

Udenrigsministeriets rolle i den udenrigspolitiske beslutningsproces

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Udenrigsministeriet er centralt i den udenrigspolitiske beslutningsproces i Danmark. Ministeriet analyserer og vurderer løbende internationale problemstillinger, hvor der er potentielle danske interesser på spil, formulerer de overordnede punkter i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, og sikrer konsistens i udenrigspolitikken og overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Diplomatiets spiller en særlig rolle og bidrager med netværk, lokale viden og kulturel forståelse fra ambassaderne.

Ministeriet er centralt i tænkningen om Danmarks nationale interesse og bistår regeringen i forberedelse af samarbejdet med folketinget, herunder Det Udenrigspolitiske Nævn, Europaudvalget og Udenrigsudvalget. Et nationalt sikkerhedsråd vil næppe være relevant for en småstat som Danmark, men et udenrigspolitisk råd, der kan fungere som tænketank med langsigtede analyser, kan i sin rette form være en god ide.

Et lands udenrigspolitik formuleres i et spændingsfelt mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik. Hvor stærkt dette spændingsfelt er, afgøres af mange faktorer som f.eks. karakteren af det internationale problem, der skal tages stilling til, herunder hvor meget spørgsmålet fylder indenrigspolitisk.

De indenrigspolitiske faktorer er bl.a., hvor omtvistet det pågældende problem er, regeringens sammensætning og dens parlamentariske styrke, udenrigsministerens egne ambitioner på det pågældende område, samt ikke mindst hvor afklaret den interministerielle koordination er.

Udenrigsministeriets position i beslutningsprocessen er fastlagt dels i Grundloven dels i lov om udenrigstjenesten. Den centrale formulering i Grundloven er, at ”kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender” (§ 19, stk. 1).

Lov om udenrigstjenesten sammenfatter udenrigstjenestens formål. Det hedder mere konkret, at ”Udenrigstjenesten forestår og koordinerer udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forbindelser til udlandet, herunder Danmarks deltagelse i samarbejdet inden for De europæiske Fællesskaber, internationale organisationer, det internationale udviklingssamarbejde samt behandlingen af folkeretlige spørgsmål” (§ 1, stk. 2).

Forholdet mellem ministerierne og deres rolle har selvfølgelig ændret sig over tid. Statsministeriet har i dag en mere central rolle end tidligere i kraft af den internationale mødeaktivitet, herunder ikke mindst møderne i Det Europæiske Råd. Samtidig hermed er centraladministrationen med medlemskabet af EF/EU blevet mere international. Der foregår i dag en stadig større udveks-

CARSTEN SØNDERGAARD
Fhv. ambassadør,
carsten.sondergaard@google-
mail.com

ling af medarbejdere mellem ministerierne, men der er også en tendens til, at mange medarbejdere finder andre græsgange efter nogle år. Konsekvensen er naturligvis et tab af viden og ekspertise. Det er et stadig voksende problem ikke kun for Udenrigsministeriet, men også for andre ministerier.

➤➤ **Statsministeriet har i dag en mere central rolle end tidligere i kraft af den internationale mødeaktivitet, herunder ikke mindst møderne i Det Europæiske Råd**

Udenrigsministeriets opgaver

Udenrigsministeriet er det centrale ministerium, når det kommer til formuleringen af dansk udenrigspolitik. Vi har med få undtagelser altid haft koalitionsregeringer i Danmark. Statsminister og udenrigsminister kommer sjældent fra samme parti. Det komplicerer af og til beslutningsprocessen, men for Udenrigsministeriet gælder, at en problemstilling skal belyses, og regeringens top skal være bekendt med indholdet af denne.

Udenrigsministeriets opgaver kan sammenfattes i følgende punkter:

- Løbende analysere og vurdere de internationale problemstillinger, hvor der er potentielle danske interesser på spil. Det er vigtigt, at problemstillingerne er så godt belyst som muligt. Regeringen skal have et beslutningsrum og varsles i tide, såfremt der kan opstå problemer.
- Formulere de overordnede punkter i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- Koordinere EU-politikken. Der er i Danmark en velfungerende beslutningsproces vedrørende EU. Informationsniveauet er højt blandt involverede ministerier.
- Sikre konsistens i regeringens udenrigspolitiske meldinger og overensstemmelse med vores internationale forpligtelser.
- Ministeriet har en central rolle på områder som sikkerhedspolitik, EU's kernefunktioner, folkeret og havret.

Heraf følger, at personalepolitikken bør sikre, at der altid er ekspertise til stede i organisationen på alle niveauer. Der bør være etablerede fødekæder til centrale stillinger i organisationen. Det samme gælder for sprogområder, hvor der med fordel kan rekrutteres medarbejdere med henblik på udstationering til bestemte områder. Det kan kun forbedre kvaliteten af en ambassades arbejde, såfremt medarbejderne behersker opholdslandets sprog. Det er et problem for Udenrigsministeriet at håndtere denne udfordring. Besparelser gennem flere år har resulteret i en skæv alderspyramide, hvor man mangler erfarne medarbejdere. Fødekæderne er tynde.

