

TEMANUMMER

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord
Martin Marcussen
- 5** Hvem bestemmer i udenrigspolitikken? Dansk udenrigspolitik i en krise- og forandringstid
Anders Wivel & Rasmus Brun Pedersen
- 14** Den udenrigs-, sikkerheds- og europapolitiske koordinationsproces
Rasmus Brun Pedersen & Anders Wivel
- 29** Krisepolitisk aktivisme: Dansk forsvarspolitik i en ny sikkerhedspolitisk æra
Niels Byrjalsen
- 44** Udenrigsministeriets rolle i den udenrigspolitiske beslutningsproces
Carsten Søndergaard
- 50** Dansk udenrigspolitik i et vadested
Holger K. Nielsen
- 57** Danmarks og EU's udenrigspolitik: EU som den stadig vigtigere organisatoriske ramme for dansk udenrigspolitik
Henrik Larsen
- 67** Kongeriget Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik for Arktis og Nordatlanten: Hvem bestemmer?
Mikkel Runge Olesen
- 77** Dansk-grønlandske relationer i et flerstemmigt perspektiv
David Foght-Sørensen
- 90** Danmarks globale klimaaktivisme i en krisetid: Forandret kurs i oprørte vande
Jakob Dreyer
- 102** Kronik: Hvordan kan vi integrere fredens politik i den danske udenrigspolitik?
Isabel Bramsen & Ole Wæver
- 110** Reviewartikel: Spiller de danske byer og kommuner en rolle i dansk udenrigspolitik?
Martin Marcussen
- 123** Abstracts

REDAKTION OG BESTYRELSE

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, formand:
professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet

Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,
postboks 2099 1014 København K
E-mail: mm@ifs.ku.dk

Redaktionsudvalg

- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
- Lektor Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Anne Mette Møller, Department of Organization, Copenhagen Business School
- Lektor Mogens Jin Pedersen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carina Saxlund Bischoff, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet

Redaktionelt forord

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

For fyre år siden var det relevant, da professor Erling Bjøl spurgte: ”Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik” (Bjøl, 1983)? Er det kongen, som indikeret i grundloven? Er det Folketinget? Regeringen? Erhvervslivet? De internationale organisationer eller nogle helt andre? Spørgsmålet er måske endnu mere relevant at stille i dag. Der er nemlig flere forhold, der gør, at magt, indflydelse og autoritet i udenrigspolitikken ofte ligger hen i tåge.

For det første er der langt flere aktører i dag, der direkte eller indirekte er involveret i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Udenrigspolitikken er i høj grad blevet pluraliseret. Nogle vil mene, at vi her taler om en positiv udvikling, måske endda en demokratisering af udenrigspolitikken. Andre vil forholde sig mere skeptisk til denne udvikling med henvisning til udenrigspolitikken fragmentering.

For det andet er Danmark ændret. Hvor landet i 1980'erne kørte i økonomisk slæbegear, hører Danmark i dag til et af de mest veldrevne samfund i verden. Danmark har udviklet idéer og metoder, der tiltrækker sig opmærksomhed i udlandet. Selvom Danmark bestemt er en småstat i verden, er landet en småstat, der på nogle punkter kan tænkes at bokse over sin vægtsklasse i international politik. En proaktiv og aktivistisk udenrigspolitik stiller krav om en anden udenrigspolitisk beslutningsproces end en passiv og reaktiv udenrigspolitik.

For det tredje har verden ændret sig. Selvom den kolde krig aktiverede sikkerhed på en skræmmende konkret og akut måde, så var danskerne i det store og hele og i lange træk enige om, hvem der var ven, og hvem der var fjende. Udenrigsminister Hækkerups forestilling om, at dansk udenrigspolitik først og fremmest førtes inden for rammerne af henholdsvis NATO, EF, FN og Nordisk Råd skabte en vis form for stabilitet. Situationen er en helt anden i dag. De kendte internationale organisationer kæmper for deres legitimitet og eksistensberettigelse, dem vi før kaldte venner, er måske blevet vores fjender, og nye alliancer og samarbejds mønstre udvikler sig fra område til område. Når verden ændrer sig, må også den udenrigspolitiske beslutningsproces ændres.

Dette temanummer konkluderer stort set, at den udenrigspolitiske beslutningsproces ikke har fundet et fast leje i det nye nationale og internationale handlerum. Udenrigspolitikken organisering er i dag lige så tåget og uafklaret, som den var for fyre år siden. Den udenrigspolitiske beslutningsproces er også dynamisk. Hvis man skal pege på ét vigtigt punkt, hvor den uden-

MARTIN MARCUSSEN

Ansvarshavende
redaktør for
Økonomi & Politik
mm@ifs.ku.dk

rigspolitiske beslutningsproces for alvor er ændret siden 1983, må det være tempoet. Der er simpelthen meget kortere tid mellem de helt afgørende beslutningspunkter end tidligere. Den ene krise erstatter den anden, hvilket ofte sætter det udenrigspolitiske beslutningssystem under et ubønhørligt pres. I temanummeret foreslår flere bidragsydere, at der må tilføjes nye og ekstra institutionelle elementer til den udenrigspolitiske beslutningsproces. Det er dog uklart, hvorvidt disse institutionelle knopskydninger for alvor kan stabilisere beslutningsprocessen.

Martin Marcussen

Ansvarshavende redaktør for Økonomi & Politik

Referencer

Bjøl, Erling (1983), Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Skrifter fra Dansk Udenrigspolitisk Institut nr. 9, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hvem bestemmer i udenrigspolitikken?

Dansk udenrigspolitik i en krise- og forandringstid

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Ruslands invasion af Ukraine i 2022 og USA's nye udenrigspolitik i præsident Donald J. Trumps anden præsidentperiode siden 2025 har resulteret i voldsomme forandringer i Danmarks geopolitiske rammevilkår. Hvordan påvirker dette dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og ikke mindst de udenrigspolitiske beslutnings- og styringsprocesser? Bidragene til dette temanummer påpeger, at de nye rammevilkår forstørrer nogle af de udfordringer, som historisk har karakteriseret den udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningsproces: krav om hurtige beslutninger på et begrænset vidensgrundlag, informations- og

kompetenceasymmetri mellem regeringen og Folketinget, behov for tilvejebringelsen af et solidt vidensgrundlag fri af indenrigspolitiske overvejelser, marginalisering af emner, som ligger udenfor den umiddelbare krisehåndtering, og risikoen for at de muligheder for indflydelse, som findes gennem EU-samarbejdet, ikke udnyttes på grund af manglende ressourcer. Til sammen tegner bidragene et billede af en udenrigs- og sikkerhedspolitisk beslutningsproces i forandring og giver på den baggrund en række inputs til fremtiden.

Den internationale orden er i krise og Danmarks strategiske miljø er præget af konflikt og krig. Hvordan påvirker dette dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og ikke mindst de udenrigspolitiske beslutnings- og styringsprocesser? Bidragene til dette temanummer af *Økonomi & Politik* belyser forskellige aspekter af denne problematik gennem et fokus på relationen mellem regeringen og Folketinget, forvaltningens/diplomatiets rolle, de politiske beslutningstagere, forandringer i Rigsfællesskabet og den politiske substans som klima (der har spillet en fremtrædende rolle i dansk udenrigspolitik gennem de seneste årtier) og fred (der indtager en marginaliseret rolle i dansk udenrigspolitik).

Denne indledende artikel rammesætter de efterfølgende artikler i tre skridt. Først giver vi en kort introduktion til udviklingen i dansk udenrigspolitik siden afslutningen af Den Kolde Krig og aktuelle internationale forandrings betydning for den udenrigspolitiske styrings- og forandringsproces. Dernæst giver vi et kort overblik over, hvordan den eksisterende udenrigspolitiske forskning besvarer spørgsmålet "Hvem bestemmer i udenrigspolitikken?" Mens artiklens første afsnit således giver læseren en oversigt over de seneste årtiers danske udenrigspolitiske praksis, så giver det andet afsnit læseren en oversigt over den viden om den udenrigspolitiske beslutningsproces og de udenrigspolitiske beslutningstagere, som forskningen på tværs af lande har genereret. Til slut introducerer vi temanummerets artikler og deres hovedargumenter.

ANDERS WIVEL

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

RASMUS BRUN PEDERSEN

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

Dansk udenrigspolitik efter Den Kolde Krig

Udenrigspolitik og den udenrigspolitiske beslutningsproces har i årtierne efter Den Kolde Krigs afslutning fået større indenrigspolitisk opmærksomhed end tidligere. Det var også tilfældet inden præsident Trump blev præsident første gang i 2017, og Rusland invaderede Ukraine i 2022.

Opmærksomheden skyldes dels store forandringer i den globale og europæiske orden. Disse forandringer kommer i form af kriser og krige som 1990'ernes krige i det tidligere Jugoslavien og terrorangrebene på New York og Washington 11. september 2001, krige i Afghanistan og Irak, økonomi- og migrationskriser i Europa og senest Ruslands invasion af Ukraine og Trump-administrationens nedprioritering af samarbejdet med europæiske allierede. Forandringerne kommer dog også i form af kvalitative fremskridt som EU's udvidelser og traktatændringer og aftaler om international økonomi og handel. Ud over disse forandringer skyldes opmærksomheden om udenrigspolitikken også en forståelse i både den politiske elite og i den brede befolkning af, at selv småstater som Danmark i dag har valgmuligheder i international politik, og at disse valgmuligheder har betydning for vores fremtidige sikkerhed og velstand.

Den danske småstats valgfrihed i udenrigspolitikken har medført en demokratisering såvel som en politisering af udenrigspolitikken

Det står i kontrast til tidligere tider, hvor småstaten i højere grad blev set som en brik i stormagtsspillet og handlerummet for de politiske beslutningstagere derfor var snævert. Valgfriheden medfører både en *demokratisering* af udenrigspolitikken – mange forskellige aktører i det danske samfund søger indflydelse på formuleringen af udenrigspolitikken, der ikke længere ses som et privilegie for en snæver særligt informeret kreds i regeringen og diplomatiet – og en *politisering* af udenrigspolitikken – udenrigspolitikken er i dag i højere grad end tidligere en del af den politiske kamp om, hvad der er rigtigt og forkert, og hvordan bevillingerne skal fordeles på finansloven.

I Danmark har disse udviklinger imidlertid ikke ledt til en øget polarisering i den udenrigspolitiske debat. En kreds af centrum-højre og centrum-venstre partier i Folketinget har siden Den Kolde Krigs afslutning med få undtagelser stået bag dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik (Wivel, 2020). I fællesskab har disse partier – og embedsværket i den danske centraladministration – formuleret og forfulgt en udenrigspolitik under overskriften ”aktivisme” (Pedersen og Wivel, 2026). Aktivismen kan forstås som en kontrast til – måske ligefrem et opgør med – den tilpasningspolitik, som Danmark tidligere havde ført, særligt i første halvdel af det 20. århundrede. Samtidig har aktivismen også et substantielt indhold. Den er som defineret af Rasmus Brun Pedersen og Jens Ringsmose karakteriseret ved ”initiativlyst, engagement og vilje til at udnytte muligheder og skabe forandringer i de internationale om-

givelser. Også når der er risici forbundet med den førte politik” (Pedersen og Ringsmose, 2017: 345). Med det udgangspunkt varierer aktivismen i sine politiske prioriteringer, der dog over tid afspejler forskellige blandingsforhold af de værdier, som vi også finder i den danske indenrigspolitik. Det gælder eksempelvis fremme af et internationalt retssamfund med stærke institutioner, fælles ansvar for fælles problemer (f.eks. klima) og fremme af fredelig konfliktløsning og global lighed (Wivel, 2013).

Aktivismen har udviklet sig fra en aktiv internationalisme (fra Berlinmurens fald i 1989) med vægt på global og europæisk ordensskabelse gennem internationale organisationer og dansk værdipolitik over en aktiv internationalisme (fra terrorangrebene i New York og Washington i 2001) med vægt på et tæt partnerskab med USA om udbredelse af vestlige værdier, om nødvendigt med militære midler til nutidens balancerende aktivisme (fra Ruslands annektering af Krim i 2014) med vægt på nærområdet og dansk og europæisk sikkerhed (Pedersen, 2023). Dette seneste udtryk for aktivismen er i Danmarks Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske strategi fra 2023 formuleret som ”pragmatisk idealisme”: en fortsat fremme af danske værdier og interesser i international politik, men nu indenfor rammerne af øget stormagtsrivalisering og stærkere geopolitiske begrænsninger end nogensinde tidligere efter Den Kolde Krigs ophør (Udenrigsministeriet, 2023).

Hvem bestemmer i udenrigspolitikken?

”Hvem bestemmer” i udenrigspolitikken? spurgte Erling Bjøl i 1983 (Bjøl, 1983). Svaret afhænger i nogen grad af, hvad vi forstår ved ”udenrigspolitik”. I temanummeret tager vi udgangspunkt i en konventionel forståelse, hvor udenrigspolitik ses som ”en regerings forsøg på at søge indflydelse og styre begivenheder og relationer uden for landets grænser” (Ortman, 2025: 129). Med dette udgangspunkt peger den udenrigspolitiske forskning primært på tre typer af aktører med særlig stor indflydelse på den udenrigspolitiske beslutningsproces: de udenrigspolitiske ledere (præsidenter og premierministre og ind i mellem også udenrigs- og forsvarsministre), partier og parlamenter (herunder både regerings- og oppositionspartier) og embedsværket (herunder traditionelt særligt udenrigsministerier og forsvarsministerier, men i stigende grad også statsministerier).

I de senere år har lederstudier fået et comeback i udenrigspolitikanalysen

Den udenrigspolitiske leder har traditionelt været i centrum for historisk funderede analyser af udenrigspolitikken med udgangspunkt i eksempelvis Napoleon, Bismarck eller Churchill (Morin og Paquin, 2018: 69). Indenfor studiet af international politik blev denne form for udenrigspolitikanalyse noget uglest under Den Kolde Krig, dels fordi den globale spænding mellem de to supermagter USA og Sovjetunionen syntes af efterlade mindre handlinger for den enkelte leder og dels på grund af strømninger indenfor sam-

fundsvidenskaberne, der betonedede identifikation af handlemønstre på tværs af mangle lande og kontekster. I de senere år har lederstudier imidlertid fået et comeback i udenrigspolitikanalysen. I flere af disse studier analyseres lederen som dagsordensættende beslutningstager, der samtidig er et menneske med fordomme, følelser og en langtfra perfekt evne til at indsamle eller forstå informationer eller kontrollere beslutningsproces og resultater (Kaarbo, 2018: 37).

