

Fordelingspolitiske dilemmaer samt institutionelle mangler i færøsk udenrigspolitik

Færøernes rolle i verden

En typisk antagelse om udenrigspolitik er, at politiske aktører overlader den til regeringen grundet manglende interesse blandt vælgerne. Det kan dog variere og afhænge af typen af udenrigspolitik. For Færøernes vedkommende udgør fiskeri- og handelspolitik en betydelig del af udenrigspolitikken, og disse politiske områder har stor intern bevågenhed. Udover eksterne hensyn til forskellige alliancepartnere og substatiske begrænsninger er det derfor også relevant at overveje betydningen af interne

forhold og interessekonflikter. Højest aktuelt har en fiskeriaftale med Rusland stor bevågenhed. Artiklen konstaterer eksterne såvel som interne dilemmaer grundet i henholdsvis problemer med vestlige alliancepartnere i fiskeri- og handelspolitik, men også stærke industrielle aktører og splittede vælgere knyttet til fiskeriaftalen med Rusland. Herudover påpeger artiklen, at institutionelle mangler har betydning for den begrænsede politiske evne til at afveje forskellige hensyn, når udenrigspolitik defineres og føres.

Eksterne og interne dilemmaer

Politiske aktører overlader typisk udenrigspolitik til regeringen grundet manglende interesse blandt vælgerne, og derfor tildeler parlamenter regeringer et større handlingsrum på det udenrigspolitiske område sammenlignet med andre politikområder. Det kan dog variere alt efter type af udenrigspolitik og være højere for sikkerhed og militære spørgsmål end for international økonomisk politik, som i større grad har intern fordelingspolitisk betydning (f.eks. Raunio, 2014). I tilfælde af emner med indenrigspolitisk interesse er det derfor ikke kun eksterne forhold, men også interne faktorer, som har betydning for de valg, der træffes.

Færøerne har med status som substatiske enhed i udgangspunktet et begrænset formelt internationalt handlerum, og det kræver derfor god navigation at pleje internationale interesser. Trods det har Færøerne en del erfaringer med at engagere sig internationalt i forskellige sammenhænge (se f.eks. Jákupsstovu og Justinussen, 2021). Især indenfor international fiskeripolitik har Færøerne fungeret som en de facto statslig aktør, der indgår egne aftaler. Siden fastsættelsen af den nationale fiskerigrænse i 1977, har Færøerne endda haft status som en stor fiskerination, og med Danmarks indlemmelse i EU har Færøerne nydt en høj grad af reel autonomi. Færøerne indgår også egne handelsaftaler relateret til overtage sagsområder.

Internationale handels- og fiskeriaftaler udgør en betydelig del af den færøske udenrigspolitik, men Færøerne har fået en del vestlig kritik for, hvordan denne del af udenrigspolitikken føres (The Fishing Daily, 2022; High North

HALLBERA WEST

Ph.d., postdoc ved
Universitetet i Agder og
tilknyttet Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet,
hallbera.f.west@uia.no

News, 2022). Handel- og fiskeriaftaler med lande som Rusland og Kina er blevet kritiseret for værdimæssigt at bryde med den vestlige linje i håndteringen af internationale konflikter (Adler-Nissen o.a., 2021: 152). Højest aktuelt er der en fiskeriaftale med Rusland, som udfordrer færøske beslutningstagere. Problematikken må dog ses i en bredere kontekst, da Færøerne historisk set har haft en del problemer med at varetage egne interesser på fiskeri- og handelsområdet overfor vestlige alliancepartnere. Problemer som boykot, men også manglende plads ved internationale forhandlingsborde om handelsaftaler. Det er derfor ikke så enkelt for færøske beslutningstagere at opgive kontroversielle handels- og fiskeripartnere. Dette omtales i artiklen som Færøernes *eksterne dilemma*.

Der er også et betydningsfuldt *internt dilemma*, der påvirker de færøske beslutningstageres håndtering af det eksterne dilemma. Fiskeriaftalen og andre internationale fordelingspolitiske emner optager i den grad færøske politiske aktører uden for regeringskontorerne samt aktører inden for fiskerierhverv og industrien generelt. Der er også tegn på interesse og holdninger på vælgerniveau, som de politiske aktører må forholde sig til. Artiklen udforsker de eksterne og interne dilemmaer relateret til fiskeri- og handelspolitik, men med den aktuelle fiskeriaftale med Rusland som empirisk eksempel. Artiklen påviser samtidig, at håndteringen af de dilemmaer som Færøerne står i, kræver at *forskellige* hensyn afvejes, men i hvilken grad de politiske beslutningstagere evner dette, er betinget af institutionelle forhold.