Hertil bør man også lægge en forpligtelse til at tænke over, hvad der er i Danmarks nationale interesse. Hvis ikke Udenrigsministeriet skulle gøre det, hvem så? Statsministeriet vil altid skulle være opmærksomme på de indenrigspolitiske aspekter, herunder ikke mindst sammenholdet i en regeringskoalition.

Heraf følger, at ministeriet bør arbejde for, at regeringen i sin kommunikation på passende måde signalerer, at resultatet af en forhandlingsproces meget vel kan indebære, at der skal flyttes holdninger, ellers bliver Danmark isoleret og uden indflydelse. Kort sagt skal der arbejdes på at flytte holdninger hos de politiske partier og i den brede debat. Det kan ofte lyde lettere sagt end gjort. Der kan være betydelig interministeriel uenighed, ligesom der kan være stærke kræfter blandt interesseorganisationerne, der har en anden holdning.

Møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn, Europaudvalget og Udenrigsudvalget er af stor betydning. Her redegør regeringen for sin holdning til en række spørgsmål for at sikre sig, at der er parlamentarisk dækning forud for internationale forhandlinger og andre meldinger på centrale spørgsmål. Det er i sagens natur vigtige møder. De kræver megen forberedelse.

I Grundloven hedder det om Det Udenrigspolitiske Nævn, at ”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” (§ 19, stk. 3). Hans Henrik Bruun har i en artikel om nævnet anført, at megen tid i realiteten går med sager med problemstillinger af større indenrigspolitisk rækkevidde (Bruun, 1978: 49).

Min egen erfaring bekræfter denne opfattelse. Selv om sager med udenrigspolitiske holdninger gik igennem, er det selvfølgelig regeringens ansvar, at der er parlamentarisk dækning. Regeringen har en oplysningspligt over for Det Udenrigspolitiske Nævn, men tavshed fra nævnsmedlemmernes side er ikke nødvendigvis lig fuld støtte. Man kan højst konstatere, at der ikke var et flertal imod en regeringsholdning.

Folketingets politiske partier havde tidligere gode internationale kontakter. Det er ikke længere tilfældet. I dag foregår kontakterne primært i Europa-Parlamentet, og nogle partier er bedre til at koordinere holdninger end andre. Det er et generelt problem i mange EU-lande, at kun få politikere har et dybere kendskab til udenrigspolitik. Det skyldes i høj grad, at det ikke flytter stemmer i valgkredsene. Dette stiller krav til regeringens håndtering af oplysningspligten over for nævnet.

Viden og netværk

Udenrigsministeriets styrke ligger i repræsentationsstrukturen. Der kan trækkes på viden, indsigt og netværk fra de bilaterale ambassader og repræsentationerne ved de internationale organisationer. Det indebærer adgang til viden og indsigt, som ingen andre danske institutioner kan få.



Udenrigsministeriets styrke ligger i repræsentationsstrukturen. Der kan trækkes på viden, indsigt og netværk fra de bilaterale ambassader og repræsentationerne ved de internationale organisationer

Et godt eksempel herpå oplevede jeg som ambassadør i Berlin under forhandlingerne om Femernbælt-forbindelsen. Transportministeriet i Danmark var selvfølgelig den centrale institution. Men dette ministerium kunne i Tyskland kun tale med sin modpart. Undertegnede havde som ambassadør derimod adgang til centrale spillere i det tyske system, som forbundskanslerens kontor, Auswärtiges Amt og Finansministeriet samt ikke mindst ministerpræsidenterne i de relevante delstater. Dette gav merværdi til formuleringen af de danske positioner (Mariager, 2015).

Ambassadernes rolle er meget centrale. De er omdrejningspunktet for de bilaterale forbindelser til deres opholdsland. De er ofte bedre informeret om de konkrete bilaterale forbindelser til opholdslandet end Udenrigsministeriet. Det følger selvfølgelig af, at de har et godt netværk til opholdslandet, ligesom de har kontakter til flere danske ministerier, erhvervsliv og interesseorganisationer om sager, der ikke passerer Udenrigsministeriets bord.

Geopolitikkens genkomst på den politiske dagsorden stiller krav om en tilpasning af organisationen. Der er et stadigt stigende krav fra erhvervsliv om bedre at forstå, hvad der egentlig foregår. Økonomisk diplomati er overskriften, og den opgave vil formentlig kun blive større.

De meget omskiftelige forhold gør det også nødvendigt for Udenrigsministeriet at prioritere en anden funktion. Overskriften er her alliancedannelse. Det er en kendsgerning, at EU-systemet ikke ridder den dag, det sadler. Beslutningsprocesser kan tage lang tid, ja endda måles i år. Det skyldes dels, at EU er baseret på et juridisk grundlag, og dels at der ageres reaktivt. Der mangler ledelseskraft i Europa. Konklusionen er, at man ser en tendens til, at en gruppe af lande går sammen om at fremme en række synspunkter. Det er en vigtig opgave for udenrigstjenesten. Man skal være på mærkerne og følge med.

