

Essay

Danmark og EU's udenrigspolitik: Indflydelse, påvirkning og engagement?

Af Henrik Larsen, Lektor,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet



Magtudredningen 2.0

Dette essay sætter fokus på et vigtigt område inden for Magtudredningen 2.0's Tema 7 ("Hvilke forskydninger har der været i magtbalancen mellem danske institutioner og internationale aktører i det 21. århundrede?"), som med fordel kunne være genstand for mere forskning: Forholdet mellem dansk udenrigspolitik og EU's eksterne handlen. Det aktualiseres af Danmarks reaktioner på den russiske invasion af Ukraine og konflikten i Gaza.

Der er en udbredt opfattelse blandt danske politikere og embedsmænd, at deltagelse i EU's eksterne politik giver Danmark unik adgang til verdenspolitikken gennem information og deltagelse i beslutningsprocedurer om væsentlige internationale politiske spørgsmål. Karakteristisk siger regeringens udenrigspolitiske strategi fra juni 2023, at "EU-samarbejdet [er]...den vigtigste platform for dansk udenrigspolitik" (Regeringen, 2023). I den europapolitiske aftale blandt de fleste politiske partier i Folketinget fra december 2023 er fokus på EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle (Regeringen m.fl., 2023).

Det er i en magtsammenhæng et væsentligt spørgsmål, om Danmarks deltagelse i EU's udenrigs-, sikkerheds-, handels- og udviklingspolitik (her samlet kaldet EU's eksterne politik) de facto udvider Danmarks beslutningsrum - eller om det tværtimod begrænser mulighederne for at træffe beslutninger. Et nærliggende spørgsmål er, om Danmark også er i stand til at udnytte et evt. udvidet beslutningsrum til større indflydelse? Og samtidig om deltagelsen i EU's eksterne politik påvirker idegrundlaget for dansk udenrigspolitik? Hvis vi kigger på den danske politiske proces, er der også en problematik om de folkevalgtes indflydelse. Sidstnævnte handler om, på hvilken måde folketingsmedlemmer har mulighed for at få indflydelse på den udenrigspolitiske beslutningsproces i EU. (man kunne også se på de 14 danske medlemmer af Europa-Parlamentets (MEP'eres) indflydelse på denne proces, men Europa-Parlamentet (EP) har ikke stor indflydelse på udenrigspolitik). Det handler også om de folkevalgtes indsigt og engagement i denne proces.

I bogen *Analysing the Foreign Policy of Small States: the case of Denmark* (Palgrave, 2005) adresserede jeg flere af disse spørgsmål. Bogen undersøgte syv politikområder: politik i forhold til andre EU-medlemsstater, anti-terrorisme, udvikling, Balkan, Afrika,

Latinamerika og handel. Konklusion var, at EU er det vigtigste multilaterale forum for dansk udenrigspolitik – med to undtagelser: Militær sikkerhed, hvor NATO/ USA var fremtrædende, og FN angående konkret udviklingspolitik. Men der var stor variation imellem policy områderne. På nogle policy områder var Danmark aktivt i at forme politikken i EU og førte også politik uden for EU, mens dansk politik på andre områder var en kopi af EU's. Der var også stor forskel i dansk anvendelse af EU-begreber på de forskellige policy områder.

Denne bog var baseret på en analyse i begyndelsen af 2000'erne. 20 år senere er meget ændret for Danmark, EU og globalt. Bl.a. har Danmark ophævet sit forsvarsforbehold. Der er nu mere end dobbelt så mange medlemmer af EU, og EU har nu en Højtstående Repræsentant for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, der fører Unionens udenrigspolitik og primært sætter dagsordenen for EU-udenrigsministrenes møder. Der er samtidig en debat om mulig renationalisering af medlemsstaternes udenrigspolitik. Internationalt har Rusland/Ukraine konflikten ændret Danmark og EU's sikkerhedsgeografi, og et langt stærkere og engageret Kina har udfordret USA's dominerende rolle. USA's fremtidige politiske rolle i dansk og europæisk udenrigspolitik er dermed mere usikker og EU har fået en (endnu) mere sikkerhedspolitisk rolle i forlængelse af krigen i Ukraine. Endeligt var Arktis slet ikke et udenrigspolitisk emne indtil sent i nulleerne, mens Arktis nu har en central placering i Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Disse mange udviklinger gør det vigtigt at undersøge forholdet mellem dansk og europæisk udenrigspolitik med opdateret systematisk forskning. I en bredere forskningsmæssig sammenhæng vil det bidrage til det begrænsede empiriske arbejde vedrørende europæisering af national udenrigspolitik (se nedenfor).