Udenrigspolitik og færøske begrænsninger

For Færøernes vedkommende har det betydning, at det udenrigspolitiske råderum er begrænset af de formelle rammer for hjemmestyreordningen. Den færøske hjemmestyremodel, oprindeligt fra 1948, er i dag kendetegnet ved en udstrakt grad af intern autonomi for en bred vifte af sagsområder. Modellen blev justeret i 2005 med den nye overtagelseslov og en ny udenrigspolitisk hjemmelslov. Udenrigs- og sikkerhedspolitik er ifølge hjemmestyreløven og overtagelsesloven danske sagsområder, som ikke kan hjemtages, og beføjelserne i hjemmelsloven er begrænsede. Overordnet set har den udenrigspolitiske dimension af hjemmestyremodellen ikke i samme grad som den interne udviklet sig over tid og er også i højere grad underlagt juridiske begrænsninger (West, 2024a, 2024b).

➤ I forhold til udenrigspolitik er hovedreglen, at Færøerne kan agere internationalt på hjemtagne sagsområder. Praksis synes at strække sig længere, end hvad de formelle rammer giver indtryk af. Især når det kommer til fiskeripolitik

I forhold til udenrigspolitik er hovedreglen, at Færøerne kan agere internationalt på hjemtagne sagsområder. Eksempler på færøsk udenrigspolitik går dog langt forud for vedtagelsen af hjemmelsloven. Praksis synes til en vis grad at

strække sig længere, end hvad de formelle rammer giver indtryk af. Især når det kommer til fiskeripolitik, hvor Færøerne efter fastsættelsen af 200 sømil nationale fiskerigrænser i 1977 har nydt status som stor fiskerination grundet i det store havområde og betydelige fiskeressourcer. Denne status er knyttet til det internationale regelsystem for fiskeri, som gradvis blev udviklet efter Anden Verdenskrig (se f.eks. Kunoy, Heidar og Yiallourides, 2025).

På det handelspolitiske område kan Færøerne som sagt indgå egne aftaler, men har tidligere ikke haft mulighed for at søge medlemskab i WTO. Den situation har for nyligt ændret sig og er der nu gode udsigter for medlemskab. Færøerne har en forholdsvis svag tredjelandstatus i forholdet til EU. Den aktuelle udfordring med fiskeriaftalen er herudover, at den internationale situation medfører, at fiskeripolitik såvel som andre politikområder oftere rejser sikkerhedsspørgsmål, som er dansk ansvarsområde, og det komplicerer kompetencefordelingen mellem færøske og danske myndigheder.

Interne styringslogikker

Selv om udenrigspolitik generelt ikke er det emne, som optager den almindelige færinger mest, så er der ingen tvivl om, at den fordelingspolitiske del af udenrigspolitikken har stor intern betydning og bevågenhed. Generelt rangerer udenrigspolitik lavere i såkaldte saliens-målinger (Manza og Cook, 2002: 640-1; Aldrich o.a., 2006). Nyere eksempler viser dog langt højere generel vægtlægning af udenrigspolitik sammenlignet med tidligere for eksempel op til Stortingsvalget.

Selvom vælgerne interesserer sig for politiske spørgsmål og afgør valg i demokratiske systemer, så er der ikke en lige linje fra vælgernes valgte repræsentanter til den førte politik. Svein Rokkans berømte mundheld om, at stemmer tæller, men ressourcer bestemmer med henvisning til betydningen af organiserede interesser og korporative kanaler er også af betydning (se f.eks. Rommetvedt, 2005).

Dét, der kendetegner interessevaretagelse i færøsk politik, er en blanding af den korporative og pluralistiske model. Der er i en vis grad formelle og institutionelle strukturer, der tildeler forrang til bestemte interesser, men også faktorer som sikrer en friere konkurrence blandt interesseorganisationer. Kendetegn for korporatisme er offentlige lønforhandlingssystemer, dvs. at det ikke er parlamentet, Lagtinget, der primært definerer rettigheder for løntagere. Visse organisationer har typisk forrang i interessevaretagelse og adgang til diverse offentlige policy-udvalg. Men strukturen som sådan er fragmenteret, og trepartsforhandlinger om offentlig politik er et særsyn. Der er også flere pluralistiske kendetegn i form af krav om formelle og offentlige høringer ved fremsættelse af lovforslag og udarbejdelse af bekendtgørelser. Der er også krav til offentlig udbudspolitik, konkurrencetilsyn, anti-trust med mere, selvom der ofte fremsættes kritik af manglende overholdelse af disse krav.



I en fiskeripolitisk kontekst er der store værdier på spil og det gør det mere relevant at overveje betydningen af klientelisme

Betydning af klientelisme er dog også ret sandsynlig. Færøerne er et meget lille samfund med tradition for uformelle relationer og alliancer, der ofte mistænkes for at have stor betydning for færøsk politik. Forskning hævder også, at det er en generel udfordring for småstater og -samfund at uformelle forhold og relationer udhuler demokratiske institutioner (Veenendaal, 2015). I en fiskeripolitisk kontekst er der store værdier på spil og det gør det mere relevant at overveje betydningen af klientelisme. Ifølge den økonomiske rapport for efteråret 2025 er årsopgørelse for eksportværdien for varer 12,8 mia. kr. Heraf er 93 pct. fiskevarer, dog inklusive opdræt af laks. Herudover arbejder omkring 15 pct. af den færøske arbejdsstyrke inden for fiskeri og opdræt (West 2024a: figur 6.15). Klientelisme betyder, at uformelle patron-klient-forhold påvirker offentlig politik, det vil sige at "klienter" tilbydes materielle værdier til gengæld for politisk støtte, og som kan identificeres som fordelingspolitik som *ikke* er partipolitisk programpolitik (Stokes, 2013). I en nordisk kontekst tilskrives klientelisme, også omtalt som partikulær politik, ellers ikke den store betydning, dog med Island som en undtagelse (Inridason, 2005). Der mangler fortsat forskning om, hvorvidt eller i hvilken udstrækning Færøerne kan tilskrives som endnu et nordisk eksempel, hvor klientelisme har stor betydning.