Særlig vægt lægges på ledertræk som eksempelvis behovet for at have kontrol over andre aktører eller begivenheder, selvtillid og evnen og viljen til at acceptere og navigere i kompleksitet. Personlighedstrækkene anses ikke for at være determinerende for udenrigspolitikken eller lederens valg, men har snarere betydning for at formindske eller forstørre effekten af de incitamenter og begrænsninger, som lederen agerer under, f.eks. lovgivning eller parlamentariske eller administrative praksisser. Samtidig viser forskningen, hvordan både alder og erfaring kan spille ind på lederens udenrigspolitiske beslutninger, også negativt i form af øget risikovillighed og mindre tilbøjelighed til at acceptere information, der strider mod forudfattede meninger hos lederen (Kaarbo, 2021). Andre fokuserer på lederens motiver i form af ønsker om folkelig popularitet og genvalg eller særlige ideologiske mål eller en pligtfølelse overfor det nationale samfund eller særlige segmenter indenfor det (Morin og Paquin, 2018: 74-6).

Mens disse studier typisk fokuserer på den enkelte leder, så undersøger andre lederen som et forbindelsesled mellem det internationale og nationale samfund. Den udenrigspolitiske leder er i en privilegeret position til at konstruere og kommunikere store fortællinger om, hvem vi er som nationalt samfund, og hvad vores rolle er i verden, og dette foregår typisk gennem mere værdipolitiske emner som eksempelvis køn, seksualitet og migration (Aggestam og True, 2021; Cooper-Cunningham, 2026; Grøn og Wivel, 2021). Lederen som bindeled er ligeledes central i den såkaldte rolleteori. Her ses lederen som bærer af roller defineret af forventninger fra både det internationale og det nationale samfund (Breuning, 2024).

De politiske partier kan have central betydning for disse udenrigspolitiske roller. Af partiernes programmer, taler, debatindlæg og beslutninger fremgår forskellige forventninger til, hvilken rolle landet skal spille internationalt. Handler dansk udenrigspolitisk aktivisme eksempelvis primært om militære bidrag eller at gå forrest i en løsning på klimakrisen eller at skabe øget lighed mellem Nord og Syd? Eller alle tre? Og hvilke forventninger møder regeringen fra vores samarbejdspartnere i NATO og EU? Den hastigt voksende forskningsdagsorden om partier og parlamenter viser, at ideologiske forskelle kan slå igennem i udenrigspolitikken, både i handelspolitikken og i sikkerhedspolitikken (Raunio og Wagner, 2024). Samtidig har parlamenterne betydning i kraft af love – i form af krav til parlamentarisk inddragelse ved indgåelse af traktater og deltagelse i krige – og parlamentariske praksisser, eksempelvis i form af særlige udvalgsstrukturer eller normer om konsensus og bredt flertal.

Den brede vælgerskare har fået mindre opmærksomhed i den udenrigspolitiske forskning. I mange lande, inklusive Danmark, har udenrigs- og sikkerhedspolitikken kun sjældent betydning for udfaldet af parlamentsvalg, og i en række lande, inklusive Danmark, tilrettelægges de generelle prioriteter i udenrigs- og sikkerhedspolitikken i vidt omfang i et samarbejde mellem regeringen og parlamentet. Samtidig fylder emner som sundhed, familieøkonomi og uddannelse typisk mere i den politiske debat end internationale spørgsmål, især i mindre lande.

Den brede vælgerskare har fået mindre opmærksomhed i den udenrigspolitiske forskning

Det betyder dog ikke at aktører udenfor regeringen og Folketinget er uden betydning. Også befolkningen har rolleforventninger (Cantir og Kaarbo, 2012), eksempelvis til overensstemmelse mellem de værdier, der kendetegner det danske samfund, og de værdier, Danmark søger at fremme internationalt, samt til varetagelsen af befolkningens fysiske sikkerhed og økonomiske muligheder. Disse rolleforventninger bliver videreformidlet både i den offentlige debat og gennem partivalg og ikke mindst debat internt i partierne. Siden midten af 2010'erne har en hastigt voksende forskningsdagsorden desuden beskæftiget sig med betydningen af væksten i populistiske politiske bevægelser og deres ledes betydning for udenrigspolitikken. Bevægelserne betoner skellet mellem folk og elite, de er typisk skeptiske overfor diplomatiet og internationale organisationer, og udenrigspolitikken fokuserer typisk på at gøre op med "uretfærdigheder", hvis oprindelse de mener at kunne spore til andre lande eller migranter (Wajner og Giurlando, 2024), som vi eksempelvis kender det fra Donald Trumps udenrigspolitik. Samtidig søger både erhvervsinteresser og civilsamfundsorganisationer indflydelse på udenrigspolitikken, ikke mindst i udviklingspolitikken og forsvarspolitikken, hvor de både kan spille ind med faglig ekspertise i politikformulering og implementering, og hvor budgetternes størrelse giver økonomiske incitamenter til at søge indflydelse.

"Både "gruppetænkning" og "poly-tænkning" kan finde sted i den udenrigspolitiske beslutningsproces

Embedsværket, særligt udenrigsministeriet, spiller en særlig rolle i politikudformningen. Forskningen peger på, at dette både skyldes embedsværkets særlige diplomatiske og udenrigspolitiske ekspertise og udenrigspolitikken tidshorisont. Embedsfolkene kender både policyområdet og enkeltsager bedre end de politiske beslutningstagere og laver sagsfremstillinger og opstiller løsningsmodeller med potentielle omkostninger og gevinster. Beslutninger i udenrigspolitikken er typisk langsigtede (investeringer i opbygning af diplomatiske repræsentationer, netværk og status) og de lange diplomatiske karrierer i udenrigstjenesten betyder, at de på en anden måde end ministrene vil have detaljeret kendskab til og føling med de udenrigspolitiske udviklinger. Samtidig er faste procedurer og en typisk risikoavers organisationskul-

tur med til at sikre kontinuitet i udenrigspolitikken, samt at politikken føres indenfor lovgivningens rammer. Embedsværkets indflydelse varierer både med embedsfolkens evne til at tale ind i politikernes dagsordener og forståelsesrammer (Garrison, 2001) og regeringens og de enkelte ministres vilje til at inddrage administrationens faglige ekspertise. Forskningen peger på, at inddragelsen af en snæver kreds giver risiko for ”gruppetænkning”, særligt i kriser og krige. Politikere og embedsfolk under tidspres og frygt for at træffe en forkert beslutning kan komme til at bekræfte hinanden i udvalgte løsninger uden en systematisk undersøgelse af alternativer. Omvendt kan en for bred inddragelse resultere i ”poly-tænkning”, hvor medlemmerne af gruppen udtrykker mange forskellige meninger og divergerende – måske ligefrem modsætningsfyldte – løsningsforlag, hvilket kan føre til konflikt, læk af oplysninger, forvirring, manglende kommunikation, lammet beslutningsproces og manglende opfølgning og evaluering (Barr og Mintz, 2018).

Et fokus på de udenrigspolitiske aktører risikerer at nedtone de indenrigs- og udenrigspolitiske begrænsninger, som både ledere, partier og parlamenter og den udenrigspolitiske forvaltning er underlagt. Det gælder både budgetbegrænsninger og politisk og administrativ rivalisering og internationale begrænsninger som følger af trusler og udfordringer i det strategiske miljø, traktatbindinger og hensynet til allierede og samarbejdspartnere. Forskellige teoretiske perspektiver på udenrigspolitik bidrager med forskellige indsigter til denne problematik. Som ovenfor anført ser rolleteorien den udenrigspolitiske leder som en bærer af roller formet gennem internationale og nationale forventninger til statens udenrigspolitik (Breuning, 2024). Et andet perspektiv findes i den såkaldt neoklassiske realisme, der fokuserer på, hvordan incitamenter fra det internationale system og staternes strategiske miljø formes til udenrigspolitik gennem indenrigspolitiske institutioner, strategisk kultur, de udenrigspolitiske ledes verdensbilleder og relationen mellem stat og samfund (Wivel, 2024). Fælles for de to perspektiver er opmærksomheden på, at alle aktører, der søger indflydelse på udenrigspolitikken, samtidig er underlagt en række – nogle gange afgørende – begrænsninger i deres handlerum.

Temanummerets bidrag

Temanummerets bidrag afspejler forskningsdagsordenen og bidrager til at forstå de forandringer, muligheder og udfordringer, som vi i dag og de kommende år står overfor i den udenrigspolitiske beslutningsproces. Bidragene gør en dyd ud af at formidle deres pointer uden unødige teoriøvelser, men de bidrager hver især med et dansk blik på nogle af de centrale argumenter i forskningen om embedsværkets rolle, forholdet mellem de politiske ledere i regeringen og Folketinget og partierne, de centrale beslutningstageres kapacitet, og hvordan nationale og internationale forventninger til både proces og indhold i udenrigspolitikken er med til at forme, hvordan den ser ud og ændrer sig. Samtidig har artiklerne blik for både de nationale og internationale begrænsninger og de udenrigspolitiske aktørers evne og vilje til at navigere i disse begrænsninger. Hertil kommer, at de også peger på både særlige udfor-

dringer for Danmark – tydeligst i forbindelse med Rigsfællesskabets politik i Nordatlanten – og emner, som kunne fortjene et stærkere fokus i den udenrigspolitiske forskning, som den demokratiske indlejring af politikken og betydningen af rådgivning og vidensproduktion.

I den første artikel giver Rasmus Brun Pedersen og Anders Wivel en oversigt over Folketingets formelle og uformelle indflydelsesmuligheder på udenrigs-, sikkerheds-, forsvars- og europapolitikken. De viser, at et samspil mellem Grundloven, Folketingets udvalgsstruktur og den danske tradition for mindretalsregeringer giver incitament til indflydelse og samarbejde, men uformelle praksisser samtidig giver særlig indflydelse til de store partier og forsvarsforligspartierne, ligesom en stærk samarbejds- og konsensusnorm giver regeringen visse frihedsgrader i eksempelvis europapolitikken.

I temanummerets anden artikel undersøger Niels Byrjalsen, hvordan de forsvarspolitiske beslutnings- og styringsprocesser påvirkes af de store forandringer i dansk og europæisk sikkerhed. Byrjalsen argumenter for, at politiske valg som svar på disse forandringer resulterer i en ny krisepolitisk aktivisme, der i forsøg på at håndtere kriser og demonstrere handlekraft kobler forsvars- og udenrigspolitikken tættere sammen. I denne proces ændres de forsvarspolitiske styringslogikker på en måde, der udfordrer demokratiske forankring af forsvarspolitikken.

Carsten Søndergaard understreger i sit bidrag, at Udenrigsministeriet fortsat er centralt i formulering og implementering af dansk udenrigspolitik. Søndergaard diskuterer, hvilke succeskriterier man meningsfuldt kan opstille for Udenrigsministeriet, og stiller sig tvivlende overfor værdien af et nationalt sikkerhedsråd, men mere åben over for et udenrigspolitisk råd, der kan bidrage med rapporter og analyser som input til udenrigspolitikken. For Holger K. Nielsen betyder de væsentlige ændringer i den globale orden og Danmarks strategiske miljø, ikke mindst USA's udenrigspolitiske kurs under præsident Trump, at Danmark engagerer sig aktivt i europæiske og nordiske udviklinger og samarbejde. I dette arbejde er der behov for en ny strategisk retning og en uafhængig vidensproduktion, der sikrer langsigtet analyse, koordination og demokratisk forankring af udenrigs- og sikkerhedspolitikken. I dette arbejde vil netop etableringen af et udenrigspolitisk råd være central.

Henrik Larsen peger i sit bidrag på, at udenrigspolitikken i dag er endnu mere europæiseret end for 20 år siden. EU's øgede engagement i militær sikkerhed i Europa og EU's stærkere involvering i Arktis og opbakning til Kongeriget Danmark i forbindelse med øget stormagtrivalisering i Arktis er i dag væsentlige aspekter af europæiseringen. Ifølge Larsen er det dog et åbent spørgsmål, om Folketinget har kapacitet, viden og vilje til at engagere sig i den brede og mangefacetterede dagsorden for EU's eksterne handlen, som Danmark har mulighed for at påvirke gennem sit medlemskab af EU.

Mikkel Runge Olesen og David Foght-Sørensen diskuterer begge de særlige udfordringer i forbindelse med Rigsfællesskabets udenrigs- og sikker-

hedspolitiske beslutninger i nordatlantiske spørgsmål. Mikkel Runge Olsens udgangspunkt er spørgsmålet om, hvem der bestemmer i Rigsfællesskabets udenrigs- og sikkerhedspolitik i Nordatlanten. Formelt placerer Grundloven udenrigs- og sikkerhedspolitikken i København, men – påpeger Olesen – i praksis har regeringerne i København, Nuuk og Tórshavn alle en interesse i et mere balanceret forhold, hvor Grønland og Færøerne inddrages for at sikre en fælles forståelse internt i Rigsfællesskabet og for at stå stærkere udadtil i en tid med øget stormagtsrivalisering og forandringer i amerikansk udenrigspolitik. David Foght-Sørensen minder i sin artikel om, at det dansk-grønlandske forhold siden afkoloniseringen altid har været præget af flerstemmighed. Kriserne i forbindelse med den amerikanske præsident Donald Trumps interesse i Grønland i 2025 og 2026 bør derfor ikke dramatiseres, men ses som en naturlig del af et 'flerstemmigt' Rigsfællesskab. En selvstændig grønlandsk stemme vil også i fremtiden være en væsentlig forudsætning for et velfungerende rigsfællesskab med plads til debat i Grønland om Rigsfællesskabet, USA's interesse og Grønlands fremtid.

