 2014). Fra 1973 til 1986 var dansk europapolitik karakteriseret ved et selektivt og tilbageholdende engagement i integrationsprocessen, der lå i forlængelse af forhandlingerne om Danmarks mulige medlemskab, der var gået forud for EU-afstemningen i 1972. I Pedersens og Ringsmoses aktivismeforståelse placerede dansk europapolitik sig således på en mellemposition mellem passivisme og aktivisme med elementer af klassisk tilpasningspolitik. Perioden fra 1986 til 1992 var præget af en langt mere positiv tilgang til øget integration, der afspejlede de voldsomme forandringer i Europas sikkerhedsorden og en ny dynamik i det europæiske samarbejde. Mens dette peger i retning af øget aktivisme, så er det dog værd at bemærke, at denne aktivisme snarere var al-europæisk end specifikt EU-europæisk. Danske visioner om Europas fremtid, som de i særlig grad blev artikuleret af den danske udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, rettede sig primært mod mulighederne for demokratisering og udvikling i en ny europæisk sikkerhedsorden (Elbjørn og Wivel, 2006; Ellemann-Jensen, 2004). I det omfang at disse visioner omhandlede EU, var det ofte med Danmark som ”juniorpartner” til Tyskland (Wivel, 2018).

Perioden var rammet ind af to folkeafstemninger. I 1986 afholdtes folkeafstemningen om den såkaldte ”EF-pakke”, Fællesakten, der særligt fokuserede på en styrkelse af det indre marked og en forenkling af EU’s beslutningsprocedurer, der med øget brug af kvalificeret flertal i Ministerrådet ville kunne gøre det nemmere at træffe beslutninger om øget integration. Med 56,2 pct. ja-stemmer og 43,8 pct. nej-stemmer kom afstemningen sammen med transformationen af Europas politiske landskab i årene derefter til at legitimere en øget dansk europapolitisk aktivisme, der i EU-politikken i højere grad end tidligere fokuserede på det europæiske projekt og udviklingen af dette. Dette stoppede dog brat med det danske nej til Traktaten om Den Europæiske Union i 1992, hvor vælgerne ved en folkeafstemning forkastede dansk medlemskab med 50,7 pct. imod og 49,3 pct. for. Konsekvensen blev Edinburgh-aftalen, der året efter blev vedtaget ved en folkeafstemning med 56,7 pct. for og 43,3 pct. imod og betød, at Danmark kom til at stå udenfor EU’s samarbejde om forsvaret, euroen og dele af EU’s retspolitik (DIIS, 2008).<sup>4</sup>

Med det udgangspunkt var dansk europapolitik i perioden 1993 til 2001 igen karakteriseret ved et selektivt engagement, der dog afspejlede, at integrationen nu var både bredere og dybere, end da Danmark blev medlem mere end to årtier tidligere. Øget anvendelse af flertalsafgørelser og en intensivering af det europæiske samarbejde, der udfordrede medlemsstaternes autonomi som

eksempelvis Schengen-samarbejdet, betød en genfortolkning af det selektive danske engagement, hvor accept af den øgede integration blev anset for nødvendig for at fastholde dansk medlemskab. Samtidig spillede Danmark sammen med Sverige en aktiv rolle i EU's udvidelsesproces med en række central- og østeuropæiske lande, ikke mindst som aktiv advokat for en omfattende udvidelse i modsætning til en udvidelse med en mindre gruppe af lande (Friis, 1998). Udvidelsesprocessen repræsenterede da også en udvidelse af det europæiske marked og var derfor et godt match til dansk europapolitik forstået som markedspolitik. Det var samtidig en måde, hvorpå man kunne understøtte de tidligere kommunistiske landes vej til liberalt demokrati og øget økonomisk velstand, og repræsenterede på den måde en værdipolitisk udenrigspolitisk aktivisme, der matchede Danmarks liberal-egalitære værdier på en måde, som man ellers typisk fandt i FN- og udviklingspolitikken. Dette var i modsætning til den generelle udvikling i EU, der eksempelvis med lovgivning på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet både udfordrede den danske forståelse af EU som markedspolitik og udgjorde en potentiel risiko mod de danske liberal-egalitære værdier og deres indlejring i velfærdsstatens institutioner. Det var på den baggrund naturligt, at statsminister Anders Fogh Rasmussen efter konklusionen på optagelsesforhandlingerne med de central- og østeuropæiske kandidater på EU-topmødet i København i 2002 kunne erklære resultatet for opfyldelsen af Danmarks centrale udenrigspolitiske målsætning gennem mere end et årti (Rasmussen, 2003).