Fiskeriområdet er dog præget af formaliserede interesseorganisationer og institutionelle organer, hvor organisationerne er repræsenterede, som for eksempel fiskeriministerens rådgivende råd. Dog styrer rådet ikke fordelingen af fiskerirettigheder eller forhandlingen af internationale kvoter. Relevansen af de forskellige interessegrupper er også forskellig, alt efter hvilket fiskeriområde og hvilken fiskeriaftale der er tale om. Grundlæggende skelnes mellem hjemme- og udefiskeri, dvs. fiskeri i bestande indenfor færøske grænser og fiskeri i "rejsende" bestande, der bevæger sig over fiskerigrænser og reguleres i internationale aftaler. Styringslogikken er forskellig alt efter om der er tale om hjemme- eller udefiskeri.

Omfanget af hjemmefiskeriet har i høj grad været præget af politiske kampe i parlamentet, Lagtinget. Tidligere blev der forud for behandlingen udarbejdet konkurrerende vurderinger fra henholdsvis det videnskabelige havforskningsinstitut og udvalget med industrirepræsentanter. Efter en fiskerireform (lov nr. 152 fra 2019) er det nu ministeren, som fastsætter antallet af fiskeridage (i bekendtgørelse), men efter en forvaltningsplan som havforskningsinstituttet udarbejder (§ 18). Udefiskeriet styres med internationale aftaler mellem lande, men med udgangspunkt i international lov (UNCLOS) og ICES' fiske-rivurderinger (se f.eks. Kunoy, 2012). Selve fordelingen af kvoterne til skibe og rederier reguleres dog i færøsk lov med vide beføjelser for fiskeriministeren, der hermed med god grund udsættes for en del påvirkning fra aktører inden for fiskeindustrien.

Institutionel modvægt

Det kan med andre ord være et komplekst samspil af eksterne og interne hensyn, som betinger den fordelingspolitiske del af udenrigspolitikken. Institutionelle forhold har betydning for samspillet herimellem, og i hvilken grad politiske beslutningstagere evner at afveje de forskellige hensyn, når beslutninger tages og udenrigspolitik føres.

De færøske politiske beslutningstagere er først og fremmest repræsentanter for politiske partier. Det primære kendetegn for det færøske partisystem er fire større partier positioneret i hver sit hjørne af det todimensionelle policy-spektrum, dvs. venstre-højre og løsrivelse-union. Det politiske system er herudover kendetegnet ved parlamentarisme, dvs. af en tillidsrelation mellem regering og parlament. Regeringen har typisk et flertal af sæderne i parlamentet og består af flere partier, dvs. at de er koalitionsregeringer (West, 2020).

Parlamente har typisk stående udvalg, herunder udenrigspolitiske udvalg, der afhængigt af institutionelt design beslutter, om en regering skal tildeles mandat til en tiltænkt udenrigspolitisk beslutning (f.eks. Raunio, 2014). Det er også et udvalg, hvor væsentlige politiske aktører er repræsenterede. Det er også tilfældet i det færøske parlament, Lagtinget, hvor regeringen, Landsstyret, skal konsultere det udenrigspolitiske udvalg i tilfælde af beslutninger af stor betydning (West, 2024a). Men nordiske tendenser med stigning i administrative ressourcer og personel samt støtte til de politiske partier af betydning for en større professionalisering af det parlamentariske arbejde gælder ikke for det færøske Lagting, som har meget begrænset administrativ støtte (West 2018, 2024a). Det kan påvirke betydningen af forholdet mellem den lovgivende og udøvende magt for politisk beslutningstagen og hermed for styrkeforholdet overfor diverse typer økonomisk magt (Rommetvedt, 2005).

Det færøske politiske system har politiske partitraditioner som er forholdsvis gamle, stabile og traditionsrige. Til gengæld er de administrative traditioner langt yngre. Tidligere forskning påpeger en udvikling i den administrative kapacitet over tid, men samtidig også tydelig begrænsning i den generelle institutionelle administrative styringskapacitet. Ressourcerne afsat til den centrale administration er begrænset set i forhold til den offentlige sektors samlede størrelse (West, 2020, 2024a).