Klimapolitikken har i årtier været en central del af dansk udenrigspolitisk aktivisme. Jakob Dreyer undersøger i sin artikel, hvordan geopolitisk rivalisering, svækket multilateralt klimasamarbejde og øget indenrigspolitisk konflikt påvirker betingelserne for fortsat stærk klimaprofil i dansk udenrigspolitik. Han finder, at den klimapolitiske aktivisme fortsætter, men at klimaindsatsen nu i højere grad end tidligere afvejes mod sikkerhedspolitiske, økonomiske og indenrigspolitiske hensyn.

I temanummerets sidste bidrag argumenterer Isabel Bramsen og Ole Wæver for en diplomatisk, fredspolitisk oprustning med fokus på styrket indsats for nedrustningsaftaler og våbenkontrol, opbygning af institutionel kapacitet til fredsdiplomati og øget villighed til dialog, også med kontroversielle aktører. Ved at balancere militær styrke med diplomatisk kapacitet vil Danmark i højere grad kunne bidrage til at reducere eskalationsrisici og dermed styrke dansk sikkerhed på lang sigt.

Referencer

- Aggestam, Karin og Jacqui True (2021), "Political leadership and gendered multilevel games in foreign policy", *International Affairs*, 97(2): 385-404.
- Barr, Kasey og Alex Mintz (2018), "Public Policy Perspective on Group Decision-Making Dynamics in Foreign Policy", *Policy Studies Journal*, 46, S69-S90.
- Breuning, Marijke (2024), "National Roles and Foreign Policy", i Juliet Kaarbo og Cameron Thies, red., *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 211-28.
- Cantir, Christian og Juliet Kaarbo (2012), "Contested roles and domestic politics: Reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory", *Foreign Policy Analysis*, 8(1): 5-24.
- Cooper-Cunningham, Dean (2026), *The International Politics of Sex: Bodies, Images, and Russian State Homophobia*, Oxford: Oxford University Press.
- Garrison, Jean A. (2001), "Framing foreign policy alternatives in the inner circle: President Carter, his advisors, and the struggle for the arms control agenda", *Political Psychology*, 22(4): 775-807.
- Kaarbo, Juliet (2018) "Prime minister leadership style and the role of parliament in security policy", *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(1): 35-51.
- Kaarbo, Juliet (2021), "New directions for leader personality research: breaking bad in foreign policy", *International Affairs*, 97(2): 423-41.

- Morin, Jean-Frédéric & Jonathan Paquin (2018), *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Cham: Springer.
- Ortman, Stephanie (2025), "Foreign Policy" i Beate Jahn og Sebastian Schindler, red., *Elgar En-cyclopedia of International Relations*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 29-30.
- Pedersen, Rasmus Brun (2023), "Fra aktivistisk internationalisme til balancerende aktivisme: Dansk aktivisme i den nye verdensorden", *Økonomi & Politik*, 96(2): 74-85.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017), "Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU", *Politica*, 49(4): 339-57.
- Pedersen, Rasmus Brun, og Anders Wivel (2026), "Kapitel 12. Danmark i Verden: Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik", i Jens Blom-Hansen og Peter Munk Christiansen, red., *Det Demokratiske System*. 6. udgave. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Raunio, Tapio og Wolfgang Wagner (2024), "Legislatures, Political Parties and Foreign Policy", i Juliet Kaarbo og Cameron Thies, red., *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 305-22.
- Regeringen (2023), *Udenrigs- og sikkerhedspolitik strategisk*, København: Udenrigsministeriet <https://um.dk/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitik-strategi-2023>.
- Wajner, Daniel F. og Phillip Giurlando (2024), "Populist Foreign Policy: Mapping the Developing Research Program on Populism in International Relations", *International Studies Review*, 26(1): 1-27.
- Wivel, Anders (2013), "From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics", *Swiss Political Science Review*, 19(3), 298-321.
- Wivel, Anders (2020), "In war and peace: Security and defence policy in a small state", i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit og Peter Nedergaard, red., *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 451-69.
- Wivel, Anders (2024), "Foreign Policy Analysis and Realism", i Juliet Kaarbo og Cameron Thies, red., *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 97-114.
- Wivel, Anders, og Caroline H. Grøn (2021), "Charismatic leadership in foreign policy", *International Affairs*, 97(2): 365-83.

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 delegere 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 nævnsssekretariatet, som ministeren skal besvare mundtligt på førstkomende 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.

Krisepolitisk aktivisme: Dansk forsvarspolitik i en ny sikkerhedspolitisk æra

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Den sikkerhedspolitiske udvikling siden 2022 har medført omfattende forandringer af dansk forsvarspolitik. Mens der træffes store beslutninger om finansiering, materielanskaffelser, NATO-bidrag og andet, er der begrænset fokus på, hvad udviklingen betyder for den underliggende organisering og styring af forsvarspolitikken. Denne artikel undersøger, hvordan de forsvarspolitiske processer ændres og påvirkes i takt med omkalfatringen af dansk og europæisk sikkerhed. Med udgangspunkt i en nordisk sammenligning, der tydeliggør det særlige ved de danske processer, viser artiklen, at fire tendenser

præger organiseringen og styringen af forsvarsområdet i Danmark: en ny krisepolitisk aktivisme, der væver forsvars- og udenrigspolitikken sammen i bestræbelserne på at håndtere kriser, vise handlekraft og agere hurtigt, grundlæggende ændringer af de forsvarspolitiske styringslogikker, en overbelastning af systemets centrale aktører samt magtforskydninger, der udfordrer den demokratiske forankring af forsvarspolitikken. Dansk forsvarspolitik præges endnu mere end tidligere af en række uklarheder og en begrænset infrastruktur til at understøtte de politiske processer.

Der er siden 2022 sket to afgørende forandringer i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. For det første er forsvars- og sikkerhedspolitikken flyttet ind i centrum af dansk politik. Den forværrede sikkerhedspolitiske situation var en væsentlig del af rationalet for flertalsregeringen, som blev dannet i december 2022, og der er siden da blevet brugt ualmindeligt meget tid og opmærksomhed på området, nationalt såvel som udenrigspolitisk. Forsvar og sikkerhed fylder også i mediebilledet og – i højere grad end tidligere – på vælgernes dagsorden (Carlsen, 2025).

For det andet har de politiske beslutningstagere ændret deres overordnede tilgang til forsvarsområdet. Det politiske ønske er, at der skal opbygges et slagkraftigt nationalt forsvar, der kan forsvare Kongeriget Danmark og danske interesser i regi af NATO's kollektive forsvar og afskrækkelse. Fra at være underlagt besparelseskrav og en styringslogik, hvor andre hensyn ofte vejede tungere end forsvarets styrke og robusthed, er logikken nu omvendt: Man skal fra politisk side skabe de rammer, der bedst muligt sikrer en hurtig og omfattende opbygning af forsvaret, selv hvis det ikke er økonomisk efficient og kan have negative følgevirkninger på andre områder. Tilgangen krystalliseres i statsminister Mette Frederiksens ”køb, køb, køb”-besked rettet mod Forsvaret og forsvarschefen (Statsministeriet, 2025).

De to forandringer afspejles i en række store beslutninger og tiltag. Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine var et vendepunkt for Danmark (Kristensen og Byrjalsen, 2022). Allerede den 6. marts 2022, knap to uger efter invasi-

NIELS BYRJALSEN

Forsker, Center for Militære
Studier, Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
niby@ifs.ku.dk

onen, indgik den daværende socialdemokratiske ét-partiregering sammen med Venstre, SF, Radikale Venstre og Konservative et nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik. Aftaleparterne var enige om, at der skulle ske et ”historisk løft af Forsvaret” og anbefalede samtidig en afskaffelse af Danmarks EU-forsvarsforbehold (Regeringen, 2022). 66,9 pct. af vælgerne stemte for afskaffelsen ved den efterfølgende folkeafstemning den 1. juni 2022. Siden fulgte i juni 2023 et nyt tiårigt forsvarsforlig (2024-2033), der indebar massive investeringer i dansk forsvar og sikkerhed, og i februar 2025 etableringen af en Accelerationsfond med omfattende yderligere investeringer samt en ”organisationstilpasning” med et større ansvar givet til forsvarschefen (Forsvarsministeriet, 2025). Dertil kommer andre store beslutninger og tiltag, inkl. oprettelsen af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, en bilateral forsvarsaftale med USA, som giver amerikanerne adgang til militære områder på dansk territorium, en lang række forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejder med Ukraine, et intensiveret politisk og militært samarbejde i Norden og Østersøregionen og dyb involvering i EU’s nye indsatser på det forsvarsindustrielle område.

Konkret har forsvarspolitikken siden 2022 bl.a. udmøntet sig i beslutninger om materielanskaffelser, værnepligt, omorganisering og omplacering af danske militære enheder, forsvarsteknologisk forskning og udvikling samt øget militær tilstedeværelse i Arktis. Samtidig er den økonomiske ramme vokset ad flere omgange, senest med udmeldingen om, at Danmark varigt vil anvende 3,5 pct. af BNP på forsvar fra 2030 (Forsvarsministeriet, 2026).

De store forandringer og investeringer sker på et politikområde, der er notorisk svært at styre – understreget i en lang række kritiske beretninger fra Rigsrevisionen – og som nu også er præget af en mere ustabil og uforudsigelig international situation, ikke mindst angående NATO og forholdet til USA.

Mens de vedtagne beslutninger er synlige for enhver, er der en mere begrænset forståelse af, hvilken betydning udviklingen har for den underliggende organisering og styring af forsvarspolitikken. Det er denne betydning, som er afgørende for, om og hvordan forsvarspolitikken kan komme til at virke effektivt – og om den demokratiske kontrol med forsvarsområdet fungerer.

I denne artikel undersøger jeg derfor, hvordan de forsvarspolitiske processer påvirkes af de forandringer, der er sket siden 2022, samt hvilke konsekvenser dette kan have. Med forsvarspolitiske processer menes de politiske og administrative processer, der vedrører opbygningen, organiseringen og anvendelsen af dansk forsvar. Det analytiske fokus er især på forsvarsforligsprocessen, som er omdrejningspunktet for dansk forsvarspolitik, og på relationerne imellem de aktører i statsapparatet, der er med til at rammesætte, forhandle, implementere og kontrollere forsvarsforliget.¹



Den centrale pointe er, at forandringerne er så omfattende, at de rykker ved de underliggende logikker og dynamikker i de forsvarspolitiske processer

Artiklen kan dermed læses som en foreløbig og fremadrettet diagnose af de danske forsvarspolitiske processer fire år efter Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine. Den centrale pointe er, at forandringerne er så omfattende, at de rykker ved de underliggende logikker og dynamikker i de forsvarspolitiske processer, herunder spørgsmål om styring og strategisk kultur, magtforhold internt i centraladministrationen og mellem Folketinget og regeringen samt systemets evne til at absorbere pres og levere på det store og vedvarende ønske om beslutninger og handlekraft.

I det første afsnit nedenfor analyserer jeg forsvarspolitikken organisering i Danmark. Jeg sammenligner den danske forligsmodel med organiseringen i Norge, Sverige og Finland. Derefter udfolder jeg, hvordan forsvarspolitik nødvendigvis må ses i relation til både udenrigspolitik, indenrigspolitik og forsvarsplanlægning. I det følgende afsnit diskuterer jeg fire konsekvenser af den forsvars- og sikkerhedspolitiske udvikling siden 2022 for organiseringen og styringen af de forsvarspolitiske processer: en overgang til *krisepolitisk aktivisme* som den gennemgående forsvars- og sikkerhedspolitiske tilgang, ændringer i de logikker, som dansk forsvar styres efter, en risiko for overbelastning af de centrale forsvarspolitiske aktører samt magtforskydninger, der udfordrer den demokratiske forankring af forsvarspolitikken. Afslutningsvis konkluderer jeg ved at fremhæve en række uklarheder om forsvarspolitisk strategi, ansvar og styring samt problemer med den forsvarspolitiske infrastruktur, der tilsammen udfordrer de forsvarspolitiske processer i Danmark.

Forsvarspolitikken organisering

Den offentlige politik i Danmark udformes på mange områder i den tradition, der kaldes *forligsparlamentarisme*. Christensen (2024) beskriver forligsparlamentarisme som ”en praksis, hvor ny og ændret politik bliver fastlagt gennem aftaler mellem den siddende regering og dens ministre og partier i Folketinget, som tilsammen har et flertal”. Dette gælder også på forsvarsområdet, hvor forsvarsforliget er omdrejningspunktet for den førte politik.

Forsvarsforligsprocessen kan anskues som tredelt (Byrjalsen et al., 2026). Først rammesættes og forberedes en ny aftale. Dette indebærer interne forhandlinger i regeringsudvalgene og på tværs af ministerier og myndigheder. Regeringen laver derudfra et grundrids af en aftale og sonderer det politiske terræn for at afklare, hvilke partier der vil stå bag en sådan aftale. Dernæst leder forsvarsministeren forhandlingen af selve aftaleteksten, og de regerings- og oppositionspartier, der kan nå til enighed, udgør forligskredsen for den nye forligsperiode. Endelig er der en implementeringsfase, hvor regeringen har ansvar for at føre den politiske aftale ud i livet, mens Folketinget – og dermed reelt oppositionen – har ansvar for at kontrollere regeringens magtudøvelse.

Ved indgåelsen af det nuværende forsvarsforlig ændrede regeringen forligsmodellen. Før var forsvarsforligene typisk ”færdige” aftaler gældende i fem eller seks år. Den nuværende model omfatter en indledende tiårig økonomisk rammeaftale (2024-2033), som så videreføres i mere substantielle del-aftaler. Selv om forberedelse, forhandling og implementering dermed blandes mere sammen end tidligere, er grundstrukturen i den forsvarspolitiske beslutningsproces den samme: Regeringen og centraladministrationen driver forsvarspolitikken sammen med forsvarsforligskredsen.

