

Den udenrigs-, sikkerheds- og europapolitiske koordinationsproces

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Artiklen analyserer koordinationen mellem regering og Folketing i dansk udenrigs-, sikkerheds- og europapolitik og viser, hvordan formelle institutioner og uformelle praksisser tilsammen præger beslutningsprocessen. Selvom regeringen formelt leder udenrigspolitikken og repræsenterer Danmark internationalt, er mindretalsparlamentarismen afgørende for, at Folketinget kontinuerligt inddrages for at sikre stabile og brede politiske mandater. Den parlamentariske kontrol udøves gennem nævn, udvalg og lovgivningsprocesser samt via flerårige politiske aftaler,

der fastlægger økonomiske og strategiske rammer for forsvars-, udviklings- og udenrigspolitikken. Samtidig peger artiklen på betydningen af uformelle forligskredse og politiske fællesskaber, hvor ministre og partiledere forhandler sig frem til forståelser, der ofte er bestemmende for regeringens handlemuligheder i EU og andre internationale fora. Disse uformelle mekanismer supplerer de formelle processer og skaber både fleksibilitet og politisk forankring i en udenrigspolitik, der udspiller sig i et komplekst og dynamisk internationalt miljø.

Den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningsproces er kendetegnet ved, at regeringen har den formelle udenrigspolitiske kompetence og repræsenterer kongeriget udadtil gennem blandt andet deltagelse i topmøder, indgåelse af internationale aftaler samt udarbejdelse af udenrigspolitiske strategier og regeringsgrundlag. Samtidig er den overordnede udenrigspolitiske linje, strategiske beslutninger og en lang række konkrete initiativer underlagt lovfæstet parlamentarisk kontrol.

 **I udenrigspolitikken er de politiske beslutningstagere villige til at lægge låg på indenrigspolitiske ideologi- og interessekonflikter, fordi det er vigtigt at samle sig om en fælles forståelse af den nationale interesse**

I et land som Danmark, hvor der traditionelt er mange politiske partier og typisk mindretalsregeringer, inddrages Folketinget derfor løbende i udformningen af både de brede udenrigspolitiske rammer og de større beslutninger. Formålet er at sikre en langsigtet stabil og troværdig udenrigspolitik og give Danmark så stærk en forhandlingsposition som muligt internationalt. I Danmark er der dermed tradition for, at ”politik stopper ved vandkanten”, som det hedder i den udenrigspolitiske litteratur: De politiske beslutningstagere er villige til at lægge låg på indenrigspolitiske ideologi- og interessekonflikter, fordi det er vigtigt at samle sig om en fælles forståelse af den nationale interesse (Volgy og Schwarz, 1991). En ny regerings indflydelse på udenrigspolitikken har på den baggrund oftest karakter af toning eller tyngdeforskydninger frem-

RASMUS BRUN PEDERSEN

Lektor, ph.d., Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet,
brun@ps.au.dk

ANDERS WIVEL

Professor, ph.d., Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
aw@ifs.ku.dk

for egentligt kursskifte, da den udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs og rammerne for forsvarspolitikken typisk er tilrettelagt i forståelse mellem en bred kreds af centrum-højre- og centrum-venstrepartier.

Folketingets indflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitikken udøves formelt gennem dialog og kontrol i nævn og udvalg, gennem forespørgselsdebatter samt behandling og vedtagelse af lovforslag. Tilsvarende inddrages Folketinget gennem Europaudvalget, hvor der ikke som i Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketingets øvrige udvalg gives mandat til regeringens forhandlingslinje. Indflydelsen udøves også uformelt via brede politiske forlig og policy-koalitioner og -fællesskaber samt i regeringens forskellige koordinationsudvalg (Jakobsen, 2019). Forsvarets mål, midler og vilkår aftales f.eks. mellem regeringen og Folketingets partier i forsvarsforliget, en flerårig ramme for forsvarrets økonomi og virke. Forsvarsforliget vedtages typisk med opbakning fra en bred kreds af Folketingets partier. Systemet har overordnet set været stabilt og robust, men der er også en række udviklinger, som medvirker til både at konsolidere systemet og forstærke de uformelle kanalers betydning for udformningen af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Denne artikel giver en samlet, overordnet karakteristik af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningsproces samt europapolitikken med fokus på koordinationen mellem regering og Folketing via de formelle og uformelle udenrigspolitiske kanaler og identificerer en række tendenser og udfordringer op i den nuværende struktur.

Grundlovens bestemmelser om samspillet mellem Folketing og regering

Den danske udenrigspolitiske beslutningsproces tager udgangspunkt i grundloven, der fastsætter de formelle rammer for rollefordelingen mellem regeringen og Folketinget. Grundlovens § 19, stk. 1, fastslår, at ”kongen”, dvs. regeringen, ”handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender”. Samtidig fastslås det dog også, at alle udenrigspolitiske beslutninger ”af større betydning” skal involvere Folketinget. Regeringen kan derfor ikke uden Folketingets bemyndigelse foretage handlinger, der udvider eller formindsker Danmarks territorium, tilslutte sig eller opsige konventioner eller melde Danmark ind eller ud af internationale organisationer.

I tilfælde af et militært angreb på Danmark eller danske styrker kan regeringen igangsætte et forsvar, men skal herefter straks indkalde Folketinget, som skal bemyndige yderligere handlinger i den forbindelse (§ 19, stk. 2). Til gengæld skal retten til selvforsvar tolkes snævert i den forstand, at den kun gælder den umiddelbare imødegåelse af et konkret angreb, og at regeringen ikke uden Folketingets godkendelse kan svare på angreb på en allieret (Rytter og Henriksen, 2019: 645), selvom Atlantpagtens artikel 5 – NATOs såkaldte musketered – angiver, at et væbnet angreb på et af alliancemedlemmernes territorium skal forstås som et angreb på et hvilket som helst alliancemedlem.