Institutionelle forhold har betydning for, i hvilken grad partikularistisk politik føres grundet sociale strukturer kendetegnet af klientelisme og dominans af særinteresser. Institutionelle forhold kan påvirke "trade-off"-forholdet mellem de forskellige interesser og sikre, hvis stærke nok, at der tages flere hensyn i forbindelse med beslutninger om offentlige politiske spørgsmål. Institutionelt er styringen af fiskeriet og indflydelsen fra særinteresser dog betinget af fiskerilovgivningen. Men i forhold til spørgsmål om afvejning af forskellige hensyn i udenrigspolitikken er generelle institutionelle forhold relevante, dvs. hvor fiskeripolitik betragtes som et blandt andre hensyn.

Det færøske eksterne dilemma

Det samme år som den færøske fiskerigrænse blev fastsat, det vil sige i 1977, blev den omdiskuterede fiskeriaftale med Rusland indgået. De nye fiskerigrænser og regelsystem gjorde det nødvendigt at genforhandle fiskeriaftaler. Det var under Den Kolde Krig, hvorfor aftalen også dengang var internationalt omstridt (Samró, 2015a, 2016). I modsætning til Færøerne har Grønland valgt at opsiges sit samarbejde med Rusland (Arctic Today, 2022), men Norge har også fortsat en bilateral aftale med Rusland. Fastholdelsen af aftalen blev begrundet med, at det er vigtigt at fastholde en regelstyret og bæredygtig forvaltning, da det nordøstatlantiske havområde har nogle af verdens største torskebestande.

Det kan dog også have betydning, at Færøerne tidligere har haft en del problemer og uoverensstemmelser med vestlige alliancepartnere i både fiskeri- og handelspolitik. Det nyeste eksempel er fra 2013, da EU indførte en boykot mod Færøerne efter at Færøerne var gået international enegang med fastsættelse af egen kvote for makrelfiskeri. Den færøske beslutning blev dog taget efter en lang periode med forhandlinger, da man fra færøsk side mente, at fordelingsnøglen ikke var i nærheden af at være retfærdig, og efter at indvendingerne blev afvist af EU og Norge (Samró, 2015b). Forholdene har siden normaliseret sig, og relationerne forbedrede, men sagen er langt fra glemt. Den tidligere fiskeriminister for Folkeflokkun (bl.a. under makrelkonflikten) har i forskellige sammenhænge tydeligt pointeret, at Færøerne skal holde fast ved aftalen med Rusland, da færinger ikke kan regne med Norge og EU.

Historisk er eksemplet på konflikt med vestlige alliancepartnere ikke enestående. Færøerne har også tidligere haft svært ved at få sine fiskerirettigheder anerkendt og mødt med boykot eller andre markedsforhindringer. Der er f.eks. en del ældre rapporteringer fra færøske fiskerikredse om urimelig norsk adfærd (Samró, 2015b: 20-31). I perioden før 1977 var der store udfordringer med Storbritannien. FN's bestræbelser på at indføre et regelsystem og nationale fiskerigrænser medførte, at Færøerne mistede historiske fiskerirettigheder i andre landes farvande, men uden at få anerkendt sit eget farvand. Der er også ældre historiske referencer til problemer med engelske trawlere og "rovfiskeri" af færøske fiskebestande ifølge dokumenter til danske myndigheder, hvor der anmodes om hjælp til handling (Samró, 2015a: 66).¹

Færøerne har også fortsat udfordringer med handelsaftaler og har hermed begrænset markedsadgang. Færøerne står ligesom andre fiskerinationer, Norge og Island, udenfor EU, men mens Island og Norge er blevet en del af EFTA-samarbejdet og med EØS-aftalen fået adgang til det indre marked på samme vilkår og betingelser som medlemsstaterne, står Færøerne med status som tredjeland og en begrænset handelsaftale. Men også i forholdet til andre lande har der været udfordringer for Færøerne at få plads ved forhandlingsborde, der giver adgang til handelsaftaler. Denne generelle problematik blev f.eks. omtalt i den årlige lagmandstale på Færøernes nationaldag 29. juli 2025.

Det synes med andre ord tydeligt, at selvom Færøerne har status som stor fiskerination og selv kan indgå fiskeri- og handelsaftaler, så giver Færøernes substatslige status og befolkningsstørrelse udfordringer i forhold til handelspolitiske muligheder. I hvert fald har Færøerne ikke stået særlig stærkt overfor de vestlige alliancepartnere i fiskeri- og handelspolitikken. Men EU er Færøernes største eksportmarked og de vestlige alliancepartnere er vigtige samarbejdspartnere også på andre områder, og derfor er det noget af et dilemma, som de færøske myndigheder står i.

Det færøske interne dilemma

Internt har denne type fordelingspolitiske emner stor bevågenhed, især blandt aktører inden for fiskeindustrien. For politiske aktører er genvalg en afgørende præmis for at være politiker, og de bekymrer sig om, hvad vælgere, men også ressourcestærke industriaktører, ønsker.

Op til valget til Lagtinget i december 2022 var fiskeriaftalen med Rusland et varmt politisk emne, og der var tydelig forskel på oppositions- og regeringspartierne positionering i det spørgsmål. Hvor de venstreorienterede oppositionspartier argumenterede imod aftalen, argumenterede de højreorienterede regeringspartier for. Efter valget indtog de tidligere oppositionspartier regeringskontorerne, og så blev de politiske programhensigter henlagt og fiskeriaftalen med Rusland fastholdt. Emnet ændrede sig hermed til at ligne et *valence issue*, det vil sige et politisk emne uden partipolitiske forskelle.