Den danske proces i nordisk kontekst

Den danske organisering af forsvarspolitikken har nogle karakteristika, som står tydeligt frem, hvis man sammenligner med processerne i de andre nordiske lande (ibid.). Ligesom i Danmark er forsvarspolitik i Norge, Sverige og Finland konsensuspolitik. Det vil sige, at den til enhver tid siddende regering bestræber sig på at nå en bred enighed om forsvarspolitikken, først og fremmest blandt de politiske partier, og derudover i samspil med væsentlige samfundsaktører, herunder Forsvaret, industrien og interesseorganisationerne. Det er dog særligt for Danmark, at denne konsensus er forankret i forligskredsen.

I Norge, Sverige og Finland er forsvarsaftalerne regeringsudspil, som behandles separat i det pågældende lands parlament. Det betyder, at konsensusdannelsen foregår i den almindelige interaktion mellem regering og parlament.² Dermed er forsvarsudvalgene – og i Norges tilfælde det samlede udenrigs- og forsvarsudvalg – det centrale forum for den politiske stillingtagen til forsvarspolitiske spørgsmål.

I Danmark foregår drøftelserne og beslutningsprocesserne derimod i forligskredsen. Møderne er lukkede og afholdes rent fysisk i Forsvarsministeriet, og de er baseret på en fortrolighed blandt parterne, hvilken selvsagt ikke inkluderer de partier, som står uden for forligskredsen. Møderne er ikke formelt en del af den parlamentariske proces. Det betyder bl.a., at man ikke per automatik kan få indsigt i, hvad der drøftes og hvilke spørgsmål der stilles til forsvarsministeren og myndighederne – samt hvilke svar der gives. Organiseringen gør det alt andet lige vanskeligere for offentligheden at vurdere, hvem der har ansvaret for hvad, samt hvilken kontrol der reelt føres.

Sammenvævningen af regeringens og Folketingets magt i forsvarsforligskredsen medfører også, at forsvarsudvalget (formelt Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalget) – som selvstændig parlamentarisk aktør – står i en svagere position i Danmark end i de andre nordiske lande. Da størstedelen af forsvarsudvalgets medlemmer også er repræsenteret i forligskredsen, og da regeringen kan bruge forligskredsen som det primære forum for politiske drøftelser med det parlamentariske flertal, kan der opstå en dynamik, hvor flertallet opfatter forligskredsen som deres egentlige maskinrum og udvalget som mere eller mindre overflødig. Denne dynamik forstærkes af, at der i Danmark tilbydes relativt begrænset faglig støtte og rådgivning til de

forsvarspolitiske parlamentarikere fra såvel Folketinget som partiernes egne stabe (ibid.), samt at folketingsmedlemmernes arbejdsvilkår generelt er udfordrende, bl.a. på grund af det høje antal udvalgsposter per medlem (Husted, 2024; Pedersen et al., 2025).

To yderligere – og forbundne – forhold adskiller organiseringen af dansk forsvarspolitik fra organiseringen i de andre nordiske lande. For det første er den danske proces præget af en lav grad af formalisering. Hvor der i Sverige og Finland f.eks. er faste mekanismer, som involverer parlamentarikerne i forberedelsen før og evalueringen efter forsvarsaftalerne, foregår dette i Danmark *ad hoc* og uformelt, hvis overhovedet. I både Norge, Sverige og Finland er det en del af den formelle proces, at forsvarsudvalgene producerer omfattende dokumenter, som indgår i den politiske proces og giver indsigt i udvalgenes syn på den førte politik. I Danmark producerer forsvarsudvalget ingen tilsvarende dokumenter i forbindelse med forsvarsforliget. Også i det formelle kontrolarbejde er der i de andre nordiske lande flere muligheder for forsvarsudvalgene. De kan bl.a. høre embedsfolk og myndigheder direkte, i stedet for at al formel interaktion skal gå igennem forsvarsministeren.

For det andet synes den danske proces at være mere lukket end i de andre nordiske lande. Dette hænger sammen med forligskonstruktionen og den lave grad af formalisering, som lavpraktisk begrænser den offentlige videns- og meningsudveksling om forsvarspolitiske spørgsmål. Samtidig er der i Danmark en politisk og administrativ kultur, som tilskynder til fortrolighed blandt, loyalitet (fra embedsværk og myndigheder) over for og tillid (fra befolkningen) til magthaverne frem for brede, offentlige substans-debatter om forsvarspolitiske spørgsmål. Kulturen medfører derudover, at mange af de personer, der har adgang til relevant viden om forsvarsområdet – herunder embedsfolk i ministerier og underliggende myndigheder – ikke må, kan eller vil dele ud af denne viden.

Forsvarspolitik imellem indenrigspolitik, udenrigspolitik og forsvarsplanlægning

Forsvarspolitikken foregår ikke i et vakuum. Hvis man vil forstå betydningen af de igangværende forandringer, må man derfor have blik for, hvordan det forsvarspolitiske maskineri er en del af et større hele. Her er det nyttigt at skelne mellem koblingerne til hhv. indenrigspolitik, udenrigspolitik og forsvarsplanlægning.

Indenrigspolitik. På nogle måder er forsvarspolitik et politikområde som andre i indenrigspolitikken. Det er underlagt almindelige styrings- og kontrolmekanismer, herunder bl.a. Finansministeriets økonomistyring, Justitsministeriets juridiske kontrol med den førte politik, Rigsrevisionens kontrol på vegne af Folketinget samt godkendelse af aktstykker i Folketingets Finansudvalg i forbindelse med større enkeltstående bevillinger, f.eks. ved materielanskaffelser. Der er også almindelig interessevaretagelse på forsvarsområdet, som når politikere arbejder for, at en kaserne eller et skibsværft skal placeres i deres

valgkreds – eller at en flyvestation med tilhørende støjgener eller en våbenfabrik med tilhørende borger-bekymringer ikke skal. Forsvarsindustrien og en række konsulentvirksomheder arbejder for at varetage økonomiske interesser. Og forsvarspolitiske spørgsmål indgår i det almindelige politiske spil: i studiehæfter, i valgkampe, i regeringsdannelser osv.

➤ Debatten på forsvarsområdet er mere fragmenteret, og der er større usikkerhed om, hvem der taler fra hvilket vidensgrundlag og med hvilken autoritet

På andre måder er forsvarspolitik særegent (Byrjalsen et al., 2024). Forsvaret har en særlig status i samfundet, dels pga. dets ansvar og opgave, dels af historiske og kulturelle årsager. Samtidig er den vidensasymmetri, der altid findes mellem fagprofessionelle og politiske beslutningstagere, efter alt at dømme større på forsvarsområdet (Kristensen, 2013; Byrjalsen et al., 2026). Der er meget klassificeret information, og ”forsvarsviden” har ofte hverken karakter af almen eller evidensbaseret viden. Dette gør den offentlige debat anderledes på forsvarsområdet sammenlignet med mere ”almindelige” politikområder. Debatten på forsvarsområdet er mere fragmenteret, og der er større usikkerhed om, hvem der taler fra hvilket vidensgrundlag og med hvilken autoritet. Dertil kommer, at forsvarsområdet er omgærdet af en vis hemmeligholdelse og afstand til den brede offentlighed: Der er fysiske afspærringer, som blokerer for adgang til Forsvarets anlæg, og der er en geografisk afstand til en betydelig del af Forsvarets aktiviteter, som foregår til søs, i luften og i andre lande i forbindelse med danske bidrag til internationale missioner og operationer.

Den måske vigtigste forskel til resten af indenrigspolitikken ligger i et paradoks: Forsvar og sikkerhed er ultimativt forudsætningskabende for al anden politik, men det er svært at vurdere effekten og relevansen af den førte forsvarspolitik, fordi man sjældent kan se og måle, om politikken er medvirkende til at skabe det tilstræbte resultat, nemlig afskrækkelse, national sikkerhed og fred. Denne dobbelthed påvirker den politiske dynamik. Nogle gange kan forsvarsmæssige hensyn begrunde, at man tilsidesætter andre tungtvejende hensyn. Men samtidig kan man – med rette – udfordre den førte forsvarspolitik fra mange vinkler, fordi grundlaget for, hvad der udgør ”god” politik (*policy*) på området, er meget usikkert.

Udenrigspolitik. For en småstat som Danmark er internationale forhold rammesættende for forsvarspolitikken, og det skaber en naturlig forbindelse mellem forsvarspolitik og udenrigspolitik. Det er lovbestemt, at Forsvaret arbejder ”som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker”, og NATO’s planer, krav og forventninger betragtes som afgørende styringsparametre i dansk forsvarspolitik.³ Også EU har stigende betydning på forsvarsområdet, ikke mindst i spørgsmål om forsvarsindustri og forsvarsteknologi. Rammesætningen kommer også fra bi- og minilaterale samarbejder, herunder især med USA, de større europæiske allierede (Storbritannien, Tyskland og

Frankrig) samt de nordiske og baltiske lande. Når amerikanerne f.eks. lægger vægt på *multidomain operations*, smitter det direkte af på dansk forsvarspolitik. Og når de nordiske regeringsledere beslutter at intensivere samarbejdet om forsvaret af Norden, har det konkret betydning for den forsvarspolitik, der kan føres.

Forbindelsen går også den anden vej. Forsvarspolitikken former det militære magtinstrument i statens værktøjskasse, og dette instrument kan anvendes udenrigspolitisk. F.eks. kan småstater som Danmark bruge militære bidrag i internationale operationer og missioner som en adgangsvej til international status og prestige (Græger, 2015; Jakobsen et al., 2018). Det gælder også, når forsvar indgår i det diplomatiske spil. Det er således ikke svært at se, at oprustningen og det øgede militære aktivitetsniveau i Arktis er et led i den diplomatiske slagudveksling med USA om Grønland (Christensen, 2026).

Koblingen mellem det forsvarsmæssige og det internationale skaber snitflader og overlap. Forsvaret indgår i den diplomatiske praksis gennem møder på militært niveau, militære udstationeringer og militær repræsentation i en række lande og internationale organisationer (bl.a. i form af forsvarsattachéer). Forsvarsministeriet laver forsvars- og sikkerhedspolitik, Udenrigsministeriet laver udenrigs- og sikkerhedspolitik, og Statsministeriet laver lidt af det hele – og leder og samler desuden trådene. Også andre ministerier – ikke mindst Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, Justitsministeriet og Erhvervsministeriet – beskæftiger sig med spørgsmål, der ligger i overlappet mellem forsvarspolitik og udenrigspolitik.

Både internationalt og i den danske politiske og administrative organisering giver koblingen til det udenrigspolitiske område forsvarspolitikken en ekstra dimension – og øger behovet for koordinering og samarbejde.

Forsvarsplanlægning. Forsvarspolitik er selvsagt også koblet med forsvarsplanlægning. Forsvarsplanlægning kan forstås som en strategisk praksis, hvor et land træffer beslutninger om dets fremadrettede militære styrker, kapaciteter og styrkeprofil (Breitenbauch og Jakobsson, 2018).

Forsvarsplanlægning er i en vis forstand en administrativ proces, der både former forsvarspolitikken (som når militære analyser og planer lægges til grund for politiske beslutninger) og formes af forsvarspolitikken (som når politiske aftaler skal udmøntes i konkrete valg på militært niveau). Dette samspil kommer rent fysisk til udtryk ved placeringen af Forsvarsministeriet og Forsvarets ledelse på samme adresse i København. Forsvarsplanlægningen foregår derudover nationalt på tværs af Forsvarets forskellige myndigheder og instanser, og internationalt i regi af NATO's forsvarsplanlægningsproces.

Forsvarsplanlægning er imidlertid også i sig selv politisk. Der er politiske antagelser og opfattelser vævet ind i spørgsmål om, hvordan man *bør* organisere sit militære forsvar, og de "administrative" valg, der foretages, har konsekvenser for forskellige interessenter og dele af samfundet. Selve det praktiske ar-

bejde med at planlægge forsvar er ligeledes udtryk for politiske dynamikker, f.eks. i form af værnsvivalisering i beslutninger om dansk forsvar (Larsen, 2012) og uenigheder mellem allierede lande i fastlæggelsen af NATO's styrkemål (Perot, 2025).

Der er med andre ord en indbygget uklarhed om, hvorfra forsvarspolitisk og militær autoritet og beslutningskraft udgår, og om, hvad der udgør hhv. militærfaglighed, planlægning, administration og politik i det forsvarspolitiske maskinrum.

Generelt betyder koblingerne til indenrigspolitik, udenrigspolitik og forsvarsplanlægning, at de forsvarspolitiske processer altid udfolder sig i relation – og ofte i et spændingsforhold – til andre væsentlige processer i dansk politik og forvaltning. Det er også tilfældet med de igangværende forandringer.

Forsvarspolitiske konsekvenser af den sikkerhedspolitiske udvikling

Der er i skrivende stund gået ca. fire år, siden Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine igangsatte en kaskade af forandringer i dansk forsvarspolitik. Selv om det ikke er sikkert, at politikken har fundet et nyt ”stabilt leje”, tegner der sig et stadigt klarere billede af, hvilken betydning forandringerne har og kan få for de forsvarspolitiske beslutningsprocesser. Jeg forklarer her de fire vigtigste konsekvenser.

Krisepolitisk aktivisme

Den første konsekvens vedrører forsvarspolitikens voksende generelle betydning i dansk politik. Den forværrede europæiske og danske sikkerhedspolitiske situation – først et resultat af Ukrainekrigen, og sidenhen forstærket af Trump-administrationens udenrigs- og sikkerhedspolitik – medfører et konstant fokus på forsvarsområdet. Forsvarspolitikken skal både forholde sig til militære trusler, hybride trusler og andre sikkerhedspolitiske udfordringer, der alle tager til i styrke. I samme bevægelse flyder den ”snævre” forsvarspolitik (som forhandlet i forsvarsforliget) mere og mere sammen med bredere sikkerhedspolitiske dagsordener angående digitalisering, teknologisk suverænitæt, forsyningssikkerhed, energipolitik, industripolitik, udviklingspolitik og andet.