I tillæg til bestemmelserne i § 19 beskriver grundlovens § 20 de forhold, der gælder Danmarks relation til internationale organisationer, hvor Danmark har afgivet suverænitet, hvilket i praksis særligt relaterer sig til de overnationale dele af det europæiske samarbejde. Her hedder det i § 20, stk. 1, at ”beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.” Hvilket ifølge § 20, stk. 2, betyder, at det kræver et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer for at vedtage forslaget, og at det i modsat fald kan lægges ud til en folkeafstemning, såfremt regeringen fastholder forslaget.

Centrale ministerier

Som beskrevet ovenfor er den danske regering og Folketinget de centrale aktører i den danske udenrigspolitiske beslutningsproces. Dertil kommer en række øvrige institutioner, som både påvirker beslutningernes indhold og står for den praktiske gennemførelse af dansk udenrigspolitik.

Udenrigsministeriet indtager naturligvis en nøglerolle og udøver sin indflydelse gennem flere forskellige funktioner (Pedersen og Wivel, 2026). For det første fungerer ministeriet som hovedleverandør af information. Gennem ambassaderne indhenter diplomater løbende viden om politiske, sikkerhedsmæssige og økonomiske udviklinger i værtslandene, baseret på både åbne kilder og kontakter til lokale aktører. Dette udgør et væsentligt element i grundlaget for regeringens løbende prioriteringer og beslutninger.

For det andet er Udenrigsministeriet centralt i implementeringen af dansk udenrigspolitik. Dette sker gennem den daglige aktivitet i de danske repræsentationer rundt om i verden, herunder missionerne ved FN, EU og NATO, samt via ministeriets kontakt med udenlandske ambassader i Danmark og samarbejde med eksempelvis civilsamfundsorganisationer i udviklingspolitikken. Hertil kommer ministeriets rolle i at omsætte regeringens politik til lovgivning og administrative beslutninger. Selvom ministeriet samlet set udarbejder relativt få lovforslag, spiller det en central rolle i forbindelse med lovændringer, der følger af traktatforpligtelser indgået af Danmark, ligesom ministeriet har det overordnede ansvar for forvaltningen af udviklingsbistanden.

For det tredje yder Udenrigsministeriet omfattende rådgivning til regeringen. Denne rådgivning spænder fra juridiske vurderinger – nationalt og internationalt – til strategiske analyser af, hvordan regeringen bedst fremmer sine udenrigspolitiske målsætninger og håndterer risici, blandt andet i krisesituationer. For det fjerde omsætter ministeriet regeringens politiske prioriteter til konkrete udenrigspolitiske retninger via rapporter, oplæg og taler, som indlejrer den siddende regerings fokusområder i den eksisterende praksis. Endelig spiller ministeriet en stadig større rolle i formidlingen af dansk udenrigspolitik både nationalt og internationalt. Det gælder ved møder og konferencer og i stigende grad gennem både traditionelle massemedier og på sociale medier,

hvor en række ambassadører deler både diplomatiske tiltag og begivenheder og mere uformelle oplevelser fra deres hverdag.

Selvom Udenrigsministeriets placering i udenrigspolitikken fortsat er central, har ministeriets relative indflydelse været under pres siden Den Kolde Krigs afslutning (Pedersen og Wivel, 2026). Som i andre europæiske lande har statsministeren fået en mere fremtrædende rolle, ikke mindst fordi internationale topmøder og bilaterale drøftelser på lederniveau fylder mere, og fordi udenrigspolitik i stigende grad er blevet et tema i den bredere politiske debat. Samtidig er den udenrigspolitiske dagsorden blevet udvidet i takt med globalisering og EU-integration, hvilket har givet flere ressortministerier en signifikant større udenrigspolitisk rolle end tidligere (Morin og Paquin, 2018: 117-8).

Den øgede internationale efterspørgsel efter danske militære bidrag – først fra FN, senere fra NATO og USA, og senest forstærket af Ruslands invasion af Ukraine – har desuden flyttet en større del af udenrigspolitikken fokus over mod anvendelsen af militære virkemidler. Tendensen er yderligere forstærket af den voldsomme forøgelse af forsvarsbudgettet og et fokus på både værnepligt og den enkelte borgers rolle ved evt. angreb på det danske samfund. Forsvarspolitikken fylder i dag mere for vælgerne – både økonomisk og i deres hverdag. Det flytter det politiske fokus yderligere mod forsvarspolitikken samtidig med, at Forsvarsministeriet og Forsvaret har fået en mere fremtrædende position i udenrigspolitiske beslutninger, fordi ministeriets tekniske og militærstrategiske ekspertise er afgørende i sager med militære dimensioner. Denne udvikling blev yderligere forstærket med forsvarsforliget fra 2025, der udvidede Forsvarsministeriets og Forsvarets rolle i både analyse og gennemførelse af forsvars og sikkerhedspolitiske beslutninger.

De formelle institutioner i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningsproces

De formelle institutioner i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningsproces består dels af en række udvalg og samarbejdsfora i regeringen og centraladministrationen – væsentligst Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg og Regeringens Koordinationsudvalg – dels en række udvalg i Folketinget: Det Udenrigspolitiske Nævn, Udenrigsudvalget, Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget samt Europaudvalget.

Det Udenrigspolitiske Nævn

Det Udenrigspolitiske Nævn er nedsat af Folketinget i henhold til grundloven. Nævnets arbejde er desuden reguleret ved loven om Det Udenrigspolitiske Nævn. På den måde adskiller nævnet sig fra de andre udvalg i Folketinget, hvis funktioner ikke er lovbestemt, men tager udgangspunkt i Folketingets forretningsorden.¹ Nævnet har 17 medlemmer, som alle er medlemmer af Folketinget. Medlemmerne er udpeget af de politiske partier i Folketinget, og de får tildelt et antal pladser i nævnet i forhold til partiernes størrelse i Folketinget.