Dette var dog ingenlunde udtryk for et generelt skifte til europapolitisk aktivisme. Danmark har generelt støttet udvidelser i bredden, mens man har været skeptisk overfor et dybere og mere forpligtende EU-samarbejde. Denne tilgang har ligesom EU-medlemskabet generelt bred opbakning fra befolkningen, mens det er udbredt skepsis overfor et forpligtende samarbejde på velfærdsstatens kerneområder, der potentielt kan udgøre en trussel mod Danmarks liberale egalitarisme. To forsøg fra danske regeringer på at udvide det danske EU-engagement på områder, som ville få betydning for henholdsvis det nationaløkonomiske og migrationspolitiske handlerum – afstemningerne om en afskaffelse af det danske forbehold for deltagelse i Den Økonomiske og Monetære Union i 2000 og afstemningen om afskaffelse af det danske retsforbehold i 2015 – endte således i nederlag. Omvendt sagde vælgerne i 2014 ja til dansk deltagelse i Den Fælles Europæiske Patentdomstol, der i høj grad blev en afstemning om danske virksomheders muligheder i Europa og således var tæt koblet til det markedspolitiske argument, som traditionelt har været drivende for dansk europapolitik. Skellet mellem vælgere og politikere er mere praktisk end principielt. Både vælgere og politikere har således gennem det danske EU-

medlemskab forstået Danmarks pragmatiske og selektive engagement som en naturlig følge af et integrationsdilemma mellem national autonomi og international indflydelse, om end de lejlighedsvis har værdisat henholdsvis autonomi og indflydelse forskelligt (Wivel, 2018: 20-21, se også Kelstrup, 1993; Petersen, 1998).

På den baggrund har dansk europapolitik siden 2001 været karakteriseret ved et revideret selektivt engagement, der har taget udgangspunkt i en accept af de danske EU-forbehold kombineret med aktivt engagement i et EU karakteriseret ved differentieret integration. I den forstand kan dansk europapolitik tolkes som en klassisk småstatspolitik, hvor udgangspunktet er pragmatisk og defensivt, men hvor der fastholdes et blik for den opportunistiske fremme af egne værdier og interesser, når det eksterne handlerum tillader det. Der synes i nogen grad at være en arbejdsdeling mellem den defensive varetagelse af interessepolitikken og et sporadisk fokus på værdipolitisk aktivisme, når muligheden opstår som i udvidelses- og klimapolitikken. Den danske udenrigsminister Per Hækkerups karakteristik af Danmarks udenrigspolitiske handlerum og ambition fra 1965 kan på den baggrund synes at fremstå som ledetråd for europapolitikken helt frem til i dag: ”Danmarks muligheder for at påvirke den internationale udvikling er ikke store, men det fritager os ikke fra et moralsk ansvar. Hvor lejlighed gives, må vi lægge vort lod i vægtskålen til fordel for en udvikling i overensstemmelse med vore ønsker og idealer” (Hækkerup, 1965: 16).

Supplerer vi denne karakteristik med Hans-Henrik Holms tre parametre for vurdering af graden af den danske stats udenrigspolitiske aktivisme, kan vi dog give et endnu mere præcist – og overraskende – signalement af dansk europapolitisk aktivisme. Ifølge Holm er udenrigspolitisk aktivisme karakteriseret ved, at den aktivistiske stat strategisk anvender midler i forfølgelsen af udenrigspolitiske mål fremfor blot at reagere på eksterne begivenheder, at politikken er selvstændig i den forstand, at den er i modstrid med andre aktørers ønsker og interesser, og at politikken artikuleres offentligt, også når det ville være mere sikkert at forholde sig tavs (Holm, 2002: 23). Danmark har konsekvent siden afvisningen af Traktaten om Den Europæiske Union i 1992 ført en politik, som er i modstrid med de to førende EU-magter Tyskland og Frankrigs interesser om et fortsat styrket europæisk samarbejde, og hvor det havde givet en mindre risikofyldt varetagelse af Danmarks interesser, hvis man blot havde fulgt den dominerende europæiske diskurs og tilsluttet sig traktaten. Den politik, der ser ud som reaktiv pragmatisme, når den anskues i fugleperspektiv fra EU, kan tolkes som en europapolitisk aktivisme med fokus på at fastholde og fremme egne nationale interesser og værdier, når den anskues

i frøperspektiv fra medlemsstaten Danmark. Danmark har fra det perspektiv forfulgt sine interesser strategisk ved pragmatisk at føre en dualistisk strategi, hvor man på den ene side har fastholdt forbeholdene og på den anden side søgt at optimere sin indflydelse gennem dag-til-dag-politikken. Herigennem kan Danmark siges at have ageret som en normentrepenør i Europa, der gennem strategisk opgavevaretagelse og anvendelse af sig selv som benchmark har vist, at det er muligt at opnå indflydelsesrige poster som eksempelvis landbrugs- og konkurrencekommissær og samtidig præge Europa i en retning, der både respekterer nationale politiske bastioner og giver mulighed for at påvirke konkret EU-politik med afsæt i disse bastioner (som i østudvidelsespolitikken og i klimapolitikken).