➤➤ **Opfattelsen iblandt beslutningstagerne af at stå over for den mest udfordrende og truende internationale situation i årtier afføder en tilgang, man kan kalde *krisepolitisk aktivisme*.**

I de første to årtier efter Den Kolde Krigs afslutning handlede Danmarks udenrigspolitiske aktivisme om at imødekomme især amerikanske forventninger om, at dansk forsvar kunne og ville bidrage til globale og amerikanske dagsordener (Wivel, 2020). Efter 2014 fik udenrigs- og sikkerhedspolitikken ifølge Pedersen (2023) karakter af en ”balancerende aktivisme” med fokus på

regionale trusler fra især Rusland og håndteringen af et ændret alliancepolitisk pres.

Den krisepolitiske aktivisme indebærer endnu en forskydning. For det første destabiliseres de bærende internationale søjler under dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik helt grundlæggende, fordi der med Trump-administrationen er skabt stor usikkerhed om, hvorvidt USA fortsat og fremadrettet kan ses som en europæisk allieret. For det andet er der i højere grad end tidligere en akut fornemmelse af fare – tydeligst illustreret i debatterne om, hvornår Rusland kan være klar til krig med NATO-lande. Opfattelsen er, at der for at imødegå truslerne skal handles hurtigt på mange dagsordener, samtidigt og over mange år. For det tredje indlejres alle forsvarspolitikens elementer i den aktivistiske tilgang. Hvor den militære aktivisme før mest handlede om, hvad Danmark gør internationalt, handler det i stigende grad også om alt det, der foregår på ”hjemmefronten”.

Den altomfattende og vedblivende krisefornemmelse bliver altså det gennemgående udgangspunkt for forsvarspolitikken. Svaret på fornemmelsen synes at være en intensivering af den danske aktivisme, hvor forsvars- og udenrigspolitikken væves sammen i konstante bestræbelser på at håndtere kriser, vise handlekraft, agere hurtigt og forberede sig på en yderligere forværring af sikkerhedssituationen.

Det ses f.eks. i Grønlandskrisen og i Danmarks multidimensionelle samarbejde med Ukraine. Det ses også i lovforslaget fra 2025 om, at regeringen skal have vidtrækkende beføjelser vedrørende ”bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål”, herunder muligheder for at fravige anden lovgivning og begrænse klageadgang (Folketinget, 2025). Forslaget vurderes nødvendigt på grund af et forværret internationalt trusselsbillede. Endelig ses det også i principbeslutninger om komplekse militærstrategiske spørgsmål som anskaffelse af langtrækkende, ”offensive” våben – det såkaldte paradigmeskifte fra 2025 – samt det strategiske samarbejde med Frankrig vedrørende nuklear afskrækkelse, annonceret i 2026.

Der forekommer at være en hidtil uhørt *sense of urgency* i den del af centraladministration, som beskæftiger sig med forsvars- og sikkerhedspolitiske emner. Og politisk synes konflikten mellem regerings- og oppositionspartier i mange tilfælde at handle om, hvem der forsinker processerne mest. Over tid kan tilgangen sætte sig i den strategiske kultur.

Den krisepolitiske aktivisme løfter forsvar og sikkerhed op på den politiske dagsorden, som da Danmark gjorde området til topprioriteten for EU-formandskabet i efteråret 2025. Udviklingen giver Forsvarsministeriet en større tyngde i centraladministrationen og gør forsvarsforligskredsen til et endnu vigtigere politisk forum. Men udviklingen øger efter alt at dømme også topstyringen og involveringen i forsvarspolitiske spørgsmål fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet og de ledende regeringsudvalg.

Ændrede styringslogikker

Der er fra politisk hold signaleret et skifte i styringslogikken på forsvarsområdet. En væsentlig komponent i dette skifte er overgangen fra økonomisk efficiens til hastighed som det vigtigste pejlemærke – og dermed til en større accept af risici og fejl. Som statsministeren sagde på pressemødet ved lanceringen af Accelerationsfonden, så skal man nu ”til at acceptere, at når ting går hurtigt, ja, så stiger risikoen også for, at der opstår fejl” (Statsministeriet, 2025). Konkret betyder det ikke bare en accept af, at Forsvaret og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse får videre beføjelser til at handle hurtigt på de nationale og internationale forsvarsmarkeder, men også at man på hele forsvarsområdet overgår fra en bundlinje-styret logik, hvor intet gøres, før det er absolut nødvendigt (”just in time”), til en parathedsløse (”just in case”), hvor der hurtigst muligt skal træffes beslutninger, fyldes lagre op, uddannes og ansættes folk osv.

I alliancepolitisk sammenhæng indebærer ændringen en intensivering af en bevægelse, som har været undervejs i nogle år: fra en relativt *laissez faire* dansk indstilling til NATO's krav og mål til en mere fokuseret prioritering af snarest muligt faktisk at kunne leve op til disse krav og mål. Det gælder de overordnede mål for størrelsen af forsvarsudgifterne, hvor Danmark efter planen allerede fra 2030 varigt kommer til at leve op til 3,5 pct.-målet – fem år før NATO's aftalte målsætning (Forsvarsministeriet, 2026). Det gælder også de specifikke styrkemål, Danmark får fra alliancen, hvilket bl.a. tydeligt fremgår af de politiske aftaler, der er indgået på forsvarsområdet siden 2023.⁴

Der er med andre ord lagt forøgede forventninger om handlekraft ind i de forsvarspolitiske beslutningsprocesser. Samtidig skabes en større fleksibilitet for Forsvarsministeriet og Forsvaret, dels over for den økonomiske styring, dels i form af mulighederne for løbende at skifte kurs, herunder i forhandlingerne af delaftaler under forsvarsforliget.

Overbebyrdede aktører

Meget tyder på, at de forsvarspolitiske processer bliver mere komplekse, travle og svære. På tværs af forsvarspolitikken organisationer og niveauer vokser mængden af information, faktorer, aktører og spørgsmål, man skal forholde sig til. Samtidig blander den nye forsvarsforligsmodel forberedelse (af kommende aftaler og beslutninger), forhandlinger, implementering og kontrol mere sammen (Byrjalsen et al., 2026). Det er sandsynligt, at de centrale aktører er overbebyrdede.

Forsvarsministeriet skal på de mange områder, som nu bringes i spil, producere analyser, politikudvikle, forhandle med forligskredsen, besvare spørgsmål fra Folketinget og offentligheden – og tilmed fortsat drifte den forsvarspolitiske maskine. Derudover er ministeriet forsvarspolitisk knudepunkt i tre retninger: ”opad” til regeringen, Statsministeriet og NATO, ”sidelæns” til især Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab og ”nedad” til de underordnede

forsvarsmyndigheder. Det indebærer store mængder planlægning, mødeaktivitet, koordination og kommunikation. Alt dette foregår, uden at Forsvarsministeriets grundlæggende arbejdsbetingelser er blevet væsentligt forbedrede, f.eks. med hensyn til antallet af medarbejdere.

Forsvaret er sandsynligvis også overbebyrdet. Man skal konstant levere ind i de mange politiske og administrative processer og implementere de mange vedtagne beslutninger. På samme tid skal man ændre mindset (Byrjalsen og Tetzlaff, 2024) og foretage grundlæggende omorganiseringer i en udfordrende kontekst, hvor både trusselbilledet og allianceforholdene er i forandring, og hvor de politiske rammebetingelser på forsvarsområdet ofte skaber hindringer for at nå de politiske målsætninger på selvsamme område. De store opgaver skal endda løses fra et erkendt udgangspunkt af, at Forsvaret er nedslidt efter mange års besparelser.

Forsvarspolitikere går ikke fri. De skal følge med i og forsøge at forstå de mange udviklinger og konkrete spørgsmål. De skal forhandle, træffe beslutninger og føre kontrol med de beslutninger, som mange af dem via forligskredsen selv er med til at træffe. Og de skal lave arbejdet uden megen støtte, mens de udfylder andre ordførerposter, laver partipolitik, varetager deres vælgers interesser, deltager i den offentlige debat og (måske) forsøger at positionere sig til at blive valgt igen.

Magtforskydninger og demokratisk forankring

Magtdynamikkerne forandres på to forbundne måder, der begge udfordrer den demokratiske forankring af dansk forsvarspolitik.

Forandringerne indebærer først og fremmest en forskydning af den forsvarspolitiske magt længere væk fra Folketinget. Hastigheden og omfanget af beslutningerne kræver stærke bureaukratiske organisationer og netværk af aktører med relevant viden og kompetence. Disse organisationer og netværk findes primært i ministerierne og myndighederne. Ligesom på andre områder flyttes mere af det reelle politiske arbejde – og dermed magten og indflydelsen – således ind i de interne regeringsudvalg og -processer (Christensen og Mortensen, 2023).

➤➤ Forandringerne indebærer først og fremmest en forskydning af den forsvarspolitiske magt længere væk fra Folketinget

Samtidig flytter noget af indflydelsen også i andre retninger, hvor det er endnu vanskeligere for Folketinget, vælgerne og offentligheden at holde nogen til ansvar: mod Forsvaret og forsvarsindustrien (der på hver deres måde besidder meget af den nødvendige fagspecifikke viden) og mod de policyprofessionelle i interesseorganisationer, tænketanke og konsulentvirksomheder (Poulsen og Aagaard, 2020), der besidder ressourcer og kompetencer, som vurderes nødvendige i den nu opskalerede og hastigere policyproces på forsvarsområdet.

Politikerne i Folketinget får derimod potentielt sværere ved at gøre sig gældende. Forsvarsforligskredsen er de folkevalgtes adgangsbillet til indflydelse. Men forligskredsen er ikke en Folketingsmekanisme, og den giver ikke politikerne mulighed for at styre, hvad der skal tales om, på hvilke præmisser og med hvilken offentlighed. Den nye forligsmodel gør forligskredsen til en slags arbejdende bestyrelse i forsvarspolitikken, og noget tyder på, forsvarsudvalgsarbejdet af samme grund nedprioriteres (Byrjalsen et al., 2026). Magten flytter således fra forsvarsudvalget (og dermed Folketinget) til forsvarsforligskredsen (og dermed i retning af regeringsarbejdet).

Den anden forandring handler om den ændrede offentlighed omkring forsvarspolitikken. De mange beslutninger og de store investeringer medfører et øget fokus på forsvarsområdet, herunder fra medierne, Rigsrevisionen og en række aktører, som gerne vil mene noget (mere) om eller tjene noget (mere) på udviklingen.

Parallelt hermed øges lukketheden imidlertid. Det ses f.eks. i en øget hemmeligholdelse af NATO's styrkemål for Danmark og i en række forskellige spørgsmål om Forsvarets tilstand og opbygning, herunder med hensyn til IT-systemer, F-35-kampfly, droneaktiviteter mv. Det ses også i en øget bekymring for og tilbageholdenhed med udveksling af information og fri debat, herunder i relation til strategiske emner som Vestens relation til Rusland samt spørgsmål om Grønland og NATO's fremtid.

Den øgede lukkethed gør det vanskeligere at gennemskue de forsvarspolitiske beslutningsrationaler, de underliggende processer samt magtrelationerne blandt de aktører, som er involverede i forsvarspolitikken. Der kan dermed opstå et større *gap* mellem den reelle debat, der foregår i det administrative system og iblandt de (få) involverede politikere, og den offentlige debat, som godt nok har fokus på forsvarsområdet, men som baseres på et mere begrænset og fragmenteret vidensgrundlag.

Dette er fra et demokratisk perspektiv problematisk, fordi det forringer beslutningstagernes evne til at have en meningsfuld og konstruktiv interaktion om forsvarspolitikken med det omgivende samfund. Ultimativt kan det svække det feedback-loop, som dels skal give vælgerne mulighed for at signalere deres ønsker til politikerne, bl.a. om den økonomiske prioritering af forsvar over for velfærd og andre hensyn, dels skal give magthaverne mulighed for at forklare deres forsvarspolitik til vælgerne.

Uklarhedsproblemer og infrastrukturproblemer

Afslutningsvist kan man fremhæve to tværgående sæt af problemer, der gennemsyrrer de forsvarspolitiske processer i det – for Danmark – mere udfordrende internationale landskab, som tegner sig.

➤➤ Manglen på eksplicite strategier er muligvis *by design* – et forsøg på at fastholde manøvrerum eller øge hastigheden i beslutnings- og implementeringsprocesserne. Men manglen skaber uklarhed om forsvarspolitikens mål og midler

Forsvarspolitikken præges af problemer relateret til strategisk retning, ansvar og styring. Det er uklart, hvilke strategiske pejlemærker der guider dansk forsvarspolitik, herunder hvor meget dansk forsvar skal kunne selv, hvorvidt og hvordan Danmark vil justere koblingen mellem forsvarspolitikken og NATO-samarbejdet i lyset af ændringerne i amerikansk udenrigspolitik, hvordan forsvarsopbygningen udformes i relation til udviklingen i EU, hvordan Danmark prioriterer forskellige sikkerhedsgeografier og hvordan man vil positionere sig i den forsvarsteknologiske og forsvarsindustrielle konkurrence. Manglen på eksplicite strategier er muligvis *by design* – et forsøg på at fastholde manøvrerum eller øge hastigheden i beslutnings- og implementeringsprocesserne. Men manglen skaber uklarhed om forsvarspolitikens mål og midler.

Det er også tiltagende uklart, hvem der bestemmer og styrer forsvarspolitikken. Hvad kommer fra de folkevalgte (der kontinuerligt forhandler i den meget aktive forligskreds), hvad kommer fra regeringen (der prioriterer forsvarsområdet højt), og hvad kommer fra Forsvaret (der især siden 2025 har fået øget ansvar)? Hvor meget indflydelse har de forskellige involverede ministerier? Og hvor meget styres politikken udefra, dvs. fra NATO og EU, fra allierede lande og fra de private aktører, som dansk forsvar er afhængige af?