En undersøgelse på vælgerniveau fra 2024 (N=678) af vælgernes stillingtagen til bl.a. spørgsmålet om fiskeriaftalen viser dog splittelse, da 36 procent støtter beslutningen om at fastholde aftalen, men 28 procent er uenige, 21 procent indtager en mellemposition, og 16 procent tager ikke stilling (Skorini, 2024: figur 1). Vælgernes præferencer i forhold til mere generelle spørgsmål om allianceforhold er dog tydeligt orienteret mod vesten. Spørgeskemaundersøgelsen fra 2024 samt en undersøgelse fra 2021 viser, at når der spørges til samarbejde med andre lande, så er færinger især knyttede til vestlige lande og organisationer. Denne tendens er stærkere for 2024 efter Ruslands angreb på Ukraine. Men samtidig er der omkring 20 procent, der mener, at Færøerne skal holde sig neutrale i udenrigs- og sikkerhedspolitik (Skorini, 2024). En betydelig del af vælgerne har hermed den opfattelse, at det er muligt at have forskellige holdninger, alt efter om emnet er internationale økonomiske forhold eller udenrigs- og sikkerhedspolitik generelt. Men den opfattelse afspejler de partipolitiske udmeldinger.

I forhold til industriaktører har den russiske fiskeriaftale især betydning for tre store rederier, som gennem aftalen får adgang til torskekvoter i Barentshavet. Rederierne vil lide store tab grundet store investeringer i skibe, hvis aftalen ikke fastholdes (DR, 2022). Aftalen har også haft betydning for virksomheder, som har solgt olie og varer til russiske skibe. Det blev dog ændret, da den færøske regering i 2023 besluttede at imødekomme vestlig kritik af russiske skibes sejlads i færøsk farvand og indføre restriktioner for adgangen

til færøske havne (UVMR, 2023). Det har medført betydelige tab for færøske virksomheder, som, ikke overraskende, er stærkt kritiske overfor restriktionerne, som de mener, blot sender skibene og indtægterne i norsk retning (Rapport, 2024: 3.3). Færøerne har ellers fulgt EU's sanktioner overfor Rusland, og færøsk lakseopdræt besluttede egenhændigt at stoppe lakseeksport til Rusland, selvom fødevareforsyning var undtaget EU's sanktionsliste. Rusland er dog fortsat et færøsk eksportmarked, men andelen af færøsk vareeksport til Rusland er faldet fra 20-30 procent i tidsrummet 2015 til 2021 til nu at udgøre under 10 procent (Rapport 2024: figur 2).

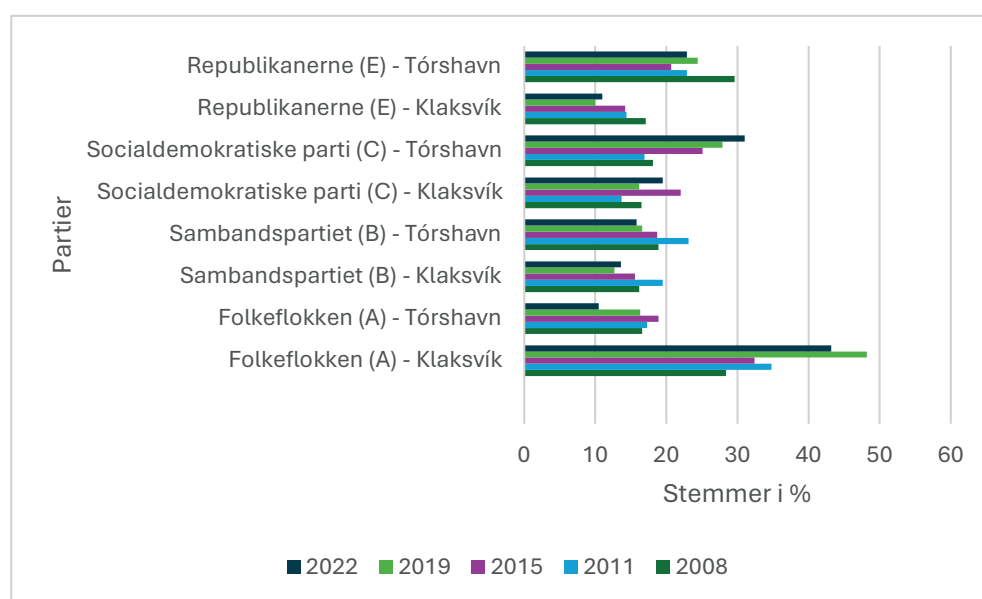
Fiskeriaftalen giver fortsat adgang for russiske skibe med fiskeritilladelser relateret til aftalen. Problemet er imidlertid, at flere er mistænkt for at være involveret i Ruslands hybride krigsførelse og udelukket af EU og Norge. Det har resulteret i nye mediehistorier, politiske markeringer og fornyet pres på de færøske myndigheder. Indtil videre fastholdes fiskeriaftalen dog, men der er åbnet for mulige indgreb mod de specifikt omtalte skibe. Samtidig er der økonomiske vurderinger, som viser, at aftalen ikke er så fordelagtig for Færøernes økonomi som helhed som for de enkelte industriaktører grundet prisændringer (Skorini o.a., 2024: tabel 1 og 2). Dog er der uklarhed om, hvilken betydning Rusland har som eksportmarked i dette regnestykke. Men tager man dette i betragtning, er der grundlag for at overveje betydningen af særinteressers indflydelse for beslutningen om at fortsætte fiskerisamarbejdet, og at der hermed er tale om partikulær politik. Valgresultater og målinger tyder dog på, at det har støtte blandt vælgere, i hvert fald i dele af landet. En af de nævnte tre rederier er lokaliseret i Klaksvík, Færøernes "fiskerihovedstad", og det samme har andre betydningsfulde fiskeindustriaktører, for eksempel indenfor det pelagiske fiskeri.