I den forstand lever dansk europapolitik op til kriterierne for at være ”aktivistisk” som defineret af Pedersen og Ringsmose (2017): Den er præget af initiativlyst, engagement og vilje til at udnytte muligheder og skabe forandringer i de internationale omgivelser. Danmark har jo netop *ikke* passivistisk fulgt de dominerende EU-magters politiske dagsorden for Europas fremtid, men derimod med en vis succes forfulgt sin egen dagsorden. I den forstand har den danske politiske og administrative elite gennem deres succesrige europapolitiske aktivisme undermineret deres eget argument om, at de danske forbehold ville udgøre en væsentlig forhindring for fortsat dansk indflydelse i EU.

### *Kontinuitet og udvikling i dansk europapolitik*

To trends i den europapolitiske aktivisme bør fremhæves fra perioden fra indgåelse af Edinburgh-aftalen i 1993 og frem til i dag. Den første trend gælder forvaltningen af de danske forbehold. På den ene side udgør disse forbehold en både retlig og praktisk politisk binding af politikere og embedsmænd og et udgangspunkt for dansk politikformulering i forhold til Den Økonomiske og Monetære Union og EU's rets- og forsvarspolitik. På den anden side deler den politisk-administrative elite i Danmark en forståelse af, at forbeholdene kan tolkes på en måde, der gør det muligt for dem at deltage i uformelle diskussioner af de fleste emner relateret til de tre forbehold (Adler-Nissen, 2014b; Marcussen, 2014; Olsen, 2011; Wivel, 2014). På dette område kan man derfor tale om en usynlig aktivisme. Her er aktivismen udtryk for et aktivt politisk valg, men samtidig et valg der kan medføre omkostninger for både politiske beslutningstagere og embedsværk, hvis det udsættes for offentlig diskussion og kritik.

Den anden trend angår europapolitisk aktivisme på udvalgte områder, hvor Danmark ønsker at sætte et særligt præg på den europæiske udvikling. Forenkling af EU-regulering og klimapolitikken er gode eksempler. Forenkling

af EU-regulering med henblik på at mindske administrative byrder var fra 2010 en dansk mærkesag og indgik som væsentligt element i forberedelserne til det danske EU-formandskab i 2012. Danmark samarbejdede i den forbindelse med Storbritannien, der i lighed med Danmark både havde nationale interesser i området og kunne spejle sig i det værdimæssige grundlag. Imidlertid ændrede Storbritannien efter regeringsskiftet fra Labour til Konservative i maj 2010 kurs og skærpede deres nationale position fra et fokus på reduktion af administrative byrder til et fokus på deregulering og endelig et fokus på betingelserne for medlemskab. Det britiske politikskifte gjorde det umuligt for Danmark at arbejde aktivt for den dagsorden, som de selv havde været med til at sætte, men som nu var blevet voldsomt politiseret og var kommet til at handle om betingelser for medlemskab (Grøn og Rogaczewska, 2013). Et andet eksempel er klimapolitikken, hvor Danmark fra 2004 investerede betydelige politiske og administrative ressourcer under skiftende regeringer, og hvor den tidligere danske miljø- og klimaminister Connie Hedegaard fra 2010 til 2014 varetog rollen som klimakommissær i EU. Fra regeringsskiftet i 2015 ændrede Danmark imidlertid klimapolitisk kurs, blandt andet når det gælder kvælstofudledning fra landbruget. I disse to tilfælde kan man tale om en opportunistisk aktivisme, hvor aktivismen opstår og forsvinder med det handlerum, som efterlades af magtfulde aktører i EU (som eksempelvis en stormagt som Storbritannien) eller internt i staten (eksempelvis ved et regeringsskift).