Udenrigsministeriets opgave er at forvalte Danmarks udenrigspolitik. Alle ministerier har tilsvarende opgaver, men Udenrigsministeriets adskiller sig fra de andre ved, at beslutningsprocesserne er mindre transparente. Det skyldes også en kulturfaktor. Når en dansk udenrigsminister f.eks. forhandler med en mellemøstlig kollega og får ”måske” som et svar, hvad betyder det? Betyder det ”måske”, eller betyder det ”nej”?

Succeskriterier

Hvad er Udenrigsministeriets succeskriterium i håndtering af sager og problemstillinger? Svaret herpå er ikke entydigt. Det afhænger helt af, hvilken substans det drejer sig om. Det kan f.eks. være at få en konsistent langsigtet

politik over for de baltiske lande. Nogle gange kan det være at få et resultat af en forhandling uden de helt store indenrigspolitiske problemer. Andre gange kan det være at undgå at få et problem. Nogle af de sager, der er i sidstnævnte kategori, er ofte af meget stor betydning. Konsekvensen er, at kun få ved, at det er lykkedes at undgå et problem.

Det hænder, at spørgsmålet stilles, om Danmark ikke burde have et nationalt sikkerhedsråd. Nogle, ikke mindst store lande har et sådant. Hvad er fordele og ulemper ved et sådant? Baseret på andre landes erfaringer er fordelene, at man sikrer sig, at alle ministerier (og partier) er enige i den førte linje, indtil de ikke er det mere. Ulempen er, at det forudsætter en meget tung bureaukratisk proces. Papirarbejdet er enormt.

» Den udenrigspolitiske beslutningsproces er tilstrækkelig fleksibel til at kunne håndtere de udfordringer, der måtte vise sig. Der er altid et relevant regeringsudvalg, der kan anvendes til at drøfte en sag

Det relevante spørgsmål er, om det giver mening for en småstat som Danmark at have et sådan setup. Jeg mener, at svaret er nej. Den udenrigspolitiske beslutningsproces er tilstrækkelig fleksibel til at kunne håndtere de udfordringer, der måtte vise sig. Der er altid et relevant regeringsudvalg, der kan anvendes til at drøfte en sag.

Information er magt. Det er vigtigt, at udenrigstjenesten konstant arbejder for, at alle relevante aspekter af en sag, hvor Danmark har interesser på spil, er belyst. Det gør arbejdet lettere, hvis man ved, at der er en sag af denne karakter. Er Danmark aktiv på et område, er det meget lettere at få information fra andre lande. Er vi passive eller bare flyder med strømmen, ja så påvirker det informationsniveauet.

Den udenrigspolitiske debat

Den danske debat foregår i flere fora. Medielandskabet ændrer sig løbende, og der kommer flere organisationer og institutioner på banen. Nogle fokuserer meget på politikområder, andre har en mere akademisk tilgang. Det er klart, at den aktuelle internationale udvikling skaber et behov hos mange for bedre at forstå, hvad der egentlig foregår. Dette behov opfyldes af nogle aktører. Andre aktører ønsker at influere politikudviklingen. Min egen erfaring er, at der er næsten ingen institutioner i det danske tænketanksmiljø, der har nogen indflydelse, der er værd at tale om. De er for langt væk fra politikudviklingen.

I 1981 oprettede den daværende regering Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU). Det var i mine øjne nok det forum, der gennem tiden producerede rapporter af størst relevans for de udenrigs- og sikkerhedspolitiske miljøer i centraladministrationen.

Der fremkommer med mellemrum forslag i debatten om nye fora, senest et forslag fra to professorer fra Københavns Universitet (Heiberg og Mariager, 2025), som i mine øjne lægger sig tæt op ad SNU-modellen. Tiden vil vise, om der kommer noget ud af sådanne forslag. Men under alle omstændigheder skal man være opmærksom på de erfaringer, som man har gjort sig i større lande. I sidste ende står og falder det med, om den politiske ledelse er interesseret i at bruge det.

Min egen vurdering er, at en sådan struktur kan give merværdi til politikudviklingen, da den kan bidrage til at svække den bureaukratiske inert i centraladministrationen. Det forudsætter tillid til argumentets kraft.

Referencer

- Bruun, Hans Henrik (1978), "Det Udenrigspolitiske Nævn 1965-74", i Niels Amstrup og Ib Faurby red., *Studier i Dansk Udenrigspolitik tilegnet Erling Bjøl*, Aarhus: Politica, pp. 45-74.
- Grundloven (1953), Lov nr. 169 af 05/06/1953 (Danmarks Riges Grundlov), <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169>.
- Heiberg, Morten Rievers og Rasmus Mariager (2025), "Professorer: Danmark har brug for et udenrigspolitisk råd til at navigere i den nye verdensorden", *Altinget*, 16. september, www.altinget.dk/artikel/professorer-danmark-har-brug-for-et-udenrigspolitisk-raad-til-at-navigere-i-den-nye-verdensorden.
- Lov om udenrigstjenesten (1983), Lov nr. 150 af 13/04/1983, www.retsinformation.dk/eli/lta/1983/150.
- Mariager, Rasmus, red. (2015), *Danmark og Verden efter den Kolde Krig*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.