I det følgende går jeg mere i dybden med, hvor vi savner viden inden for de spørgsmål, som er rejst ovenfor.

De vigtigste forskningsspørgsmål om Danmarks indflydelse på EU's eksterne handlen:

Der er en udbredt opfattelse blandt danske politikere og praktikere, at deltagelse i EU's udenrigspolitik giver unik adgang til verdenspolitikken gennem information og deltagelse i beslutningsprocedurer. Samme formuleringer kan findes i alle danske udenrigspolitiske strategier efter den kolde krig og i centrale udenrigspolitiske formuleringer, med første del af Frederiksen-regeringen som en undtagelse.

På baggrund af de centrale politiske formuleringer om EU, er det relevant at undersøge, hvordan disse formuleringer modsvares af den faktiske udvikling. Selvom det formelle grundlag for EU-beslutninger på de fleste af EU's eksterne områder (se nedenfor) er mellemstatslighed, peger forskningen på, at EU's udenrigspolitiske beslutninger de facto *ikke er laveste fællesnævner* (se f.eks. Keukeleire og Delreux, 2022:kap 4). Danske synspunkter bliver derfor ikke pr. automatik tilgodeset gennem enstemmighedsreglerne. Samtidig gør sammenkædningen mellem den generelle EU-integration og EU's eksterne handlen det yderst relevant at interessere sig for udenrigspolitik i netop EU-sammenhængen. Andre udenrigspolitiske fora (NATO, FN, OSCE og samarbejdet med USA) er naturligvis også relevante, men det udenrigspolitiske samarbejde i EU er særligt gennem sit link til den generelle EU-integration og bredden af de behandlede eksterne områder.

EU's eksterne handlen dækker over brede udenrigspolitiske (eksterne) områder: Klassisk udenrigspolitik, militært samarbejde, klima, handel, udvikling, mange dele af global governance/regulering (eks. digital regulering) samt udvikling. Så der er mange områder, hvor Danmark har mulighed for global indflydelse – men også mange områder, hvor Danmarks globale politik kan blive begrænset. Et centralt spørgsmål her er, om der på disse brede områder har været en forskydning af (magt)balancen mellem Danmark og EU over tid? Er udviklingen gået mod, at Danmark qua EU-deltagelsen udvider sit engagement på flere eksterne områder og er gået aktivt ind i at påvirke disse i EU, eller er der snarere tale om, at Danmark som en lille stat mere og mere optager synspunkter og begreber, der afspejler EU's eksterne engagement, men sjældent bidrager med egne synspunkter? Eller om der er tale om

en blandet situation, hvor man finder begge dele (men så kan man spørge på hvilke områder og hvornår)?

Der er på denne baggrund brug for at undersøge følgende spørgsmål:

- 1) Hvilke dele af dansk udenrigspolitik føres inden for EU (eller med EU-partnere) som den primære operationelle ramme? Helt, delvis eller slet ikke?
- 2) På hvilke områder påvirker Danmark EU's udenrigspolitik (om nogen)?
- 3) På hvilke områder påvirker EU's udenrigspolitik dansk udenrigspolitik (rammesætning for politik, begreber, identitet)?

Svarene på disse spørgsmål spiller sammen med den bredere europæiseringsproblematik inden for studiet af europæisk integration (REF). Europæisering af national udenrigspolitik er her et relativt underbelyst delemne, hvor ny forskning om Danmarks udenrigspolitik klart ville bidrage til dette felt. Her ville de generelle spørgsmål være, hvorvidt der var tale om uploadning af dansk politik til EU, eller downloading af EU's politik til dansk udenrigspolitik. Eller begge evt. dele. Der ville også være det mere dybgående spørgsmål om crossloading, som handler om, hvorvidt der er tale om downloading af udenrigspolitiske begreber og identiteter fra EU og EU-partnere og ikke bare downloadning af politik, som jo ikke internaliseres.