➤ Mens især de venstreorienterede partier står stærkere i hovedstaden Tórshavn, står især Folkeflokken stærkere nordpå i Klaksvík. Folkeflokken er også det parti, som mest ihærdigt støtter fortsættelsen af fiskeriaftalen med Rusland, og har industrivenlige positioneringer i fiskeripolitikken generelt

Der er en betydelig forskel på stemmeafgivelsen i Klaksvík sammenlignet med hovedstaden Tórshavn, især ved de sidste to valg har skillelinjen været markant. Mens især de venstreorienterede partier står stærkere i hovedstaden Tórshavn, står især Folkeflokken stærkere nordpå i Klaksvík. Folkeflokken er også det parti, som mest ihærdigt støtter fortsættelsen af fiskeriaftalen med Rusland og har industrivenlige positioneringer i fiskeripolitikken generelt. Modsætninger mellem Tórshavn og Klaksvík er ikke noget nyt og især berømt fra den såkaldte Klaksvík-affære. Valgresultaterne, illustreret i figur 1, viser den store forskel på opbakningen til Folkeflokken i Klaksvík sammenlignet med Tórshavn-området og sammenlignet med de andre store partiers opbakning i Klaksvík. I 2019 og 2022 fik Folkeflokken henholdsvis 48 og 43 procent

af stemmerne sammenlignet med 16 og 11 procent i Tórshavn, mens de andre partier lå mellem 12 og 19 procent i Klaksvík sammenlignet med mellem 16 og 31 procent i Tórshavn. Den tidligere nævnte spørgeskemaundersøgelse viser også geografiske og partipolitiske skel. Støtten til at fortsætte fiskeriaftalen er større blandt vælgere nordpå, dvs. i og omkring Klaksvík, men også sydpå, sammenlignet med Tórshavn, det vil sige noget der ligner en skillelinje mellem land og by. Støtten er højere blandt vælgere, som identificerer sig som højreorienterede og blandt Folkeflokkenes vælgere (Skorini, 2024: figur 2, 3 og 4). En forklaring på den manglende forskel i partiernes stillingtagen til fiskeriaftalen med Rusland kan være en frygt for at eskalere denne geografiske opdeling i vælgeradfærden endnu mere.

Figur 1: De fire større partiers vælbertilslutning i Klaksvík og Tórshavn ved valgene fra 2008 til 2022.



Institutionelle begrænsninger

De færøske beslutningstagere skal hermed håndtere eksterne allianceproblemer i en usikker verden såvel som interne interessekonflikter og splittede vælgere. Det har derfor betydning, at de politiske aktører formår at afveje de forskellige hensyn, når udenrigspolitik skal føres. I den udstrækning, at interne interessekonflikter har betydning for udenrigspolitikken, er det også et spørgsmål om evnen til at regulere interessekonflikterne. For udenrigspolitikken har det betydning, at de politiske aktører evner at afveje fiskeriinteresser over for andre samfundsinteresser.

I forhold til styring af interessekonflikter og færøsk fiskerilovgivning har der været rejst mange kritikpunkter blandt andet for overfiskeri og manglende bæredygtighed (se f.eks. Danielsen og Agnarsson, 2018), dårligere forvaltning af hjemmefiskeriet sammenlignet med udefiskeriet (Nielsen o.a., 2021) samt manglende styring af interessekonflikter (Hegland og Hopkins, 2014; Hug-

gins o.a., 2019). Forøgelsen af makrelkvoter efter konflikten med EU og Norge medførte også forvaltningsproblemer (delvis belyst i West, 2018), og et nyligt eksempel viser fortsatte forvaltningsproblemer, da en minister måtte gå af grundet uenighed mellem jurister i ministeriet og kontroludvalget i Lagtinget om forståelsen af en lovhjemmel vedrørende fordeling af kvoter for udefiskeri (Lagtinget, 25.02.25, id: 24-11690).