Samtidig rummer Danmarks europapolitik også væsentlige elementer af kontinuitet. For det første er den baseret på et ønske om at bevare den danske velfærdsstat, og at dette bør være et mål i europapolitikken. Dette mål går helt tilbage til afstemningen om medlemskab i 1972, hvor tilhængere af medlemskab argumenterede for, at Danmark gennem medlemskab fik mulighed for at skabe en tilstrækkelig eksportgenereret vækst til at bevare og udbygge velfærdsstaten, mens modstandere argumenterede for, at medlemskabet ville udhule den danske velfærdsstat gennem en tilnærmelse til en mere normaleuropæisk markedsøkonomi. Debatten om EU-medlemskab var således en debat om midlerne til at bevare velfærdsstaten, mens målet om at bevare den blev delt af både tilhængere og modstandere. Danmarks liberale egalitarisme, som den kommer til udtryk gennem velfærdsstatens institutioner, udgør således den prisme, som globale og europæiske udviklinger reflekteres (og vurderes) igennem.

For det andet, og som følge heraf, er europapolitikken gennem hele perioden en nødvendighedens politik. Internationalt fremme af de danske liberal-egalitære værdier foregår med få undtagelser (østudvidelse, klima) i andre fora, og hverken tilhængere af øget samarbejde eller skeptikere har lagt vægt på at præsentere en positiv vision for den europæiske udvikling. Medlemskab af EU



har givet mulighed for at sidde med ved forhandlingsbordet og adgang til et marked for dansk eksport. For det tredje har dansk europapolitik som anden dansk udenrigspolitik været præget af en pragmatisk tilgang til medlemskab og anvendelse af internationale institutioner. Danmark har eksempelvis på én og samme tid fastholdt et pragmatisk og selektivt engagement i integrationsprocessen og med succes forhandlet sig til kommissærposter på centrale områder for danske erhvervsinteresser som landbrug (1973-1985, 2004-2009) og konkurrence (2014-2019) og dansk værdipolitik som miljø (1995-1999), udvikling (1999-2004) og klima (2009-2014). En pragmatisk afpolitisering af europapolitikken har ikke mindst spillet ind i forvaltningen af de danske forbehold, hvor en kreativ og permissiv fortolkning af det handlerum, som de har efterladt til fortsat europapolitisk aktivisme, har medført, at deres konsekvenser har været langt mindre dramatiske end forventet (Miles, 2014).

Endelig afspejler denne pragmatisme en dualisme i dansk europapolitik (Miles og Wivel, 2014b: 234). På den ene side har danske politiske beslutningstagere siden 1993 konsekvent artikulert deres respekt for de danske forbehold samtidig med, at de har gentaget de alvorlige negative konsekvenser, som de mener, at disse forbehold har for muligheden for at varetage danske interesser i Europa. På den anden side har de danske beslutningstagere accepteret en institutionel udvikling, der reelt har udhulet mulighederne for at forsvare forbeholdene og andre danske politiske bastioner (Pedersen, 2014), samtidig med at de i dag-til-dag-politikken aktivt har forfulgt danske interesser – også på de tre områder omfattet af forbeholdene (Adler-Nissen, 2014b; Marcussen, 2014; Olsen, 2011).

## Konklusion og perspektiver: nødvendighedens aktivisme?

Udviklingen af dansk europapolitisk aktivisme afspejler et samspil mellem den globale orden, udviklingen af de europæiske institutioner og den særlige danske europapolitiske kultur. På det globale niveau betød indlejringen af Vesteuropa i et integreret og inviteret amerikansk imperium efter anden verdenskrig, at det, som de foregående 80 år havde været tysklandspolitik, nu blev transformeret til en kombination af sikkerhedspolitik indlejret i NATO og markedspolitik indlejret i europæiske institutioner som OEEC, EFTA, EF og EU. Danmark var ganske hurtig til at læse den ny ordens langt bredere handlerum for småstaterne blandt andet gennem et aktivt engagement i OEEC med en dagsorden, der til dels afveg fra de toneangivende magter (Olesen, 2006), men søgte fra begyndelsen og op til i dag et pragmatisk og selektivt engagement. Dansk europapolitik er således karakteriseret ved stor kontinuitet og en kombination af pragmatisk interessevaretagelse og forsøg på dagsordensættende indflydel-

sesmaksimering på udvalgte værdipolitiske områder. Samtidig er europapolitikken, som argumenteret ovenfor, overraskende aktivt i betydningen en strategisk, selvstændig og dristig politik, der aktivt sigter mod at fremme danske interesser via politiske og diplomatiske kanaler. Dansk europapolitik føres som en nødvendighedens politik, men dette udelukker ikke aktivisme.