Nævnets funktioner og arbejdsopgaver er fastlagt i grundlovens § 19, stk. 3: ”Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om Det Udenrigspolitiske Nævn fastsættes ved lov.” Disse ”nærmere regler” er fastsat i lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor det i § 2 præciseres at: 1) Regeringen rådfører sig med nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, 2) nævnet drøfter med regeringen sager af betydning for landets udenrigspolitik, og 3) nævnet modtager oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold.

Nævnets rolle er ikke at træffe beslutninger, men derimod at fungere som et forum for rådgivning (orientering, drøftelse og kontrol), hvor regeringens fortrolige briefinger skal sikre, at Folketinget løbende har den nødvendige indsigt til at udøve demokratisk kontrol. Dialogen i nævnet bidrager samtidig til at opbygge tillid og skabe fælles forståelse af de udenrigspolitiske prioriteringer og valg, og den medvirker til at sikre bred opbakning til regeringens linje, selvom nævnet ikke afgiver egentlige mandater.

Grundloven og nævnsløven giver imidlertid Folketinget konkrete værktøjer til at påvirke regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitik, da regeringen på området er omfattet af samme parlamentariske kontrolmekanismer og sanktionsmuligheder som på andre politiske områder. Det betyder, at nævnets arbejdsområde overlapper med både Udenrigsudvalget og Forsvarsudvalget. I modsætning til nævnet kan disse udvalg benytte de fulde parlamentariske kontrolmidler, hvilket i praksis indebærer, at sager kan behandles parallelt i både nævnet og udvalgene. Udenrigsudvalget kan f.eks. indkalde en minister til samråd om et udenrigspolitisk emne, samtidig med at ministeren drøfter samme problemstilling i nævnet. Det samme gælder Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget, som ligeledes fører kontrol på sit område.

Danmark har siden 1970'erne primært været regeret af mindretalsregeringer. Det har givet Folketinget – og dermed også Det Udenrigspolitiske Nævn – betydelig indflydelse på den udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs og regeringen et stærkt incitament til at søge den bredest mulige opbakning til sin politik. Regeringens pligt til at rådføre sig med nævnet indebærer, at den relevante minister (typisk statsministeren, udenrigsministeren eller forsvarsministeren) skal lytte til medlemmernes bemærkninger og besvare spørgsmål om sager med væsentlig udenrigspolitisk betydning. Det kan omfatte aktuelle spørgsmål som udviklingen i Mellemøsten, situationen i Ukraine eller orientering forud for møder i Det Europæiske Råd. Selvom regeringen ikke er bundet af nævnets synspunkter, kan drøftelserne være afgørende for at vurdere, om der er politisk støtte bag regeringens linje. Pligten til at forelægge sager for nævnet gælder også, selv hvis emnet behandles i Folketinget efter grundlovens bestemmelser, f.eks. § 19, stk. 1, da formålet med forelæggelsen er at sikre rådgivning, før den endelige beslutning træffes. Når § 2 fastslår, at nævnet skal ”drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik” med regeringen,

betyder det, at regeringen løbende skal sørge for, at nævnet er tilstrækkeligt orienteret om relevante udenrigspolitiske forhold, så parlamentarikerne kan føre meningsfulde drøftelser. Denne drøftelsespligt hænger tæt sammen med regeringens ansvar for at give nævnet fyldestgørende information. Det hedder også, at nævnet skal ”modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold”, hvilket skal sikre, at nævnet kan rådgive regeringen på et velinformeret grundlag og deltage i reelle drøftelser. Orienteringen gives typisk mundtligt af statsministeren, udenrigsministeren eller forsvarsministeren ved møderne og følges ofte op af en orientering om udfaldet af internationale møder. Hertil kommer skriftlige oplysninger såsom ambassadørindberetninger og mødereferater.²

Regeringen har et vist råderum i vurderingen af, hvad der udgør spørgsmål af ”større udenrigspolitisk rækkevidde”, men ministre er, ligesom på andre politikområder, underlagt reglerne i ministeransvarlighedsloven og skal derfor give korrekt og dækkende information til Folketinget. Regeringen har samtidig en klar interesse i at undgå mistillidsafstemninger eller tab af flertal, hvilket lægger en vis politisk disciplin ned over håndteringen af nævnets arbejde.

Det tilbagevendende spørgsmål om, *hvornår* regeringen skal inddrage nævnet i behandlingen af en udenrigspolitisk beslutning, har gennem årene været genstand for omfattende drøftelser i nævnet. Grundlovens § 19, stk. 3, samt nævnslovens § 2 fastslår, at regeringen har pligt til at konsultere nævnet, *inden* der træffes beslutninger med væsentlig udenrigspolitisk betydning. Bestemmelserne gør det således utvetydigt, at forelæggelsen skal ske, *før* beslutningen formelt er truffet. Dette følger af, at hvis nævnets rådgivning skal have reel indflydelse, må den gives på et tidspunkt, hvor regeringen endnu ikke har meldt sin beslutning ud til andre lande eller på anden måde sat den i værk.

Dette forhindrer ikke, at regeringen internt kan have taget stilling, hvilket typisk tilkendegives over for nævnet ved forelæggelsen. Det afgørende er, at beslutningen i princippet fortsat må anses for ”ændringsbar” på rådgivningstidspunktet (Det Udenrigspolitiske Nævn, 2016).