I forhold til håndteringen af mistænkelige russiske skibe har der også været tegn på institutionelle udfordringer. Regeringen har først for nyligt fremsat et lovforslag for at få lovhjemmel til indgreb selv om problematikken med russiske skibe langtfra er ny. Der har også været kritik af, at udenrigsudvalget ikke er blevet informeret om problemerne (KVF, 2025b, 2025c). Der er ellers praksis for, at regeringen konsulterer udenrigsudvalget om internationale fiskeriforhandlinger og fordelingspolitiske emner. Et flertal i udvalget har dog mulighed for at indkalde ministeren til samråd. Når udenrigsudvalget bruger denne mulighed, er det typisk relateret til et fordelingspolitisk emne (West, 2025). Det enøjede fokus på fordelingspolitik i udenrigsudvalget har medført undren udefra, og det manglende strategiske udsyn når fiskeri- og handelspolitik føres er blevet kritiseret (amerikansk observation fra 2016, se Adler-Nissen o.a., 2022: 175).

 Hvis forskellige hensyn skal overvejes og afvejes, så kræver det information og overblik over færøske udenrigspolitiske interesser generelt, det vil sige information om andre interesser end fiskeri, inklusive strategiske overvejelser

For at afveje forskellige hensyn af betydning for udenrigspolitikken er det nødvendigt med information om andre hensyn. Der er dog ikke megen tilgængelig information om færøske udenrigspolitiske interesser og prioriteringer. Den nyeste generelle udenrigspolitiske redegørelse er fra 2021, dvs. ingen for perioden med den siddende regering. Tidligere eksempler er fra 2019 og 2015 (FG-004/2014, 008/2018, 004/2020). Hvis forskellige hensyn skal overvejes og afvejes, så kræver det information og overblik over færøske udenrigspolitiske interesser generelt, det vil sige information om andre interesser end fiskeri, inklusive strategiske overvejelser. Tidligere forskning har også i anden sammenhæng påvist, at der mangler koordinering og strategisk brug af udenrigsrelaterede informationer, men også at der mangler et institutionelt link mellem de færøske repræsentanter i Folketinget og det færøske politiske system (West, 2025).

Nye tider

Denne artikel har rettet fokus på eksterne dilemmaer og interne styringslogikker af betydning for den fordelingspolitiske del af færøsk udenrigspolitik med fokus på fiskeriaftalen med Rusland som empirisk eksempel. Artiklen påpeger den store betydning af fiskeri- og handelspolitikken for færøsk udenrigspoli-

tik og dens store interne bevågenhed. Der tages udgangspunkt i, at Færøerne har fået en del kritik for i denne del af udenrigspolitikken at være ude af trit med den vestlige alliance mod Rusland, og at der er et betydeligt pres på de færøske myndigheder relateret til fiskeriaftalen med Rusland.

Artiklen påpeger de udfordringer, som Færøerne står overfor, det vil sige formelle begrænsninger grundet status som substatslig enhed samt en del udfordringer som Færøerne historisk har haft med vestlige alliancepartnere i fiskeri- og handelspolitik. Herudover påvirker interne interessekonflikter beslutningerne som tages. Stærke industrielle aktører har tydelige økonomiske præferencer til fordel for aftalen mens geografiske skillelinjer i valgresultater og målinger tyder på en betydelig splittelse blandt vælgerne.

Artiklen argumenterer for, at institutionelle forhold har betydning for den politiske evne til at afveje forskellige hensyn og begrænsninger konstateres. Der er udfordringer med at styre fiskeriinteresserne, forvaltningsproblemer, manglende information om andre udenrigspolitiske interesser end fordelingspolitik og hermed mangler et strategisk beslutningsgrundlag. Herudover har fiskeri- og handelspolitik fået en dimension mere set i forhold til et stigende overlap med sikkerhedspolitik. Der er stor usikkerhed om fremtidsudsigterne og ændringer er allerede indtruffet i den internationale og europæiske orden (f.eks. Wivel, 2023). Det øger behovet for stærkere institutioner, der kan forbedre styringsevnen. Herunder evnen til at afklare *forskellige* interesser udover fiskeri og handel og foretage helhedsorienterede afvejninger af forskellige hensyn i udenrigspolitikken.

Note

- 1 Min morfar og min mors fætter, som jeg er opkaldt efter, forliste med en lille fiskerbåd i 1973. Baseret på nogle observationer opstod der blandt de lokale en teori om, at de (utilsigtet) var blevet påsejlet af en engelsk trawler. Det får vi aldrig fuld vished om, men historien illustrerer tidsperioden.