Hvordan tegner fremtiden for dansk europapolitik? På hver af forklaringsmodellens tre niveauer er der langsigtede trends. På det globale niveau har verden de seneste to årtier bevæget sig fra en struktur med en historisk stærk unipol henimod en "nav og eger"-model, hvor USA er den første blandt ligemænd men uden den samme dominerende position som i de første år efter den kolde krigs afslutning (Buzan, 2004). Denne tendens er forstærket af Præsident Obamas pragmatiske realisme, hvor USA har forholdt sig afmålt til eksempelvis konflikten i Syrien, Ruslands annektering af Krim og Kinas ageren i det Sydkinesiske hav, og den synes at blive yderligere forstærket af Præsident Trumps "America First"-tilgang, der signalerer et USA, der i fremtiden i endnu højere grad fokuserer på egne snævre nationale interesser. Selv om USA fortsat er enesupermagt, når der måles på militære, økonomiske og teknologiske parametre (Brooks og Wohlforth, 2015/16), så har enesupermagten paradoksalt nok været mindre i stand til at handle uafhængigt end tidligere tiders stormagter (Nye, 2002). Forandringerne i USA's magtposition og udenrigspolitik har to konsekvenser for dansk europapolitik. For det første må det forventes, at amerikansk udenrigspolitik i de kommende år vil forstærke trenden fra Præsident Obamas embedsperiode, og der vil blive lagt mindre vægt på at fremme liberale værdier og mere vægt på amerikansk national sikkerhed. Europapolitikken kan på den baggrund forventes at få en større plads i den danske udenrigspolitiske aktivisme som følge af, at samarbejdet med USA om værdipolitisk aktivisme bliver mindre oplagt end tidligere. For det andet må USA i de kommende år forventes at spille både en mindre og en mindre forudsigelig rolle i Europa. Konsekvensen for dansk europapolitik er, at Danmark i højere grad må arbejde gennem EU for de goder, som den amerikanske hegemon hidtil har udbudt (sikkerhedspolitisk stabilitet, økonomisk frihandel). Begge konsekvenser peger således i retning af øget aktivisme i dansk europapolitik.

Både USA's nedadgående magttrend og den mere tilbagetrukne amerikanske udenrigspolitik, som er fulgt i kølvandet på denne trend, efterlader et politisk rum til EU. Hvordan EU udnytter sit handlerum er en fortsat dialog mellem de europæiske stater, som har været hele det europæiske integrationsprojekts historie, men de senere års udvikling med finanskrisen efterfulgt af flygtningekrise og Brexit kombineret med en ændret tilgang til Europa hos den nære amerikanske allierede har affødt en mere grundlæggende diskussion om EU's fortsatte ud-

vikling. I den forbindelse præsenterede Europa-Kommissionsformand Juncker i marts 2017 en hvidbog med fem scenarier for EU efter Brexit, der spændte fra status quo over et frihandelsamarbejde og et EU i flere hastigheder til et smallere men dybere samarbejde og en føderal union (Europa-Kommissionen, 2017). Opmærksomheden samledes hurtigt om et EU i flere hastigheder, da det fra begyndelsen syntes at have opbakning fra Tyskland, Frankrig, Spanien, Italien og Benelux-landene, ligesom også Kommissionen uformelt signalerede støtte til dette scenarie (Sørensen, 2017). Et EU i flere hastigheder – enten indenfor den nuværende traktat, hvor en mindre gruppe af lande kan gå videre med et forstærket samarbejde eller med udgangspunkt i en ny traktat – udfordrer Danmarks dualistiske strategi, hvor man har fastholdt forbehold på rets-, forsvars- og pengepolitikken samtidig med, at man aktivt har kunnet forfølge sine interesser, netop fordi EU-medlemslandene ikke var delt op i flere forskellige divisioner med forskellige pligter og rettigheder i forhold til EU's generelle udvikling (Sørensen og Wivel, 2017). Den nye krisedrevne dynamik mod et forstærket EU-samarbejde peger således i retning af øget dansk europapolitisk aktivisme, enten defensivt for at mindske de negative konsekvenser af at stå udenfor dele af samarbejdet, eller offensivt i form af en afskaffelse af forbeholdene for at kunne deltage i flere dele af det forstærkede samarbejde.