Der kan opstå særlige situationer, hvor regeringen må agere så hurtigt, at der ikke kan indkaldes til møde i tide. I sådanne tilfælde kan regeringen være nødt til at træffe beslutninger af udenrigspolitisk rækkevidde uden forudgående rådføring, men skal efterfølgende orientere Folketinget hurtigst muligt om de tiltag, der er gennemført. For at undlade rådføring skal der dog foreligge en ”afgørende faktisk hindring”. I praksis beror vurderingen heraf på en politisk vurdering af, om omstændighederne gjorde det umuligt at indkalde nævnet inden beslutning. Det betragtes som sjældent, at regeringen ikke vil kunne indkalde nævnet, og der har tidligere været afholdt møder med meget kort varsel både fysisk og online.³

Da regeringen normalt tager initiativ til rådføringen, er det som regel regeringen, der vurderer, om en sag har et omfang, der berettiger et møde i nævnet. Medlemmerne har dog fortsat mulighed for selv at kræve et møde, idet

formanden er forpligtet til at indkalde, når tre medlemmer fremsætter ønske herom. Nævnet mødes efter behov, typisk hver tredje eller fjerde uge, men hyppigere i perioder med internationale topmøder eller internationale kriser.

Forud for rådsmøder i EU på udenrigsministerniveau forelægges disse normalt ikke for nævnet, men sager inden for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik behandles efter en konkret vurdering. Som led i regeringens informationsforpligtelse modtager nævnet rådsmødernes dagsordener på forhånd for at kunne sikre, at ingen punkter burde have været forelagt særskilt. Efter møderne sender udenrigsministeren en skriftlig redegørelse til nævnet. Det tilstræbes, at denne rapport foreligger, inden sagen optages på dagsordenen som skriftlig afrapportering, så medlemmerne kan stille spørgsmål. Emner på dagsordenen for uformelle udenrigs- og forsvarsministermøder i EU forelægges ligeledes nævnet, ligesom regeringen løbende orienterer om spørgsmål vedrørende EU's udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik i forbindelse med møder i Det Europæiske Råd.

Nævnets arbejde understøttes af et sekretariat i Folketinget, som består af embedsmænd med ansvar for at bistå formanden og medlemmerne i planlægning og gennemførelse af nævnets arbejde. Denne koordinering sker i tæt dialog med Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Statsministeriet, som alle er centrale ministerier for nævnets sagsbehandling.

Udenrigsudvalget

Folketinget har flere udvalg, der spiller en central rolle i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Udenrigsudvalget arbejder, ligesom nævnet, med udenrigspolitiske spørgsmål, men udvalgets funktioner er af en anden karakter. Hvor regeringen efter grundloven er forpligtet til at rådføre sig med nævnet i sager af større udenrigspolitisk rækkevidde, består Udenrigsudvalgets hovedopgaver i 1) at behandle lovforslag og beslutningsforslag og 2) at føre parlamentarisk kontrol med de politikområder, der knytter sig til udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitikken (Folketinget, u.å.a). Det indebærer blandt andet tilsyn med udenrigsministerens og udviklingsministerens forvaltning af disse områder.

Kontrollen med regeringens håndtering af udenrigspolitikken udgør ofte en væsentlig del af udvalgets arbejde. I praksis sker denne kontrol ved, at medlemmerne stiller spørgsmål til ministrene i form af § 20-spørgsmål, skriftlige udvalgsspørgsmål, spørgsmål til samråd eller ved forespørgselsdebatter. Da det er regeringen, der fører udenrigspolitikken, indgår området sjældent i større lovgivningsforløb eller i policy-specifikke forlig. En undtagelse er udviklingsbistanden, som regelmæssigt indgår i finanslovsforhandlingerne. Udenrigsministeriet fungerer i denne sammenhæng som udvalgets fagministerium, idet ministeriet traditionelt varetager de udenrigs- og sikkerhedspolitiske områder samt udviklingssamarbejdet.

Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget

Et andet væsentligt udvalg er Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget, der beskæftiger sig med alle spørgsmål, der vedrører det militære forsvar, den nationale sikkerhed og det civile beredskab. Udvalgets arbejde kan opdeles i to hovedfunktioner: 1) behandling af lov- og beslutningsforslag inden for udvalgets sagsområde, hvilket kan omfatte spørgsmål om organiseringen af forsvaret, udformningen af beredskabet, håndhævelse af suverænitet i hele Rigsfællesskabet eller beslutninger om danske militære bidrag til internationale missioner; 2) parlamentarisk kontrol med forsvarsministerens forvaltning af regeringens forsvars-, sikkerheds- og beredskabspolitik samt kontrol med regeringens opfyldelse af de lovgivningsmæssige og mandatmæssige krav, som Folketinget har vedtaget på disse områder (Folketinget u.å.b).

Byrjalsen (2026) peger i denne sammenhæng på, at der med indgåelsen af de 10-årige forligsrammer på det forsvarspolitiske område er sket en sammen-smeltning af regeringens og Folketingets magt i forsvarsforligskredsen. Han peger i den sammenhæng på, at Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget fremstår i en komparativ sammenhæng som en svagere selvstændig parlamentarisk aktør end i de andre nordiske lande. Dette skyldes, at størstedelen af partierne i udvalget også er repræsenteret i forligskredsen, hvilket medfører, at regeringen kan bruge forligskredsen som det primære forum for politiske drøftelser med det parlamentariske flertal. Det betyder ifølge Byrjalsen, at der kan opstå situationer, hvor flertallet bruger drøftelserne i forligskredsen som den primære arena, og at møderne i udvalget bliver brugt til at registrere det politiske flertal.

Europaudvalget

Selvom Europaudvalget ikke i snæver forstand fokuserer på Danmarks udenrigspolitik, er der dog flere aspekter af den danske udenrigspolitik, der kanaliseres gennem EU. Her drøftes beslutninger, som nok snævert vedrører EU, men mange af disse beslutninger kan fremadrettet også påvirke den danske regerings muligheder for at føre udenrigspolitik på andre områder. Derfor kan man ifølge Pedersen, Blom-Hansen og Martinsen (2026) argumentere for, at regeringens EU-politik på en række områder er vigtigere for Folketinget at kontrollere end beslutninger truffet alene af et flertal i Folketinget. For hvor danske udenrigspolitiske beslutninger i teorien altid kan ændres af et nyt folketingsflertal, kræver ændringer af EU-politik ikke kun et flertal i Folketinget, men også tilslutning fra de andre EU-lande.