Samtidig medfører de ændrede styringslogikker i den forsvarspolitiske magtudøvelse yderligere uklarheder. Hvad skal man skynde sig mest med, hvis man ikke kan skynde sig lige meget med det hele? Hvornår er hastigheden tilstrækkelig, og hvilken form for og grad af økonomisk efficiens skal (fortsat) tilstræbes? Skal Finansministeriet (fortsat) hjælpe med at effektivisere forsvarsområdet, eller er dets rolle (også) at hjælpe Forsvaret med at absorbere de mange milliarder kroner bedst muligt? Vil de nye styringslogikker fortsat være gældende, hvis/når finansieringen ikke længere kan findes i "råderummet"? Og hvordan skal man føre tilsyn og revision, hvis grundindstillingen er, at accept af fejl og krisepolitiske undtagelsesbestemmelser skal ses som normaltstanden på et helt politik- og forvaltningsområde?

De mange uklarheder om magten i og styringen af dansk forsvarspolitik er ikke nye, men noget tyder på, at de intensiveres af de seneste års forandringer. Tilmed forstærkes de af en række infrastrukturproblemer, dvs. problemer relateret til de underliggende strukturer og processer, som muliggør forsvarspolitiske beslutninger og magtudøvelse.

Der synes her at være en spænding imellem den bureaukratiske struktur og ønsket om en hastigere forsvarspolitik og forsvarsopbygning, der desuden

skal samtænkes mere med andre områder, som i sig selv er i forandring, især udenrigs-, erhvervs-, teknologi- og beredskabspolitikken. Koordinationsbehovet i forsvarspolitikken vokser og vokser, og staten (ministerierne såvel som forsvarsmyndighederne) skal bruge mere og mere tid på at afklare, om den kan blive enig med "sig selv" om, hvad den mener om alverdens spørgsmål, og hvad den skal gøre ved dem. Dette sker endda, mens der er et udbredt politisk ønske om afbureaukratisering, altså at staten ikke "må vokse". Med dette udgangspunkt kan det næppe overraske, hvis dele af forsvarspolitikken bliver ukoordineret, uigennemtænkt eller langsom – eller slet ikke bliver til noget.

Infrastrukturproblemerne handler, som analysen ovenfor viser, også om viden. Den begrænsede dokumentproduktion i danske forsvarspolitiske processer fra både regeringens, Forsvarets, forsvarsforligskredsens og forsvarsudvalgets side svækker mulighederne for at have meningsfulde og produktive samtaler om forsvarspolitiske valg på et oplyst – og fælles – grundlag. Dertil kommer en begrænset vidensproduktion "rundt om" selve den forsvarspolitiske proces. Dette hænger sammen med, at der i Danmark er en relativt lille forsvarsindustri, en relativt lille forskningssektor dedikeret til området samt en nedprioritering over tid af forskning og udvikling i Forsvaret selv (Breitenbauch og Mathiesen, 2021). Begrænsningerne i vidensinfrastrukturen står tydeligt frem, når man sammenligner med de forsvarspolitiske processer i de andre nordiske lande. De danske begrænsninger indebærer, at den forsvarspolitiske viden ikke deles, udfordres og udvikles lige så meget og lige så effektivt, som den kunne.

Selv om den krisepolitiske aktivisme ansporer, at man fokuserer på akutte kriser og konkrete problemer og hurtigt gør noget ved dem, er det – måske mere end tidligere – vigtigt også at holde fokus på de underliggende processer, som skal få det forsvarspolitiske system til at virke.

Noter

- 1 Analysen trækker på arbejdet med en aktuell forskningsbaseret policy-rapport (Byrjalsen et al., 2026) samt et igangværende projekt i regi af Magtudredningen sammen med Anders Wivel og Kristian Søby Kristensen.
- 2 Sverige udgør en delvis undtagelse, da konsensusudannelsen også foregår i den faste praksis med at anvende en forsvarskommission (Försvarsberedningen) før indgåelsen af forsvarsaftaler. Kommissionen er et samspil mellem regering og parlamentarikere, men dens arbejde foregår ved siden af den "almindelige" interaktion i Riksdagens fora og processer.
- 3 Se Retsinformation, "Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.":
- 4 De pågældende aftaletekster kan tilgås under "Forlig" på Forsvarsministeriets hjemmeside.

Referencer

- Breitenbauch, Henrik og André Ken Jakobsson (2018), "Defence planning as strategic fact: introduction", *Defence Studies*, 18(3): 253-61.
- Breitenbauch, Henrik og Jens Vesterlund Mathiesen (2021), "Militærteknologisk situationsforståelse: En ny strategisk udfordring i dansk forsvarspolitik", Center for Militære Studier og Djøf Forlag.
- Byrjalsen, Niels, Anders Wivel og Kristian Søby Kristensen (2024), "Demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. Folketingets rolle i en mere usikker verden", essay til Magtudredningen 2.0.
- Byrjalsen, Niels og Alexander Høgsberg Tetzlaff (2024), "Forskere: Trusselsbilledet vender ude og hjemme på hovedet for dansk forsvar", *Altinget*, 21. marts, www.altinget.dk/forsvar/artikel/militaerforskere-den-sikkerhedspolitiske-situation-vender-ude-og-hjemme-paa-hovedet-for-dansk-forsvar.
- Byrjalsen, Niels, Kristian Søby Kristensen og Cornelia Baciuciu (2026), "Folketinget i forsvarspolitikken: Nordiske perspektiver, danske udfordringer", Center for Militære Studier og Djøf Forlag.
- Carlsen, Emilie Utzon (2025), "Et politisk emne topper for første gang i ny måling", *DR*, 9. oktober, www.dr.dk/nyheder/politik/et-politisk-emne-topper-foerste-gang-i-ny-maaling.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2024), "Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministration", essay til Magtudredningen 2.0.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Bjerre Mortensen (2023), "Centraladministrationen efter årtusindskiftet: Notat til Djøfs ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier", i Dybvad-udvalget, *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*, Djøf Forlag, pp. 314-94.
- Christensen, Lise Wiederholt (2026), "American ambitions in Greenland pose key dilemmas for the Kingdom of Denmark in NATO", Dansk Institut for Internationale Studier.
- Folketinget (2025), "Forslag til Lov om bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål", Folketingstidende, Tillæg A, Lovforslag nr. L 222.
- Forsvarsministeriet (2025), "Ny fond skal accelerere opbygningen af Forsvarets kampkraft for 50 mia. kr." www.fmn.dk/da/nyheder/2025/ny-fond-skal-accelerere-opbygningen-af-forsvarets-kampkraft-for-50-mia.-kr.
- Forsvarsministeriet (2026), "Økonomisk plan: Regeringen øger forsvarsudgifterne markant allerede fra 2026", www.fmn.dk/da/nyheder/2026/okonomisk-plan-regeringen-oger-forsvarsudgifterne-markant-allerede-fra-2026/.
- Græger, Nina (2015), "From 'forces for good' to 'forces for status'? Small state military status seeking", i Benjamin de Carvalho og Iver B. Neumann, red. *Small States and Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*, Routledge, pp. 86-107.
- Husted, Emil (2024), "Fremmedgørelse og resonans på Christiansborg", essay til Magtudredningen 2.0.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi (2018), "Prestige-Seeking Small States: Danish and Norwegian Military Contributions to US-Led Operations", *European Journal of International Security* 3(2): 256-77.
- Kristensen, Kristian Søby (2013), "Demokratiet og krigen: danske civil-militære relationer i krig", i Kristian Søby Kristensen, red., *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 85-108.
- Kristensen, Kristian Søby og Niels Byrjalsen, red. (2022), "Efter freden – Ukrainekrigens betydning for dansk og europæisk sikkerhed", Center for Militære Studier.
- Larsen, Esben Salling (2012), "Usund fornuft – Værnsrivalisering og den demokratiske kontrol med militæret", *Internasjonal Politikk*, 70(4): 433-53.
- Pedersen, Helene Helboe, Peter Bjerre Mortensen og Jonas Herby (2025), *Det effektive men fortravlede Folketing*, Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, Rasmus Brun (2023), "Fra aktivistisk internationalisme til balancerende aktivisme: Dansk aktivisme i den nye verdensorden", *Økonomi & Politik*, 96(2): 74-85.
- Perot, Elie (2025), "The return to collective defence: navigating the politics of allied war planning within NATO", *International Affairs* 101(6): 2129-47.
- Poulsen, Birgitte og Peter Aagaard (2020), "Policyprofessionelle i Danmark", *Politica*, 52(1): 5-22.
- Regeringen (2022), "Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik", <https://regeringen.dk/nyheder/2022/nationalt-kompromis-om-dansk-sikkerhedspolitik/>.
- Statsministeriet (2025), "Pressemøde den 19. februar 2025", <https://stm.dk/presse/pressemoedearkiv/arkiv/2025/pressemoede-den-19-februar-2025/>.
- Wivel, Anders (2020), "Evig aktivisme i uendelig krig: sikkerhed, status og strategisk kultur i dansk udenrigspolitik", *Internasjonal Politikk*, 78(3): 411-20.

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.

Dansk udenrigspolitik i et vadested

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Valget af Donald Trump har destabiliseret det udenrigspolitiske fundament, Danmark har baseret sin sikkerhed på siden 2. verdenskrig. Tilliden til USA som kerneallieret og NATO som sikkerhedsgaranti er svækket, hvilket efterlader dansk udenrigspolitik i et strategisk tomrum og gør den eksisterende strategi forældet. I stedet har Danmark og store dele af Folketinget drejet markant i proeuropæisk retning, mens Europa samtidig diskuterer mulighederne for øget sikkerhedspolitisk autonomi. Udviklingen forstærkes af en multipolær verdensorden, hvor det globale syd

får voksende betydning for samarbejde, konflikter og legitimitet. Dette kræver, at Danmark både styrker relationerne til det globale syd og engagerer sig mere aktivt i europæiske sikkerhedsstrukturer, herunder nordisk og fleksibelt multilateralt samarbejde. Samlet peger udviklingen på behovet for en ny strategisk kurs og etableringen af et udenrigspolitisk råd, der kan styrke koordinering, langsigtet analyse og det demokratiske grundlag for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Med valget af Donald Trump som amerikansk præsident er det fundament, som dansk udenrigspolitik har stået på i efterkrigstiden, rystet i sin grundvold. NATO-medlemskabet og det nære forhold til USA har været den støtte, som alle regeringer har lænet sig op ad. Der blev udskrevet folketingsvalg i 1988, da den daværende Schlüter-regering vurderede, at et flertal i Folketinget såede tvivl om Danmarks støtte til USA. Anders Fogh sendte danske soldater i krig i Irak og Afghanistan, hvor det var svært at få øje på de specifikke danske interesser, hvis det ikke var for at pleje det tætte forhold til amerikanerne.

Tilknytningen til USA havde en solid politisk og folkelig forankring. Vi var ganske vist nogle, som ikke købte fortællingen om USA som repræsentant for det gode i verden. Dertil var der for mange eksempler på det modsatte: Vietnamkrigens forbrydelser, støtten til latinamerikanske diktatorer, Irak- og Afghanistan-krigenes brutalitet for nu at nævne nogle eksempler på en amerikansk verdensorden, som burde give anledning til kritik. Men kritikken forblev perifer. Bortset fra venstrefløjen var der en bred folkelig støtte til USA. Dansk udenrigspolitik var på sikker grund.

Efter det første år med Trump er der store revner i fundamentet. Europæerne mødes dagligt med hånsord og trusler. Der er opstået så stor tvivl om NATOs artikel 5, at de færreste tør tro på, at USA vil komme til hjælp, hvis det bliver nødvendigt. NATO-samarbejdet er baseret på tillid, og med den amerikanske politik og det faktum, at Trump ikke vil udelukke, at USA vil angribe et andet NATO-land militært, er NATO reelt døende.

HOLGER K. NIELSEN

Tidl. udenrigsminister og
formand for SF,
holgerk125@gmail.com

Trump har sendt et missil ind i det regelbaserede internationale samarbejde, som USA sammen med bl.a. Danmark og andre gode kræfter møjsommeligt byggede op efter 2. verdenskrig. Kronjuvelen i dette samarbejde var FN, som USA, Rusland og Kina nu gør, hvad de kan for at underminere. Samtidig forsøger USA – i skyggen af Gaza-krigen – at opbygge et såkaldt fredsråd, som med Trump som enevældig global kejser skal bestemme over krig og fred.

En hel generation af danske politikere, militærfolk og embedsmænd er opdraget med den forståelse, at det tætte forhold til USA nærmest er selve grundlaget for Danmarks eksistens. De er selvsagt rystede over det første år med Donald Trump. De fleste er i vildrede: Skal vi dukke nakken og håbe på, at det går over? Skal vi fedte for Trump eller slå igen? I givet fald: Hvad har vi at slå med? Og vil vi risikere, at USA helt forlader Europa? Dækker Trumps mafiaretorik over en reel vilje til at gøre det, som mafiaen er kendt for, eller er der tale om bluff?

➤➤ **En hel generation af danske politikere, militærfolk og embedsmænd er opdraget med den forståelse, at det tætte forhold til USA nærmest er selve grundlaget for Danmarks eksistens**

Spørgsmålene hober sig op, og svarene blæser i vinden. Under alle omstændigheder står dansk udenrigspolitik i et vadested, som kræver en mere omfattende udenrigspolitisk diskussion, end vi er vant til.

Behov for en ny udenrigspolitisk strategi

Det var positivt, at regeringen i 2023 på baggrund af Ruslands militære angreb på Ukraine fremlagde en ny udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi. Strategien er på mange måder udmærket og beskriver på en forståelig måde Danmarks muligheder og udfordringer. Der er dog ét problem: Strategien udkom, før Donald Trump blev valgt som amerikansk præsident. Om forholdet til USA står der følgende: ”USA vil blive ved med at være Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske allierede, og vi skal fortsat styrke det transatlantiske bånd”.

Denne tilgang holder ikke længere, hvilket Michael Zilmer Johns, hovedmanden bag strategien, erkender i en artikel i tidsskriftet *Udenrigs* (Zilmer Johns, 2025). Den tidligere NATO-ambassadør leverer en sønderlemmende kritik af den amerikanske politik og konkluderer, at denne ”fundamentale ændring af præmisserne for dansk sikkerhed gør det nødvendigt at nytænke Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitik”.