De vigtigste forskningsspørgsmål vedrørende parlamentarisk kontrol

De generelle spørgsmål giver også anledning til nogle mere konkrete spørgsmål, der handler om demokratisk/parlamentarisk kontrol med udenrigspolitikken. Igen har disse spørgsmål bredere relevans end bare Danmark:

- 1) På hvilken måde kontrollerer Folketinget regeringens handlen ift EU's eksterne handlen? Hvilken rolle spiller hhv. Udenrigspolitisk nævn, Europaudvalget og Udenrigsudvalget i denne sammenhæng?
- 2) Er der engagement og viden blandt MF'ere til at søge at påvirke de mange emner på EU's eksterne dagsorden? Eller er det Udenrigsministeriet, der i hovedsagen definerer den danske linje?
- 3) På hvilken måde, om nogen, strukturerer EU's eksterne dagsorden den danske udenrigspolitiske debat?

Hvad ved vi allerede om Danmarks indflydelse på EU's eksterne handlen?

Der er en væsentlig litteratur om Danmarks politik over for EU. Men der lidt om, hvad Danmark gør inden for EU's udenrigspolitik, og hvordan EU påvirker DK på dette område (Haukkala, Etvold og Raik, 2017; Larsen, 2005; Larsen (2011); Nissen og Tassinari, 2015; Larsen, 2017). Fokus har ofte været på, hvordan forsvarsforbeholdet påvirker dansk udenrigspolitik inden for EU, men dette er et snævert fokus - og så blev forsvarsforbeholdet jo ophævet i 2022. Endvidere er denne forskning af ældre dato eller har ikke Danmark som fokus. Central blandt disse værker er (ubeskedent!) bogen *Analysing the Foreign Policy of Small States: The Case of Denmark*, som dog er fra 2005. Det er på denne baggrund vigtigt at undersøge dette felt på ny, hvor der pt. ikke findes systematisk forskning. De centrale spørgsmål er:

- Er EU stadig den mest operationelle ramme for DKs udenrigspolitiske handlen?
- Er udviklingen gået mod mere eller mindre dansk engagement i bredden af EU's udenrigspolitik?
- Præges dansk udenrigs-og sikkerhedspolitik mere eller mindre af EU's politikker og begreber?

Svaret synes ikke umiddelbart klart, da der er flere modsatrettede tendenser. Det afhænger bl.a. af, hvor enigt EU er. Den relativt store enighed i svaret på Ruslands angreb på Ukraine står i kontrast til EU-svaret på krigen i Gaza. Samtidig går Danmarks multilaterale bistand i tiltagende grad gennem EU. Der ses også i stigende grad dansk inspiration fra overordnede begreber fra EU's udenrigspolitiske dokumenter i danske udenrigspolitiske dokumenter. Det gælder f.eks. udtrykkene "pragmatisk idealisme" og "strategisk autonomi" i den seneste udenrigspolitiske strategi. Ophævelsen af forsvarsforbeholdet peger på mere dansk handlen inden for EU på forsvarsområdet.

Hvad ved vi allerede om dansk parlamentarisk kontrol med EU's udenrigspolitik?

Der er begrænset litteratur, der omhandler de danske folkevalgtes parlamentariske engagement i kontrol og påvirkning af EU's udenrigspolitik. Der er forskning, der berører dette felt (Jensen og Nedergaard, 2020; Larsen, 2005; Jensen, 2003; Møller, 2009; Krunke, 2003), men parlamentarisk kontrol med udenrigspolitikken er ikke fokus, eller forskningen er ikke af nyere dato.