Indenrigspolitik går en tendens mod en polarisering, hvor nye partier med succes enten har re-artikuleret betydningen af det nationale territorielt og historisk bundne fællesskab (Dansk Folkeparti, stiftet 1995) eller argumenteret for, at dette fællesskab kun har begrænset relevans for politikudformning i en verden, hvor det nationale fællesskab er suppleret med en organisering af politik og økonomi under, over og på tværs af landegrænser, der kun vanskeligt fanges af det nationale repræsentative demokrati (Alternativet, stiftet 2013) eller har vist sig både ineffektivt og uretfærdigt i sammenligning med markedet og andre frivillige organiseringsformer (Liberal Alliance, stiftet 2007). Denne polarisering har dog haft bemærkelsesværdig lille effekt på europapolitikken. Tager vi udgangspunkt i den teoretiske ramme, som blev anvendt til at forklare dansk europapolitik ovenfor, bør dette ikke være en overraskelse. Mens de tre partier i indenrigspolitikken i nogen grad repræsenterer et nybrud, så repræsenterer de på hver deres måde i europapolitikken en opdatering af den danske ”ja, men”-position i et Danmark påvirket af globaliseringens effekter indenfor blandt andet migration, kommunikation, arbejdsmarked og handel. Deres europapolitik baserer sig på den samme liberale egalitarisme, som også den danske velfærdsstat og dens partier er rundet af – dog med forskellig vægt på de to grundværdier, frihed og lighed. De er på den baggrund i en god posi-

tion til at opsamle EU-skeptiske vælgere men uden at opstille et klart alternativ til den nuværende europapolitik.

Globale og europæiske udviklinger giver incitament til øget dansk europapolitiske aktivisme, men denne aktivisme vil fortsat trods nye politiske strømninger tage udgangspunkt i en pragmatisk forvaltning af Danmarks liberale egalitarisme. Danmark vil således også i de kommende år fremstå som en aktivistisk, men samtidig akavet, måske ligefrem ubekvem, europæer.<sup>5</sup>

## Noter

1. Se eksempelvis Kelstrup, Martinsen og Wind (2017) samt bidragene til Branner og Kelstrup (2000) og Miles og Wivel (2014a).
2. Tekstens korte diskussion fokuserer på de senere års forskning i dansk europapolitik, som tager udgangspunkt i studiet af international politik. Kastes blikket længere tilbage, så kan det dominerede perspektiv siges at være en historisk grundet analyse, der i forskelligt omfang trækker på realistiske, liberale og institutionalistiske antagelser, se eksempelvis Branner (2000), Kelstrup (1993) og Petersen (1998).
3. Mouritzen og Wivel (2012, 2013) argumenterer eksplicit for betydningen af geopolitiske faktorer og dermed det regionale niveau, som de finder underbelyst i den neoklassiske realisme.
4. Danmark tog desuden forbehold for, at et unionsborgerskab skulle kunne erstatte det nationale statsborgerskab, men da dette forbehold i dag er skrevet ind i traktaten for alle medlemsstater, har det ikke længere betydning.
5. For en tolkning af Danmark som en "awkward European", se Wivel (2018).

## Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca (2014a). *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler-Nissen, Rebecca (2014b). Justice and home affairs: Denmark as an active differential European, pp. 65-79 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Arter, David (2000). Small state influence within the EU: The case of Finland's Northern Dimension Initiative. *Journal of Common Market Studies* 38 (5): 677-697.
- Bailes, Alyson J. K. og Baldur Thorhallsson (2013). Instrumentalizing the European Union in small state strategies. *Journal of European Integration* 35 (2): 99-115.
- Branner, Hans (2000). Options and goals in Danish European policy since 1945: Explaining small state behavior and foreign policy change, pp. 333-380 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy Towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.

- Branner, Hans og Morten Kelstrup (red.), (2000). *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Breitenbauch, Henrik og Anders Wivel (2004). Understanding national IR disciplines outside the United States: Political culture and the construction of international relations in Denmark. *Journal of International Relations and Development* 7 (4): 414-443.
- Brooks, Stephen G. og William C. Wohlforth (2015/16). The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position. *International Security* 40 (3): 7-53.
- Browning, Christopher S. (2007). Branding Nordicity: Models, identity and the decline of exceptionalism. *Cooperation and Conflict* 42 (1): 27-51.
- Buzan, Barry (2004). *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-first Century*. Cambridge: Polity.
- DIIS (2008). *De danske forbehold over for den Europæiske Union: Udviklingen siden 2000*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Due-Nielsen, Carsten, og Nikolaj Petersen (1995). Denmark's foreign policy since 1967: An introduction, pp. 11-54 i Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (red.), *Adaptation and Activism*. København: DJØF Forlag.
- Elbjørn, Kasper og Anders Wivel (2006). Forståelsesbrevet, pp. 367-385 i David Gress og Kasper Elbjørn (red.), *20 begivenheder der skabte Danmark*. København: Gyldendal.
- Ellemann-Jensen, Uffe (2004). *Fodfejl*. København: Gyldendal.
- Europa-Kommissionen (2017). *Hvidbog om Europas fremtid*. Bruxelles: Den Europæiske Union. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/hvidbog\\_om\\_europas\\_fremtid\\_da.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/hvidbog_om_europas_fremtid_da.pdf) (11. april, 2017).
- Fox, Annette Baker (1959). *The Power of Small States Diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friis, Lykke (1998). EU enlargement and the Luxembourg Summit: a case study in agenda setting, pp. 56-77 i Anders Wivel (red.), *Explaining European Integration*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Grieco, Joseph M. (1990). *Cooperation among Nations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grøn, Caroline Howard og Natalia Anna Rogaczewska (2013). Smart stat på afveje? Dansk EU-diplomati mellem indenrigspolitik og europæiske stormagter. *Samfundskonomen* 2: 25-31.
- Grøn, Caroline and Anders Wivel (2011). Maximizing influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From small state policy to smart state strategy. *Journal of European Integration* 33 (5): 523-539.

- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics: A Theory and Its Implications*. London: Routledge.
- Hansen, Lene (2001). Sustaining sovereignty: the Danish approach to Europe, pp. 50-87 i Lene Hansen og Ole Wæver (red.), *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*. London: Routledge.
- Holm, Hans-Henrik (2002). Danish foreign policy activism: The rise and decline, pp. 19-45 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Hækkerup, Per (1965). *Dansk Udenrigspolitik*. København: Fremad.
- Ingebritsen, Christine (1998). *The Nordic States and European Unity*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jakobsen, Peter Viggo (2009). Small states, big influence: The overlooked Nordic influence on the civilian ESDP. *Journal of Common Market Studies* 47 (1): 81-102.
- Joffe, Josef (1984). Europe's American pacifier. *Foreign Policy* (54): 64-82.
- Kelstrup, Morten (1993). Small states and European political integration: Reflections on theories and strategies, pp. 136-162 i Teija Tiilikainen og Ib Damgaard Petersen (red.), *The Nordic Countries and the EC*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Kelstrup, Morten (2014). Denmark's relation to the European Union: a history of dualism and pragmatism, pp. 14-29 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Kelstrup, Morten, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (2017). *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system*. 3. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Knudsen, Tim (2006). *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Larsen, Henrik (2005). *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU: The Case of Denmark*. Houndmills: Palgrave.
- Larsen, Henrik (2017). *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*. København: Hans Reitzel.
- Lundestad, Geir (1998). *Empire by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press.
- Løvold, Andreas (2004). Småstatsproblematikken i internasjonal politikk. *Internasjonal Politikk* 62 (1): 7-31.
- Marcussen, Martin (2013). EU-forbeholdene og det danske mulighedsrum i verden. *Politica* 45 (4): 400-418.
- Marcussen, Martin (2014). Denmark and the Euro opt-out, pp. 47-64 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Mearsheimer, John J. (2010). Why is Europe peaceful today? *European Political Science* 9 (3): 387-397.

- Miles, Lee, og Anders Wivel (red.) (2014a). *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Miles, Lee og Anders Wivel (2014b). A smart state handling a differentiated integration dilemma? Concluding on Denmark and the European Union, pp. 228-238 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Mouritzen, Hans (1993). The two musterknaben and the naughty boy: Sweden, Finland and Denmark in the process of European integration. *Cooperation and Conflict* 28 (4): 373-402.
- Mouritzen, Hans (1997). *External Danger and Democracy: Old Nordic Lessons and New European Challenges*. Aldershot: Dartmouth.
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2012). *Explaining Foreign Policy: International Diplomacy and the Russo-Georgian War*. Boulder: Lynne Rienner
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2013). Udenrigspolitikens missing link: krigen i Georgien og den glemte geopolitik, pp. 15-18 i Carsten Jensen (red.), *Politologisk Årbog 2012-13*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Neumann, Iver B. og Sieglinde Gstöhl (2006). Introduction: Lilliputians in Gulliver's world?, pp. 3-36 i Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl og Jessica Beyer (red.), *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press.
- Nye, Joseph S. (2002). *The Paradox of American Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Olesen, Thorsten Borring (2006). I det europæiske venteværelse, pp. 449-503 i Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.), *I blokopdelingens tegn 1945-1972*. Dansk Udenrigspolitikens Historie 5. København: Gyldendal.
- Olsen, Gorm Rye (2011). How strong is Europeanisation, really? The Danish defence administration and the opt-out from the European security and defence policy. *Perspectives on European Politics and Society* 12 (1): 13-28.
- Panke, Diana (2010). *Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages*. Aldershot: Ashgate.
- Panke, Diana (2015). Small states in EU decision-making: How can they be effective?, pp. 59-72 i Michael Keating og Harald Baldersheim (red.), *Small States in the Modern World*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parker, Noel (2002). Differentiating, collaborating, outdoing: Nordic identity and marginality in the contemporary world. *Identities: Global Studies in Culture and Power* 9 (3): 355-381.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012a). Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme. *Politica* 44 (1): 111-130.