Referencer

- Adler-Nissen, Rebecca, Benjamin De Carvalho og Halvard Leira (2021), "Goods Substitution at High Latitude: Undermining Hegemony from below in the North Atlantic", i Morten S. Andersen, Alexander Cooley og Daniel H. Nexon, red., *Undermining American Hegemony: Goods Substitution in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 151-76.
- Danielsen, Rannvá og Sveinn Agnarsson (2018), "Fisheries policy in the Faroe Islands: Managing for failure?", *Marine Policy*, 94: 204–14.
- Hegland, Troels og Christopher CE Hopkins (2014), "Towards a new fisheries effort management system for the Faroe Islands? – Controversies around the meaning of fishing sustainability", *Maritime Studies*, 13:12.
- Huggins, Christopher, John Connolly, Craig McAngus og Arno van der Zwet (2019), "Brexit and the future of UK fisheries governance: learning lessons from Iceland, Norway and the Faroe Islands", *Contemporary Social Science*, 14(2): 327-40, DOI: 10.1080/21582041.2018.1516296
- Jákupstovu, Beinta í og Justinussen, Jens C.S. (2021), "Grænser for færøsk paradiplopati? ", i Jon Rahbek-Clemmensen og Camilla Tenna Nørup Sørensen, red., *Sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten*, København: Djøf Forlag, pp. 195–218.

- Kunoy, Bjørn (2012), "The Ambit of Pactum de Negotiatum in the Management of Shared Fish Stocks: A Rumble in the Jungle", *Chinese Journal of International Law*, 11(4): 689–726, DOI: 10.1093/chinesejil/jms047.
- Kunoy, Bjørn, Thomas Heidar og Constantinos Yiallourides (2025), *International Fisheries Law. Persistent and Emerging Challenges*, Oxon: Routledge.
- Nielsen, Max et al. (2021), "Can small-scale fisheries survive market-based management? Nordic evidence", *Fish and Fisheries*, 23: 256–272, DOI: 10.1111/faf.12614
- Rommetvedt, Hilmar (2005), "Norway: Resources count, but votes decide? from neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism", *Western European Politics*, 28(4): 740–63, DOI: 10.1080/01402380500216674
- Samró, Hanus (2015a), *Stríðið um fiskimarkið*. Eget forlag.
- Samró, Hanus (2015b), *Stríðið um makrelin – Tá Føroyar slitu strandarlandaavtaluna og kravdu sín sjálvsagda rætt*, Eget forlag.
- Samró, Hanus (2016), *Stríðið um 200 fjórðingar – eisini ein spurningur um EF*, Eget forlag.
- Skorini, Heini í (2024), "Mapping Public Opinion in the Faroe Islands on Security and Foreign Affairs", Department of History and Social Science, University of the Faroe Islands, Working paper.
- Skorini, Heini í o.a. (2024), "Fra Krim til Kyiv - En analyse af forholdet mellem Færøerne og Rusland", Fakultetet for Historie og Samfund, Færøernes Universitet, Rapport fra-krim-til-kyiv-greining-av-vidurskiftunum-mil-lum-foeroyar-og-russland.pdf.
- Stokes, Susan C. (2013), *Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Veenendaal, Wouter P. (2015), "Democracy in microstates: why smallness does not produce a democratic political system", *Democratization*, 22(1): 92–112, DOI: 10.1080/13510347.2013.820710
- West, Hallbera (2018), "MP Firefighting: When do MPs hold government accountable?", PhD dissertation, Politicas PhD serie, Department of Political Science, Aarhus University. Hallbera West (politica.dk).
- West, Hallbera (2020), "Færøsk politik – mellem gamle politiske traditioner og ny forvaltningspraksis", *Økonomi & Politik*, 4/2020: 11–23.
- West, Hallbera (2024a), "Faroe Self-Government: A Disputed But Evolved Model", i Jan Sundstrøm og Stefan Sjöblom, red., *Governing Partially Independent Nation-Territories Evidence from Northern Europe*, London: Palgrave Macmillan, pp. 177–223.
- West, Hallbera (2024b), "Faroe self-government: development over time and effects of critical junctures", *The Polar Journal*, 14 (1): 28–47. DOI: 10.1080/2154896X.2024.2342118
- West, Hallbera (2025), "The Danish Realm in the Arctic", *Regional & Federal Studies*, 35(4): 589–608 <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2309928>
- Wivel, Anders (2023), "USA, det transatlantiske forhold og den europæiske sikkerhedsorden: Krisen i den liberale internationale orden og Europas normalisering", *Økonomi & Politik*, 2/2023: 19–31.

Empiriske referencer:

- Arctic Today (2022), Greenland halts fisheries quota swaps with Russia - ArcticToday, december 14.
- Danmarks Radio, DR (2022), Russiske torsk skaber splid på Færøerne: Fiskeriaftale er politisk betændt | Indland | DR, november 5.
- High North News (2022), Political Pressure on the Faroe Islands to End Fishery Cooperation With Russia | High North News, september 29.
- Kringvarp Føroya, KVF (2025a), Eru bannað í Noreg og ES og hava fiskiloyvi í Føroyum | Kringvarp Føroya, Juli 8.
- Kringvarp Føroya, KVF (2025b), Landsstýrið tekur stöðu til russisk skip eftir ólavsøku | Kringvarp Føroya, juli 8.
- Kringvarp Føroya, KVF (2025c), Føroyar eiga at svartlista russisku skipini | Kringvarp Føroya, Juli 20.
- The Fishing Daily (2022), Faroe Islands and Russia renew fisheries agreement despite condemnation, november 28.
- UVMR (2023), Government newsletter, Extended port closure for Russian vessels - The Government, juli 7.