Folketinget og særligt Europaudvalget har en central funktion i Danmarks EU-politik. Udvalget tilrettelægger først og fremmest regeringens forhandlingsmandat i EU samt behandlingen af den lovgivning, der kræver national implementering som følge af EU-beslutninger. Hovedelementet i den danske EU-koordinationsmodel er at sikre politisk enighed om den linje, regeringen skal følge i EU's Ministerråd. Før en minister kan forhandle eller stemme på Danmarks vegne, skal regeringens oplæg derfor præsenteres for Europaudvalget. Regeringen er forpligtet til at rådføre sig med udvalget i EU-sager, der

vurderes som ”væsentlige”. Tidligere har udvalget også haft en særlig rolle i forhold til de aspekter af EU’s udenrigspolitik, hvor der især i 1980’erne var et ønske om at sikre parlamentarisk kontrol med regeringens forhandlingsadfærd (Pedersen, 2009).

Europaudvalget fungerer i praksis som et slags mini-Folketing (Jensen, 2003), da det afspejler Folketingets partifordeling. Det gør det lettere at afgøre, om der er et flertal for eller imod regeringens position. Selvom Europaudvalget har en særlig rolle, indgår også en række andre fagudvalg i behandlingen af EU-stof og bidrager dermed til Folketingets samlede kontrol med regeringens forhandlinger.

Kernen i kontrollen er at sikre, at regeringen kun går videre i forhandlingerne, hvis et flertal i udvalget støtter mandatet. I alle større sager må ministeren have et klart mandat, før forhandlinger eller afstemninger i Ministerrådet finder sted. Regeringen afgør selv, hvilke sager der har ”større betydning” og derfor kræver udvalgets opbakning. Oplægget kan fremlægges skriftligt eller mundtligt, og et mandat anses givet, hvis ikke et flertal udtrykkeligt afviser regeringens linje.

Europaudvalget mødes typisk hver fredag året rundt, hvor ministrene gennemgår de sager, der skal behandles i EU, og fremlægger regeringens planlagte forhandlingslinjer. Mandaterne udtrykker et ønske om at sikre sammenhæng mellem regeringens forhandlinger i Bruxelles og den senere lovgivning i Folketinget. Partier kan dog stemme imod et kompromis i folketingssalen, hvis det endelige EU-resultat afviger væsentligt fra mandatets intentioner.

Indholdet af mandaterne varierer – nogle er brede og politiske, andre er detaljerede og tekniske. Den formelle kontrol kan være udfordret af, at EU-forhandlinger ofte er komplekse og kræver fleksibilitet. Derfor spiller de uformelle procedurer i EU-politikken samt regeringens efterfølgende afrapportering en stor rolle i den parlamentariske kontrol.

Uformelle institutioner i den danske udenrigspolitiske koordination

Det danske parlamentariske system er præget af en lang tradition for mindretalsregeringer. Det indebærer, at regeringer ofte ikke råder over eget flertal, men må opbygge dette ad hoc med støtte og oppositionspartier eller etablere bredere policy-koalitioner på hhv. det udenrigs- og forsvarspolitiske område og på europapolitikken (Jakobsen, 2019; Christiansen og Pedersen, 2012b). Konsekvensen er, at dele af regeringens udenrigs- og europapolitik i praksis bliver mere forhandlings og kompromisbaseret, end den formelle læsning af grundloven isoleret set tilsiger.

De uformelle rammer om udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken

Det afspejles i en omfattende formel og uformel koordination mellem regeringen og Folketingets partier forud for udenrigspolitiske beslutninger, fordi til-

lid og løbende dialog mellem nøgleministre og oppositionens frontfigurer er afgørende for et smidigt beslutningsforløb. Særligt samspillet mellem statsministeren og lederen af det største oppositionsparti – samt uformelle kontakter i kredsen af forsvarsforligspartier og mellem centrale partiledere – fungerer som en praktisk løsning på behovet for at afdække, om der findes et bæredygtigt flertal bag regeringens kurs (Mariager og Wivel, 2019: 325-6).

Disse uformelle kanaler hjælper regeringen med at afsøge det politiske råderum, før en sag løftes ind i bredere fora, hvor risikoen for politisering er større, og hvor regeringens handlefrihed typisk bliver smallere. Koordinationsmøderne på udenrigs- og sikkerhedsområdet har ofte forligslignende træk, men er sjældent knyttet til specifikke policy-forlig. I stedet bygger de på en fælles tilgang til overordnede målsætninger og til brugen af f.eks. militære instrumenter – beslutninger, der typisk vedtages af en stabil kerne af regeringsbærende partier på tværs af fløjene i dansk politik. Dette er mest tydeligt også set i forbindelse med opbakningen til Ukraine efter den russiske invasion i 2022.

Uformelle kontakter giver en udvalgt kreds af partier og politikere privilegeret adgang til relevant information sammenlignet med de partier, der ikke indgår i kredsen

Dermed er udenrigs-, sikkerheds-, udviklings- og EU-politikken ikke forligsbelagt i snæver forstand, men rummer alligevel forligslignende elementer, fordi deltagelse i disse bredere kredse/policyfællesskaber i praksis er en forudsætning for regeringsduelighed. Uformelle kontakter giver samtidig en udvalgt kreds af partier og politikere privilegeret adgang til relevant information sammenlignet med de partier, der ikke indgår i kredsen – også selvom de er repræsenteret i nævnet.