I skrivende stund vides ikke, om regeringen har tænkt sig at tage handsken op. Der kan være grunde til, at den ikke gør det. Forsvaret af Rigsfællesskabet imod amerikansk intimidering er så vigtigt og ressourcekrævende, at andre opgaver må få en lavere prioritet. Mange års nedskæringer betyder samtidig, at Udenrigsministeriet hænger fast i nødvendige driftsopgaver uden det store overskud til at hæve hovedet og analysere den nye verden, der tegner sig i

horisonten. Endelig befinder vi os i et valgår: Alle ved, at man ikke kan vinde et valg på udenrigspolitikken. Det er svært overhovedet at gøre udenrigspolitikken til et tema. Selv ved valget i 1988, der blev udskrevet på baggrund af folketingsflertallets modstand imod den amerikanske atomvåbenpolitik, kom valgkampen hurtigt til at handle om de traditionelle velfærdsemner. I 2005 forsøgte SF og Enhedslisten uden det store held at inddrage Irak-krigen.

Regeringspartierne er optaget af den kommende valgkamp og vil næppe risikere at tabe terræn på at lave strategiske analyser af, hvor Danmark de kommende år skal placere sig i forhold til omverdenen. Men det er trist og skidt for landet, at det forholder sig således. For med al respekt for fødevarepriserne, differentieret moms, pensionsalderen etc. har det dog langt større betydning for den fremtidige velfærd, hvordan vi håndterer udfordringerne udefra.

Med den nye verdensorden kan vi ikke fortsat ligge i læ af USA, men må finde vores egen vej. Det indebærer bl.a., at vi må orientere os i andre retninger. Med andre ord at sprede vores internationale relationer. Heri lå en central pointe i den canadiske premierminister, Mark Carneys, meget roste tale på årets Davos-konference, hvor han forsøgte at tegne et optimistisk billede: Den gamle verdensorden er brudt sammen, de store elefanter forsøger at tage al magten, men det betyder ikke, at handlemulighederne for resten af verden er udtømte. Ikke mindst middelstore lande har mulighed for at opstille et alternativ, hvis de agerer intelligent. Derfor har Canada rakt ud til andre dele af verden (bl.a. Kina) med et aktivt diplomati og samtidig holdt fast i nogle grundlæggende principper som funderingen i FN og et internationalt retssystem.

Et stærkere Europa

 Med Trumps økonomiske krigsførelse er EU-samarbejdet den planke, vi har at holde os til, og det er i vores interesse, at EU fungerer som en samlet enhed på så mange områder som muligt

Vigtigere er imidlertid et stærkt europæisk engagement. Det er interessant at bemærke den totale ændring i den danske holdning til EU, som har fundet sted det sidste år. Med Trumps trusler er danskerne blevet stærkt pro-europæiske. I Folketinget er Enhedslisten blevet stærke tilhængere af det europæiske samarbejde. Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti holder kæft: De skal ikke have noget klinket i en tid, hvor Rigsfællesskabet er truet af en aggressiv amerikansk præsident. Med Trumps økonomiske krigsførelse er EU-samarbejdet den planke, vi har at holde os til, og det er i vores interesse, at EU fungerer som en samlet enhed på så mange områder som muligt.

Nok så vigtig er imidlertid Europas fremtidige sikkerhedspolitik, herunder hvordan Europa skal håndtere de sikkerhedspolitiske udfordringer, der følger af USA's underlønning af NATO.

Ét svar er Mark Ruttes underdanighed og sleske tale overfor Donald Trump. Rutte er tilsyneladende villig til hvad som helst for ikke at støde USA fra sig. Men det er udtryk for en kortsigtet tænkning, som ikke tager højde for, at en type som Donald Trump ikke har respekt for svaghed – han vil fortsætte afpresningen. Danmark var i en lang periode tæt på Ruttes tilgang, men krisen omkring Grønland samt Trumps hån og grove nedvurdering af danske soldaters indsats i Afghanistan har tilsyneladende overbevist regeringen om, at det er nødvendigt at slå igen. I alt fald har den ændret tilgang.

Men det er ikke en nem øvelse. For en europæisk autonomi, der afkobler os fra et NATO med USA-involvering, vil dels blive meget dyr, dels skabe en usikkerhed, som der ikke nødvendigvis er den store folkelige forståelse for. Mark Rutte var ikke i tvivl, da han blev udfrittet i Europa-Parlamentet 26. januar 2026. Europa kan ikke klare sig uden USA – hvis I tror det, så drøm videre, som han arrogant sagde. Andre (som den finske præsident Alexander Stubb) mener godt, at Europa vil kunne klare sig selv, hvis vi ellers vil satse på det.

Der er af indlysende grunde intet entydigt svar på spørgsmålet. Det handler i høj grad om tidshorizonten – er det i overmorgen eller om 10 år? Det handler om ambitionsniveauet – skal vi som USA være i stand til at føre krige overalt i verden eller begrænse ambitionerne til et forsvar af Europa? Det handler også om, hvilke fremtidige relationer vi kan have med USA. Jeg anser afkoblingen indenfor NATO for uafvendelig, men ligesom ved en skilsmisse kan parterne godt efterfølgende have et fornuftigt forhold til hinanden. Det handler endelig om, hvilken fremtidig europæisk sikkerhedsarkitektur vi forestiller os.


EU kommer næppe til at spille den store rolle i en fremtidig europæisk sikkerhedsordning. EU's forsvarsdimension er vigtig, især på det økonomiske område og omkring udvikling af den europæiske forsvarsindustri. Men dels er der lande, der fungerer som trojanske heste for russiske interesser, dels mangler vi Storbritannien og Norge. Der er dog andre muligheder for at arbejde med det, der er kaldt "variabel geometri" (det var også det, vi i SF i sin tid kaldte et "Europa i flere rum").

Omkring støtten til Ukraine er der skabt et samarbejde mellem europæiske lande med Storbritannien, Frankrig og Tyskland i førersædet, hvor andre lande (bl.a. Danmark) har tilsluttet sig en "koalition af villige". Dette samarbejde kunne være det første skelet til en fremtidig europæisk sikkerhedsordning.

Det kræver naturligvis, at der bygges på, og i den sammenhæng lancerede den tidligere svenske stats- og udenrigsminister Carl Bildt for nylig et forslag om at genoplive den gamle Vestunion (WEU) som en institutionel ramme for et sådant samarbejde (Bildt, 2026). WEU var på dagsordenen, da man i starten af 90'erne skulle implementere Maastricht-traktatens forsvarsdimension, men det løb ud i sandet. Vil Carl Bildts forslag være en mulighed at arbejde videre på?

Der er mange usikre momenter omkring europæisk autonomi. Det bliver dyrt, men vi skal her have i baghovedet, at de europæiske NATO-lande i dag bruger langt flere penge på forsvaret end Rusland. Problemet er, at der er en elendig koordination landene imellem. Europa består af nationalstater, og forsvaret er en kerneopgave for enhver nationalstat. Det må dog være muligt at overbevise om, at vi deler fælles skæbne. Når Danmark leverer milliarder i militær støtte til Ukraine, er det af hensyn til ukrainerne, men også for vores egen skyld. Tilsvarende når vi leverer fly til overvågning i det baltiske område samt stiller tropper til rådighed for forsvaret af den baltiske grænse.

Der tales meget om et styrket nordisk forsvarssamarbejde. Men hvorfor ikke udvikle det yderligere til indkøb af fælles kapaciteter? Da vi skulle købe nye kampfly, var det svenske Gripen med i kapløbet, men svenskerne trak sig, da de vurderede, at Danmark på forhånd havde besluttet sig for at købe det amerikanske fly. Det havde de desværre ret i, så vi er nu bundet til et kampfly, som øger afhængigheden af USA.

 **Hvis vi vil, kan Norden blive en central spiller i Europas fremtidige sikkerhedspolitik. Det forudsætter, at den danske regering kommer ud af starthullerne**

Der er sket meget i det nordiske forsvarssamarbejde, men det er nødvendigt at videretænke samarbejds mulighederne i en kontekst af et bredere europæisk samarbejde. Hvis vi vil, kan Norden blive en central spiller i Europas fremtidige sikkerhedspolitik. Det forudsætter, at den danske regering kommer ud af starthullerne.

Jeg vil foreslå, at vi stopper snakken om danske eller nordiske atomvåben. På et tidspunkt hvor USA systematisk underminerer det regelbaserede system, vi har udviklet siden 2. verdenskrig, vil det være absurd, hvis vi som svar begynder at underminere det ikkespredningsregime, som har begrænset udbredelsen af atomvåben. Konsekvensen bliver en kædereaktion, hvor stadig flere lande vil have deres egne.

Vist er det et problem, at vi ikke længere kan regne med den amerikanske atomparaply, men det er positivt, at der er lavet en aftale med franskmændene om at blive dækket af de franske a-våben.

Det globale syd

Det vil være nødvendigt at orientere sig mere offensivt mod det globale syd. I lyset af de store omvæltninger i den globale orden skrev den finske præsident, Alexander Stubb, at den verden, vi har kendt siden 2. verdenskrig, døende (Stubb, 2025). Vi er på vej fra en multilateral mod en multipolær verdensorden, hvor dominans i stigende grad erstatter samarbejde, og rivalisering staterne imellem øges. I den rivalisering definerer han tre poler: For det første "the global West": demokratisk orienterede lande som USA, Canada, EU-

lande, Japan, Australien mv.). For det andet ”the global East”: autoritære lande som Kina, Rusland, Iran mv. Og for det tredje ”the global South”: traditionelt fattige udviklingslande hvoraf nogle økonomisk og politisk er på vej op (Brasilien, Indien, Mexico, Nigeria, Sydafrika mv.).

Det er en gængs opfattelse, at fremtiden defineres af rivaliseringen mellem USA og Kina. Nej, siger Stubb: Det er den tredje pol, som i virkeligheden bliver afgørende. Vi vil se en verden, hvor en “triangular contest among what I call the global West, the global East, and the global South is taking shape. In choosing either to strengthen the multilateral system or seek multipolarity, the global South will decide whether geopolitics in the next era leans toward cooperation, fragmentation, or domination”.

Med andre ord bliver forholdet til det globale syd helt afgørende. Det gælder også for dansk udenrigspolitik, selvom temaet har været stort set fraværende i den danske debat. Det spillede en stor rolle i kampagnen om dansk valg til FN’s Sikkerhedsråd, hvor jeg i to år rejste rundt i det globale syd for at promovere det danske kandidatur. Vi havde held med vores kampagne, men det kræver, at der følges op, og at vi gør op med den bedrevidenhed og arrogance, som Vesten i mange år har praktiseret som et levn fra kolonitiden. Landene i det globale syd skal tages alvorligt. Der må f.eks. ikke opstå den mindste tvivl om dansk opbakning til folkeretten, ligesom vi nødvendigvis må fortsætte kampen for et mere repræsentativt sikkerhedsråd. Og det går ikke med Vestens dobbeltmoral, når vi på den ene side protesterer kraftigt imod Ruslands angreb på Ukraine, samtidig med at vi lukker øjnene for Israels krigsforbrydelser. Det forudsætter endelig, at vi holder fast i niveauet for den danske udviklingsbistand. Hvis Venstre kommer igennem med kravet om en markant nedskæring af ulandsbistanden, vil flere års arbejde for at forbedre forholdet til det globale syd være spildt.

Dansk udenrigspolitik er vendt på hovedet med den nye verdensorden, og der skal træffes vigtige beslutninger. Indtil videre har de mest bestået i den største militære oprustning i efterkrigstiden. Som tidligere nævnt er europæisk autonomi ikke meget bevendt, hvis vi ikke kan forsvare os selv mod militære angreb udefra. I den forstand er oprustningen nødvendig, men det bliver et problem, hvis det politiske ben mangler. Det går ikke, hvis vi bruger et rekordstort milliardbeløb på forsvarsinvesteringer, hvis formålet udelukkende er at aflaste USA økonomisk og tilfredsstille den amerikanske præsident.

Behov for en større folkelig diskussion – og et ”udenrigspolitisk råd”

Der skal sættes gang i arbejdet med en ny udenrigspolitisk strategi, som går i dybden med, hvordan småstaten Danmark kan manøvrere i et hajfyldt farvand. Og det arbejde bør bredes ud til en større folkelig diskussion. Det er muligt, at udenrigspolitik ikke vinder folketingsvalg, men det seneste års begivenheder har skabt en kolossal interesse i det folkelige Danmark. Når en hidtil nær allieret truer med at tage Grønland, kommer folk op af stolene.

Udenrigsministeriet og det danske diplomati er enormt kompetente, men har i mange år været presset af store nedskæringer. Da der samtidig er mange driftsopgaver og et stort behov for politisk servicering, er maskinrummet ofte overbelastet. Det er der til dels kompenseret for gennem merbevillinger de seneste år, men efterslæbet er så stort, at der stadig ikke er kræfter til at ”tænke ud af boksen” – hvad der i øvrigt heller ikke er tradition for. Det er skidt, når så meget talent ikke bruges bedre.

Det er også skidt, at folketingsmedlemmerne ikke prioriterer udenrigspolitikken. Moderne politik er blevet ekstremt kortsigtet – ofte tænkes der kun til næste meningsmåling, i bedste fald til næste valg. Politikerne er naturligvis selv ansvarlige for den udvikling, men den hjælpes på vej af den hær af spin-doktorer og kommunikationsrådgivere, som partierne har ansat. Folketinget har oprustet med en stærkere international afdeling, som servicerer folketingsmedlemmerne på udmærket vis. Men det er svært, når interessen hos politikerne er begrænset.

Der er opsamlet stor viden på universiteterne, i forskningsinstitutioner som DIIS, Forsvarsakademiet, tænketanken Europa og forskellige NGO'er, som arbejder i marken, men forskere kører ofte deres egne dagsordener. Der er behov for mere koordinering af kræfterne, så vi bliver bedre til at skabe sammenhæng i udenrigspolitikken.