Vi ved, at dagsordenen for EU's udenrigsministermøder og EU's øvrige eksterne handlen præsenteres i Folketingets Europaudvalg, som er det eneste udvalg, der behandler alt om EU. Men aspekter af dette behandles også i Det Udenrigspolitiske Nævn ("beslutninger af større rækkevidde") og Udenrigsudvalget (love, særligt knyttet til bistand). Det er sjældent, at punkterne vedrørende udenrigspolitik er til "forhandlingsoplæg" i Europaudvalget; de er som regel til "politisk drøftelse" på baggrund af en "orientering" (punkter, der kræver lovgivning, for eksempel sanktioner eller tiltrædelse af nye medlemmer, er dog til forhandlingsoplæg). Spørgsmålet er, om dette påvirker folketingsmedlemmernes engagement på området. Der savnes i det hele taget viden om, hvorvidt MF'erne er engagerede i behandlingen af EU's eksterne handlen i Folketingets udvalg. Engagerer Europaudvalget (og andre udvalg) sig f.eks. i den fulde pallet af udenrigspolitiske spørgsmål, som EU giver adgang til? Taler Europaudvalget på baggrund af EU-begreber, danske begreber eller en hybrid?

Samlet set er der huller i vores viden om magtrelationerne på væsentlige områder i dansk udenrigspolitik knyttet til EU. På nogle områder savnes der ny viden - Danmarks deltagelse i EU's eksterne politik - mens der på andre savnes viden overhovedet (Folketingets kontrol med EU's eksterne politik).

Litteratur

Bulmer, Simon og Christian Lequesne (eds.) (2020) *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Haukkala, Hiski. Tobias Etvold and Kristi Raik (2017) "The Northern European Member States", kapitel 6 i A.Hadfield, I. Manners and R. Whitman (eds.) *Foreign Policies of EU Member States*. Oxford: Oxford University Press.

Jensen, Henrik (2003): *Europaudvalget -et udvalg under Folketinget*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2020) "Coordination for the European Union: a Strong and Stable Institution", kapitel 13 i P. Christiansen, J. Elklitt og P. Nedergaard (eds.) *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Keukeleire, Stephan og Tom Delreux (2022) *The Foreign Policy of the European Union*. London: Bloomsbury.

Krunke, Helle (2003) *Den udenrigspolitiske kompetence*. København: DJØFs forlag.

Larsen, Henrik (2005) *Analysing Small State Foreign Policy in the European Union: the Case of Denmark*. Palgrave/Macmillan. Houndsmills

Larsen, Henrik (2011) 'Denmark - a Committed Member with Opt-Outs', chapter 6 in C.Hill & R. Wong (eds.) *National and European Foreign Policies - towards Europeanisation?* London: Routledge, pp.93-110

Larsen, Henrik (2017) *Teorier om Dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*. Gyldendal/Hans Reitzel. Copenhagen

Møller Sousa, Maja (2009) *Domesticating Europe: the Europeanization of the Danish Parliament*. København: Department of Political Science.

Nissen, Christine og Fabrizio Tassinari (2015) "Coping with a Disorderly World: Denmark and the EEAS 2009-2014" i N. Hvidt og H. Mouritzen (eds.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2015*. Copenhagen: DIIS.

Regeringen (2023) *Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi*. [file:///C:/Users/qgv176/Downloads/USS_2023_DK_%20\(9\).pdf](file:///C:/Users/qgv176/Downloads/USS_2023_DK_%20(9).pdf)

Regeringen m.fl (2023) *Europapolitisk aftale 15 december 2023*. [file:///C:/Users/qgv176/Downloads/Europapolitisk-aftale-15-december-2023%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/qgv176/Downloads/Europapolitisk-aftale-15-december-2023%20(1).pdf).

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 7 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvilke forskydninger har der været i magtbalancen mellem danske institutioner og internationale aktører i det 21. århundrede?

Dette tema undersøger magtfor skydninger mellem internationale aktører og det danske demokrati. Et første spørgsmål er på hvilke måder Danmarks beslutningsrum udvides og begrænses af forholdet til EU? Implementeringen af EU-beslutninger kan begrænse råderummet, men samtidigt kan EU-reguleringer udvide beslutningsrummet til at omfatte områder, hvor Danmark ellers ville stå med begrænset beslutningskompetence. Et andet spørgsmål er, hvordan de geopolitiske forskydninger påvirker Danmarks sikkerhedspolitiske orientering? Det gælder både generelle globaliseringstendenser og nye geopolitiske spændinger relateret til eksempelvis krigen i Ukraine, ressourcer i Arktis og Kinas stigende magt.