Forskningen har endnu ikke kortlagt de præcise konventioner for disse uformelle kontakter. Studier peger dog på, at når de centrale aktører tidligt informeres og kan drøfte sager i andre sammenhænge, mindskes tilskyndelsen til at presse på for yderligere åbenhed i nævnet (Mariager & Wivel 2019). Det har fået iagttagere til at hævde, at nævnet i visse situationer primært tjener som en indikator for de indenrigspolitiske hensyn i forligskredsen eller som et forum, hvor man bekræfter allerede indgåede forståelser aftalt i forligskredsene eller via underhåndsmøder. Sådanne tendenser kendes fra EU-politikken, hvor meget af mandatgivningen var aftalt forud for møderne i Europaudvalget, hvor de formelle møder primært tjente til at konfirmere eller klare de indgåede underhåndsaftaler (Pedersen, 2009; Christiansen og Pedersen, 2012a). Overføres lignende logikker til koordinationen omkring nævnet kan det i teorien indebære, at information og indflydelse gradvist glider fra Det Udenrigspolitiske Nævn – der er grundlovsforankret – til mindre transparente fora uden referat og med en fleksibel politisk deltagerkreds. Sådanne tendenser er dog ikke blevet påvist, hvilket kunne indikere at de formelle rammer om nævnets

arbejde i højere grad modvirker en egentlig glidning, sammenlignet med det vi har set andre udvalgte.

Der er opstået en lidt særlig situation i forbindelse med det seneste forsvarsforlig, som har brudt normen ved at være 10-årigt, ligesom det er aftalt, at forliget består af en række delforlig, der forhandles over tid i forligskredsen. Argumentet er, at der er behov for stabilitet bag forsvarspolitikken i den nuværende sikkerhedspolitiske situation, og alle partier undtagen Enhedslisten og Alternativet har valgt at gå med i forliget. I forlængelse heraf har man besluttet at delegerer en udvidet kompetence til forsvarschefen i forhold til fremtidige anskaffelser og investeringer. I praksis betyder det, at forligskredsen kommer til at fungere som "politisk styringsgruppe" på det forsvarspolitiske område, ligesom der er udviklet en praksis, hvor den interne regeringskoordination også kommer til at spille en central rolle, og at formelle fora som nævnet og Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget kommer til at spille en mindre central rolle.

Generelt er der i denne styring sket en centralisering af beslutningskompetencen i regeringstoppen. Dette minder om en mere generel tendens, som Christensen (2025) har påvist i en bred analyse af det danske embedsværk. Her peges der på, at Statsministeriets og Finansministeriets rolle er blevet markant styrket de seneste år, hvor møderne i regeringens Koordinations- og Økonomiudvalg samt de uformelle torsdagsmøder, hvor regeringens topministre mødes uden embedsværket, spiller en stadig vigtigere rolle for politikudformningen. Koordinations- og Økonomiudvalgets centrale rolle betyder, at forberedelsen til møderne er indarbejdet i ministeriernes formelle forberedelse af politiske sager (Trangbæk, 2021). En central nyskabelse under SVM-regeringen (2022-2026) er udvalget for regeringsledelse, hvor partilederne og deres næstformænd mødes for at koordinere regeringens overordnede linje. Udvalgets centrale karakter kan henføres til en række indenrigspolitiske forhold grundet regeringens karakter, men kan også forklares ud fra den overordnede sikkerhedspolitiske situation, der har presset dansk politik. Den øgede internationale usikkerhed har øget behovet for koordination på tværs af regeringen, herunder i de stående regeringsudvalg, inklusive sikkerhedsudvalget og de førnævnte udvalg (Trangbæk, 2026).

Det er indtrykket, at beslutningsprocesserne internt i regeringen er blevet mere centraliserede, men også mere fleksible og ad hoc-prægede, hvor beslutninger oftest træffes uden de processuelle og legalistiske bindinger, der findes i det traditionelle ministerielle system. Jørgen Grønnegård Christensen peger på, at der er tale om en bred centraliseringstendens, hvor de politiske udspil på ældreområdet, klimaområdet, de grønne trepartsforhandlinger, havmøller mv. ligeledes udspringer fra disse processer. Hvorvidt disse fund også gælder på det bredere udenrigs- og forsvarspolitiske område, er ikke blevet undersøgt systematisk i en dansk sammenhæng. International forskning peger dog i retning af, at de udenrigspolitiske ledere generelt er blevet endnu vigtigere i den udenrigspolitiske beslutningsproces end tidligere (Saunders, 2022), og

at regeringslederne, som nævnt ovenfor, gennem øget deltagelse i topmøder og internationale forhandlinger i dag varetager betydende og statustunge dele af udenrigspolitikken, der tidligere hørte hjemme hos udenrigsministeren (Morin og Paquin, 2018: 118).

Det skal betones, at undersøgelser konsekvent viser, at nævnet inddrages i sager af større rækkevidde. Krigsudredningen (Mariager og Wivel, 2019) dokumenterer imidlertid i forbindelse med deltagelsen i internationale interventioner, at der eksisterer forskellige modeller for inddragelse, hvor der kan sondres mellem

- Maksimalistisk inddragelse: omfattende materialefremlæggelse og tidlig inddragelse af nævnet.
- Minimalistisk inddragelse: begrænset informationsdeling og sen inddragelse.

Krigsudredningen peger – på baggrund af analyser af beslutninger om udsendelse af danske styrkebidrag til koalitionsoperationer – på, at der i den sammenhæng udviklede sig en minimalistisk praksis, hvor nævnet relativt sent blev bragt ind i forløbet.

Timing er central: Inddrages nævnet for tidligt, risikerer medlemmerne at skulle forholde sig til uafklarede beslutningsalternativer, hvilket kan indsnævre regeringens handlemuligheder og vanskeliggøre varetagelsen af danske interesser. Omvendt kan sen inddragelse betyde, at f.eks. beslutninger om danske militære bidrag til NATO-indsatser de facto er truffet, så et nej fra Folketinget vil have betydelige omkostninger i relationen til USA og de andre alliancepartnere (jf. Pedersen og Reykers, 2023).