- Pedersen, Rasmus Brun (2012b). Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree? *Cooperation and Conflict* 47 (3): 331-349.
- Pedersen, Rasmus Brun (2014). Denmark and the Council of Ministers, pp. 95-108 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Pedersen, Rasmus Brun og Karen Gram-Skjoldager (2015). International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus. *Historisk Tidsskrift* 115 (1): 163-188.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017). Aktivisme i dansk udenrigspolitik: FN, NATO, EU og Norden. *Politica* 49 (4): 339-357.
- Petersen, Nikolaj (1998). National strategies in the integration dilemma: An adaptation approach. *Journal of Common Market Studies* 36 (1): 33-54.
- Petersen, Nikolaj (2005). Danmark som international aktør 705-2005. *Politica* 37 (1): 44-59.
- Rasmussen, Anders Fogh (2003). Dansk europapolitik efter formandskabet. Statsminister Anders Fogh Rasmussen tale i Dansk Institut for Internationale Studier, 15. januar 2003, [http://www.stm.dk/\\_p\\_7410.html](http://www.stm.dk/_p_7410.html) (12. april, 2017).
- Rathbun, Brian (2008). A rose by any other name: Neoclassical realism as the logical and necessary extension of structural realism. *Security Studies* 17 (2): 294-321.
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro og Steven E. Lobell (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosato, Sebastian (2011). *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rose, Gideon (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics* 51 (1): 144-172.
- Rüdiger, Mogens (1995). Denmark and the European Community 1967-1998, pp. 163-188 i Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (red.), *Adaptation and Activism*. København: DJØF Forlag.
- Schouenborg, Laust (2013). *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Sørensen, Catharina (2017). Hvidbog legitimerer et EU i flere hastigheder. *Kronik. Politiken*, 6. marts.
- Sørensen, Catharina og Anders Wivel (2017). Danmark efter Brexit: Business as usual eller en ny begyndelse for dansk europapolitik? *Internasjonal Politikk* 75 (2): 117-130.
- Thorhallsson, Baldur (2000). *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Thorhallsson, Baldur (2014). The outsiders: Norway and Iceland, pp. 32-49 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.



- Thorhallsson, Baldur (2018). Iceland: The dominant party in thrall to its past discourse, pp. 103-127 i Malin Stegmann McCallion og Alex Brianson (red.), *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* Houndsmills: Palgrave.
- Thorhallsson, Baldur and Anders Wivel (2006). Small states in the European Union: What do we know and what would we like to know? *Cambridge Review of International Affairs* 19 (4): 651-668.
- Unwin, Peter (1996). *Baltic Approaches*. Norwich: Michael Russell.
- Wallace, William (1999). Small European states and European policy-making: Strategies, roles, possibilities, pp. 11-26 i William Wallace et al., *Between Autonomy and Influence: Small States and the European Union*, Arena Report No. 1/99. Oslo: Arena.
- Wivel, Anders (2005). Explaining why state X made a certain move last Tuesday: The promise and limitations of realist foreign policy analysis. *Journal of International Relations and Development* 8 (4): 355-380.
- Wivel, Anders (2008). Balancing against threats or bandwagoning with power? Europe and the transatlantic relationship after the Cold War. *Cambridge Review of International Affairs* 21 (3): 289-305.
- Wivel, Anders (2013). From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics. *Swiss Political Science Review* 19 (3): 298-321.
- Wivel, Anders (2014). A pace-setter out of sync? Danish foreign, security and defence policy and the European Union, pp. 80-94 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Wivel, Anders (2018). As awkward as they need to be: Denmark's pragmatic activist approach to Europe, pp. 13-34 i Malin Stegmann McCallion og Alex Brianson (red.), *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* Houndsmills: Palgrave.
- Wivel, Anders og Peter Nedergaard (2018). Introduction: Scandinavian politics between myth and reality, pp. 1-10 i Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Wohlforth, William C. (1999). The stability of a unipolar world. *International Security* 24 (1): 5-41.
- Wæver, Ole (1992). Nordic nostalgia: Northern Europe after the Cold War. *International Affairs* 68 (1): 77-102.
- Østergaard, Uffe (2000). Danish national identity: Between multinational heritage and small state nationalism, pp. 139-184 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy Towards Europe After 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.