Derudover kan en minimalistisk praksis være blevet forstærket af andre forhold. Dels har lækager af fortrolige oplysninger til pressen svækket regeringens position i internationale forhandlinger. Dels udvikledes under Den Kolde Krig en sikkerhedspræget tilbageholdenhed, hvor kredsen bag forsvarsforligene ofte fik mere detaljeret information end nævnet – blandt andet på grund af repræsentationen af partier (som VS og DKP) i nævnet, hvis loyalitet nogle aktører betvivlede.

Endelig har ændringer i trusselsbilledet siden Den Kolde Krig påvirket efterspørgslen efter danske militære bidrag. Hvor truslen tidligere var relativt stabil og fokuseret på Sovjetunionen, og militære engagementer var begrænsede og typisk FN-mandaterede, har perioden frem til Ruslands invasion af Ukraine været præget af en form for “uendelig krig” med mange – til tider overlappende – missioner under NATO, FN og ad hoc koalitioner, ikke altid med direkte FN-mandat og med sammenfletning af interessebaserede og værdipolitiske hensyn (Wivel, 2020). Denne udvikling har ændret behovet for løbende information og debat mellem regering og Folketing, øget kompleksiteten i Danmarks militære engagement og gjort de formelle rammer mere

reaktive. Det kan samlet set forstærke uigennemsigtheden i beslutningsprocessen og indebære, at Det Udenrigspolitiske Nævn i visse sager snarere fungerer som en “nødbremse” end som det primære forum for regeringens rådføring med Folketinget (Mariager og Wivel, 2019: 327).

De uformelle rammer om europapolitikken

På grund af Danmarks tradition for mindretalsregeringer har Folketinget generelt en stærk formel kontrol med EU-politikken. Ministrene har brug for at vide, at deres mandat er solidt, før de går ind i forhandlinger. Samtidig har der udviklet sig forskellige europapolitiske rammeaftaler og uformelle procedurer, som skaber stabilitet og kontinuitet i dansk EU-politik – og dermed binder skiftende regeringer politisk. Som småstat har Danmark desuden en særlig interesse i, at EU-linjen er bredt forankret, så der ikke opstår tvivl om Danmarks position i forhandlinger.

Selvom regeringen fører EU-politikken, forhandles de overordnede linjer ofte af en bredere kreds af partier, der deltager i disse rammeaftaler. De europapolitiske aftaler blandt Folketingets partier sikrer en bred enighed om den EU-politiske linje i Danmark. Men den sikrer ikke nødvendigvis enighed om dagligdagens EU-politik, som består af dansk stillingtagen til de mange konkrete forslag til nye og ændrede EU-regler, der hele tiden formuleres af Kommissionen (Pedersen, Blom-Hansen og Martinsen, 2026). Aftalen om Lissabon-traktaten fra 2008 fungerer fortsat som et grundlag, og den seneste aftale fra 2023 udstikker nye pejlemærker for Danmarks rolle i EU efter Ruslands invasion af Ukraine. Disse aftaler har spillet en særlig rolle i forbindelse med traktatforhandlinger (Pedersen, 2009), men har også betydning for udformningen af Danmarks mandater i Ministerrådet (Christiansen og Pedersen, 2012a).

Selvom rammeaftalerne ikke er juridisk bindende på samme måde som politiske forlig, udgør de alligevel en vigtig ramme, som regeringen normalt ikke kan ignorere, da de parlamentariske flertal og forhandlingsmandater traditionelt skabes netop her. Indflydelsen i kredsen afhænger i høj grad af den politiske kapital, partierne investerer i forhandlingerne. Ministrene har begrænset mulighed for at afvise aftalepartners ønsker, da et brud kan underminere deres position, både i aftalekredsen og i EU's Ministerråd. Af den grund har europapolitiske ordførere ofte betydelig indflydelse på de danske mandater – både formelt og uformelt (Christiansen og Pedersen, 2012b).

For oppositionspartierne indebærer deltagelse i den europapolitiske aftalekreds både muligheder og forpligtelser. Til gengæld for at få indflydelse på regeringens positioner i EU-forhandlingerne forudsættes det, at de samme partier også medvirker til at sikre flertal i folketingsalen, når EU-initiativer senere skal vedtages. Også for oppositionen handler processen om at opbygge og anvende politisk kapital: Det er svært at kræve indflydelse på mandaterne, hvis man efterfølgende ikke kan støtte de beslutninger, regeringen forhandler hjem. Derfor vil deltagerne i aftalekredsen som regel strække sig langt for at

opnå brede flertal og sikre, at lovgivning faktisk kan gennemføres. Det betyder samtidig, at der er dele af dansk EU-politik, der ikke offentligt diskuteres pga. de forligslignende strukturer, der skaber en mindre offentlig tilgængelig debat.

Det betyder også, at deltagerne søger at undgå større konflikter i behandlingen af EU-sager, da regeringen naturligvis ikke kan garantere, at danske prioriteter får fuldt gennemslag i de endelige direktiver eller kompromiser. Derfor støtter oppositionspartierne ofte slutresultatet, selv når det ikke præcist afspejler de oprindelige mandater – så længe regeringen har arbejdet loyalt for de danske standpunkter. Her bliver regeringens proceshåndtering oftest afgørende, da det er vigtigt at signalere inddragelse af oppositionspartierne for at sikre vedtagelse i folketingsalen.

Europaudvalgets formelle kontrol og de uformelle drøftelser i aftalekredsen dækker således forventningen om, at ministeren faktisk forhandler i overensstemmelse med mandatet. Regeringen skal løbende orientere udvalget om forhandlingernes forløb og kunne dokumentere, at den har ageret inden for de politiske rammer, Folketinget har udstukket. Udvalget kan derfor både bede om redegørelser og indkalde ministeren til samråd, hvis der er tvivl om, hvordan konkrete sager er blevet håndteret i Ministerrådet.

Effektivitet versus gennemsigthed i den udenrigspolitiske beslutningsproces

Samarbejdet mellem Folketinget og regeringen i udenrigs-, sikkerheds-, forsvars- og europapolitikken er karakteriseret ved en stabil praksis med kontinuerlig inddragelse af Folketingets partier. Inddragelsen er begrundet i den danske tradition for mindretalsregeringer, hvor regeringen typisk er afhængig af Folketinget for at kunne gennemføre sin politik – og i den yderste konsekvens at undgå at få et folketingsflertal imod sig, der kan vælte den. Samtidig er samarbejdet indlejret i en stærk tradition for som lille land at sikre en stabil og robust udenrigspolitik, der kan stille Danmark så stærkt som muligt i både forhandlinger og konfrontationer med andre lande. Formelle rammer, blandt andet i grundloven, sætter rammer for samarbejdet mellem regeringen og Folketinget, men en ikke ubetydelig del af samarbejdet er mere uformelt og prioriterer f.eks. partiledere fra de større partier og deltagere i forsvarsforliget frem for andre. Det understøtter effektivitet og opbakning fra centrale politiske partier, men rummer samtidig udfordringer i form af nedsat gennemsigthed i beslutningsprocessen og risiko for manglende systematik og erfaringsopsamling i udenrigspolitikken samt et incitament for Folketinget til at undgå at udfordre regeringen af frygt for afsporing eller udelukkelse fra beslutningsprocessen.

Noter

- 1 Nedenstående formelle beskrivelse af Det Udenrigspolitiske Nævns, Udenrigsudvalgets og Forsvarsudvalgets arbejde baserer sig på information fra www.ft.dk samt Det Udenrigspolitiske Nævn (2016).
- 2 Ud over drøftelserne kan nævnets medlemmer stille skriftlige spørgsmål til regeringen via nævnssekretariatet, som ministeren skal besvare mundtligt på førstkommande møde. Denne praksis minder om de stående udvalgs kontrolmuligheder, selvom den ikke fremgår direkte af nævnsløven.
- 3 I tilfælde, hvor der ikke er tale om beslutninger af større udenrigspolitisk betydning, men om regeringens mere generelle pligt til at orientere og drøfte sager med nævnet (jf. nævnsløvens formulering om, at nævnet skal "modtage oplysninger"), finder orientering i praksis sted både før og efter, beslutningen er truffet.

Referencer

- Byrjalsen, Niels (2026), "Krisepolitisk aktivisme: Dansk forsvarspolitik i en ny sikkerhedspolitisk æra", *Økonomi & Politik*, i dette temanummer.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2025), *Embedsfolk*, København: Djøf Forlag.
- Christiansen, Flemming Juul og Rasmus Brun Pedersen (2012a), "The impact of EU on the coalition formation in a minority system: The case of Denmark", *Scandinavian Political Studies*, 5(3): 179-97.
- Christiansen, Flemming Juul og Rasmus Brun Pedersen (2012b), "Europæisering af koalitioner mellem Folketingets partier", *Politica*, 44(2): 202-20.
- Det Udenrigspolitiske Nævn (2016), *Information om Nævnets arbejde*, Folketinget. Det Udenrigspolitiske Nævn_2016. Dansk pamflet.pdf
- Folketinget (u.å. a), "Udenrigsudvalgets arbejde", www.ft.dk/da/udvalg/udvalgene/uru/arbejde.
- Folketinget (u.å. b), "Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalgets arbejde", www.ft.dk/da/udvalg/udvalgene/fou/arbejde.
- Grundloven. www.retsinfo.dk
- Jakobsen, Peter Viggo (2019), "Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik", *Politica*, 51(2): 139-63.
- Jensen, Henrik (2003), *Europa-udvalget – et udvalg i Folketinget*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel (2019), *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, Københavns Universitet. https://krigsudredning.ku.dk/dokumenter/Bind_1.pdf.
- Morin, Jean-Frédéric og Jonathan Paquin (2018), *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Cham: Springer.
- Pedersen, Rasmus Brun (2009), *Danmark under traktaterne: Et case studium af regerings- og parlamentsrelationerne under forhandlingerne om Fælles Akten og Maastricht-traktaten*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Pedersen, Rasmus Brun og Yf Reykers (2025), "Invitation games and the politics of joining US-led coalition warfare: a small state perspective", *International Relations*, 39(3): 414-35.
- Pedersen, Rasmus Brun og Anders Wivel (2026), "Danmark i verden: Dansk Udenrigs- og sikkerhedspolitik", i Peter Munk Christiansen og Jens Blom-Hansen, red., *Det demokratiske system*, kapitel 12. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pedersen, Rasmus Brun, Jens Blom-Hansen og Dorte Sindbjerg Martinsen (2026), "Dansk Europapolitik og det danske EU-koordinationssystem", i Peter Munk Christiansen og Jens Blom-Hansen, red., *Det demokratiske system*, kapitel 11. København: Hans Reitzels Forlag.
- Rytter, Jens E. og Anders Henriksen (2019), "Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet", i Rasmus Mariager og Anders Wivel, red., *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*, pp. 639-71.
- Saunders, Elizabeth N. (2022), "Elites in the making and breaking of foreign policy", *Annual Review of Political Science*, 25: 219-40.
- Trangbæk, Amalie (2021), *Living on the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*, Aarhus: Politica.
- Trangbæk, Amalie (2026), *Mellem magt og ministre*, Aarhus: Klim.
- Volgy, Thomas J. og John E. Schwarz (1991), "Does politics stop at the water's edge? Domestic political factors and foreign policy restructuring in the cases of Great Britain, France, and West Germany", *The Journal of Politics*, 53(3): 615-43.
- Wivel, Anders (2020), "Evig aktivisme i uendelig krig: sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik", *Internasjonal Politikk*, 78(3): 411-20.