Jeg er en stærk tilhænger af det forslag om etablering af et udenrigspolitisk råd fra professorerne Rasmus Mariager og Morten Heiberg (Mariager og Heiberg, 2025). Inspirationen er hentet fra etableringen af Det økonomiske Råd i 1962, hvor der var et tilsvarende behov for at skabe sammenhæng i den økonomiske politik. Rådet har siden været en uundværlig del af debatten om den økonomiske politik. Vi har brug for en tilsvarende uundværlig del af udenrigspolitikken. De nærmere detaljer skal selvsagt diskuteres, men det er vigtigt, at det opprioriteres.

Bag det ligger et behov for flere ressourcer til både udenrigsministeriet og en kvalificering af beslutningsgrundlaget for vores udenrigspolitik.

Referencer

- Bildt, Carl (2026), ”En ny, gammel union kan udfylde det tomrum, NATO og EU efterlader”, *Information*, 26. januar.
- Heiberg, Morten Rievers og Rasmus Mariager (2025), ”Danmark har brug for et udenrigspolitisk råd til at navigere i den nye verdensorden”, *Altinget*, 16. september.
- Stubb, Alexander (2025), ”The West’s Last Chance”, *Foreign Affairs*, 2. december, The West’s Last Chance | Foreign Affairs.
- Zilmer, Johns Michael (2025), ”Danmark må have en ny sikkerheds- og forsvarspolitik efter præsident Trumps genvalg”, *Udenrigs*, 1. september, Danmark må have en ny sikkerheds- og forsvarspolitik efter præsident Trumps genvalg | Udenrigs.

Danmarks og EU's udenrigspolitik: EU som den stadig vigtigere organisatoriske ramme for dansk udenrigspolitik

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

EU har i lang tid været den primære internationale organisation, hvorigennem dansk udenrigspolitik er blevet ført eller koordineret på de fleste politikområder. Det vises, at denne tendens bliver yderligere styrket i kraft af to nyere udviklinger: for det første EU's øgede engagement i militær sikkerhed i Europa og,

for det andet, EU's stærkere involvering i Grønland, herunder i geopolitiske forhold. Et spørgsmål, der flyder heraf, er, i hvilken grad Folketinget magter at engagere sig fuldt ud i de mange områder af EU's eksterne handlen, som Danmark har mulighed for at påvirke gennem sit medlemskab af EU.

I flere af de store spørgsmål i international politik, synes EU at have spillet en væsentlig rolle som ramme for dansk udenrigspolitik i det seneste år. I den igangværende grønlandskrise har EU og EU-partnerne spillet en central rolle i Danmarks bestræbelser på at imødegå de amerikanske krav om overtagelse af Grønland. Her kan også nævnes EU's fælles holdning til amerikanske handelsmæssige krav og trusler siden præsident Trump II's tiltræden, som Danmark qua EU's enekompetence på dette felt har indgået i siden starten på sit EF-medlemskab for mere end 50 år siden. Aftalen mellem EU og Mercosur, som har været 25 år undervejs, vil også, når den træder i kraft, påvirke rammerne for Danmarks forhold til Latinamerika. EU og dets medlemslande har også spillet en betydelig rolle i Danmarks respons på den russiske invasion af Ukraine. I forbindelse med konflikten omkring Gaza peger meget på, at EU har været et orienteringspunkt for dansk udenrigspolitik, bl.a. i bevægelsen mod en betinget anerkendelse af Palæstina. På den baggrund spørger denne artikel, hvilken rolle EU spiller i dansk udenrigspolitik, herunder i den danske udenrigspolitiske beslutningsproces.

➤➤ Argumentet er, at EU i lang tid har været den primære internationale organisation, hvor igennem dansk udenrigspolitik er blevet ført eller koordineret, og at denne tendens vil blive yderligere styrket i kraft af den internationale udvikling

Artiklen skitserer først EU's rolle i dansk udenrigspolitik bredt set og reflekterer over EU's fremtidige rolle i lyset af to aktuelle udviklinger. Dernæst præsenteres den danske politiske beslutningsproces, hvad angår Danmarks stilling til EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik i lyset af de aktuelle tendenser i verdenspolitikken og dansk udenrigspolitik. Argumentet er, at EU i lang tid har været den primære internationale organisation, hvor igennem dansk udenrigspolitik er blevet ført eller koordineret, og at denne tendens vil blive

HENRIK LARSEN

Lektor, Jean Monnet-professor,
ph.d., Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
hl@ifs.ku.dk

yderligere styrket i kraft af den internationale udvikling. Et centralt spørgsmål her er, i hvilken grad Folketinget magter at engagere sig i de mange områder af EU's eksterne handlen, som Danmark har mulighed for at påvirke.

EU og dansk udenrigspolitik

Det er en udbredt opfattelse blandt danske politikere og embedsmænd, at deltagelse i EU's eksterne politik giver Danmark unik adgang til verdenspolitikken gennem information og deltagelse i beslutningsprocedurer om væsentlige internationale politiske spørgsmål. Karakteristisk siger regeringens udenrigspolitiske strategi fra juni 2023, at "EU-samarbejdet [er] ... den vigtigste platform for dansk udenrigspolitik" (Regeringen, 2023). Samme formuleringer kan findes i alle danske udenrigspolitiske strategier efter den kolde krig og i centrale udenrigspolitiske formuleringer, med første del af Frederiksen I-regeringen som den eneste undtagelse (Larsen, 2020). Betoningen af EU's sikkerhedspolitiske betydning i 2023 strategien er stærkere end i tidligere strategier og er vokset markant siden statsminister Mette Frederiksens vending mod EU fra efteråret 2021 (Wind, 2025). I den europapolitiske aftale mellem de fleste politiske partier i Folketinget fra december 2023 er fokus da også på EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle blandt de mange områder, som EU-samarbejdet beskæftiger sig med (Regeringen m.fl., 2023). Det understreges samtidigt i den udenrigspolitiske strategi fra 2023, at NATO og USA er udgangspunktet for dansk sikkerhed (Regeringen, 2023), og der har ikke været store svingninger i diskursen på dette punkt indtil præsident Trump II's tiltræden i januar 2025.

Hvilken rolle spiller EU så i dansk udenrigspolitik i lyset af disse overordnede forståelser – den dominerende diskurs – i officielle sammenhænge? Dansk udenrigspolitik kan jo inddeles i mange underområder, og det er ikke sikkert, at udtalelsen om EU som "den vigtigste platform" passer lige godt på alle områder.

I bogen *Analysing the Foreign Policy of Small States: the case of Denmark* fra 2005 adresserede jeg dette overordnede spørgsmål.¹ Bogen undersøgte syv politikområder: politik i forhold til andre EU-medlemsstater, anti-terrorisme, udvikling, Balkan, Afrika, Latinamerika og handel. Konklusionen var, at EU er det vigtigste multilaterale forum for dansk udenrigspolitik på alle politikområder – med to vigtige undtagelser: militær sikkerhed (inklusive Grønland), hvor samarbejdet i NATO/USA var fremtrædende, og samarbejdet i FN angående konkrete udviklingspolitiske spørgsmål. Men der var stor variation imellem policyområderne. På nogle policyområder var Danmark aktivt i at forme politikken i EU og førte også politik uden for EU, mens dansk politik på andre områder snarere var en kopi af EU's. Der var også stor forskel i dansk anvendelse af EU-begreber på de forskellige policyområder. Undersøgelsen fandt, at typen af Danmarks engagement i EU's udenrigspolitik afhang af to forhold: for det første, hvor intensiv og ressourcerig EU's politik var på det pågældende politikområde og, for det andet, hvor stærk Danmarks formulering

af udenrigspolitisk agens var på det pågældende område. Jo mere intensiv og ressourcerig EU's politik var, jo mere blev dansk politik ført med EU. Jo stærkere Danmark forstod sig selv som aktør på det pågældende område, jo mere ville Danmark søge at påvirke tilblivelsen af EU's politik men også handle uden for EU (Larsen, 2005).

Nye rammer for EU i dansk udenrigspolitik

Analysing the Foreign Policy of Small States: the Case of Denmark var baseret på en empirisk analyse i begyndelsen af 2000'erne af, hvordan EU spillede en rolle for dansk udenrigspolitik. Mere end 20 år senere er meget forandret for Danmark, EU og globalt. Bl.a. har Danmark ophævet sit forsvarsforbehold. Der er nu mere end dobbelt så mange medlemmer af EU, og EU har en Højtstående Repræsentant for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, der formelt fører Unionens udenrigspolitik og primært sætter dagsordenen for EU-udenrigsministrenes møder. Internationalt har Ruslands invasion af Ukraine i 2022 ændret Danmark og EU's sikkerhedsgeografi, og et langt stærkere og engageret Kina har udfordret USA's dominerende rolle. Samtidig har valget af præsident Trump II fra 2025 sået grundlæggende tvivl om USA's politiske commitment til Europa og NATO's sikkerhedsgaranti. Selvom de fleste NATO-lande søger at signalere, at NATO fortsat består, er USA's fremtidige politiske rolle i dansk og europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik grundlæggende usikker. Udviklingen inden for NATO's kommandostrukturer peger også på en større europæisk rolle, hvor europæerne skal overtage flere ledende roller.

 Uanset hvor meget Danmark og de fleste europæiske lande taler om det vigtige i, at NATO og forholdet til USA består, tyder meget på et stærkere europæisk sikkerhedssamarbejde

Der er især to udviklinger, der rykker på det billede af EU's rolle i i dansk udenrigspolitik, som blev fremanalyseret i *Analysing the Foreign Policy of Small States: the Case of Denmark*. For der første peger Ukrainekrigen og den nye usikkerhed om den amerikanske garanti i det hele taget på en styrkelse af EU's sikkerhedspolitiske rolle – et stærkere samarbejde mellem de europæiske lande, både hvad angår samarbejde om våbenproduktion og egentlig forsvarssamarbejde. Danmark ophævede sit forsvarsforbehold i 2022 og har siden støttet begge dele, selvom det ikke selv har deltaget i CSDP-operationer. Så meget taler for en yderligere europæisering af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik på dette vigtige område de kommende år. Uanset hvor meget Danmark og de fleste europæiske lande taler om det vigtige i, at NATO og forholdet til USA består, tyder meget på et stærkere europæisk sikkerhedssamarbejde. Både for at tilfredsstille amerikanske krav, om at europæerne påtager sig en større byrde i NATO's forsvar (og derved søger at fastholde USA i NATO) og for at forberede sig på en tid, hvor USA muligvis ikke længere er engageret i NATO, og Europa står alene med Rusland. Så med det danske forsvarsforbeholds ophævelse og især rystelserne i europæisk sikkerhed som

følge af Ukrainekrigen og valget af Trump II, peger meget på, at det område, som *Analysing the Foreign Policy of Small States: the Case of Denmark* fremhævede som et af de få, hvor EU ikke var det væsentligste multilaterale forum for Danmark, er under ændring. Udtrykt i de termer, som blev udviklet i *Foreign Policy of Small States: the Case of Denmark*, er EU's politik, når det gælder de militære aspekter af sikkerheden på vej til at blive mere intensiv og ressourcerig. EU's anseelige militære støtte til Ukraine (udover den bilaterale) sammen med EU-programmer som SAFE og Rearm Europe/Readiness 2030 er elementer i dette. Ophævelsen af forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark kan deltage fuldt ud i denne proces. Så selvom EU formentligt ikke erstatter NATO som det vigtigste multilaterale forum for dansk militær sikkerhed på kort sigt, vil EU's sikkerhedspolitiske betydning gå op og Danmarks engagement heri tilsvarende. Identitetsmæssigt vil det forventeligt blive ledsaget af en ændring, hvor forståelsen af NATO som den absolutte garant for Danmarks militære sikkerhed reartikuleres – ikke indlysende i lyset af Danmarks mangeårige historie med et stærkt atlantisk tilhørsforhold. Selv om meget af aktiviteten, når det handler om europæiske sikkerhedstiltag, også finder sted inden for andre samarbejdsstrukturer end de 27 EU-lande (som f.eks. NORDEFCO og koalitionen af lande, der har søgt at påvirke de amerikanske fredspild ifm Ukraine), ser EU ud til at blive omdrejningspunktet for mange af de sikkerhedspolitiske tiltag på det militære område. Om EU lykkes med at nå til enighed om alle sådanne tiltag, er i et europæiseringsperspektiv ikke så afgørende, som at forsøgene forventeligt centrerer sig om EU. Men det dybere spørgsmål om centeret, EU, kan holde, for at parafrasere en berømt linje af Yeats digt "The Second Coming" fra 1919, forsvinder ikke.

Den anden undtagelse fra det generelle billede af EU som det vigtigste multilaterale forum for dansk udenrigspolitik har været Arktis, herunder Grønland. Dette område er væsentligt forandret i de 20 år siden *Foreign Policy of Small States: the Case of Denmark*. Arktis var ikke et prominent udenrigspolitisk emne indtil sent i nullerne, hvor Grønland og Arktis blev genstand for stærk international politisk interesse – det såkaldte Arctic Turn (Rahbek-Clemmensen, 2018). Kongeriget Danmark har søgt at placere sig centralt i denne udvikling, bl.a. gennem den status som arktisk kyststat, som det dansk-initierede Ilulissat møde blandt de arktiske kyststater knæsatte i 2008. Arktis og Grønlands vigtige placering i dansk udenrigspolitik er bl.a. udtrykt i danske udenrigspolitiske strategier fra 2016 og frem. I forbindelse med the Arctic turn har Kongeriget Danmark ønsket EU-inddragelse i Grønland. Men der har været grænser for, hvor langt denne inddragelse skulle gå. Man har fra dansk/grønlandsk side været interesseret i EU-involvering i grønlands økonomiske udvikling og i videnskabeligt samarbejde, men man ønskede ikke EU-involvering i Grønlands geopolitiske forhold. Dette havde bl.a. grund i, at man fra Kongerigets side var bekymret for, at EU-interne spændinger over for Rusland kunne forplante sig til spændinger i Arktis, som man fra Rigsfællesskabets side lagde vægt på skulle være et lavspændingsområde (Larsen, 2021). København var derfor ikke begejstret for, at EU i sin Arktiske Strategi fra 2021

i højere grad interesserede sig for de geopolitiske forhold i Arktis (Danmarks arktiske ambassadør, 2021).

Spændingsniveauet i Arktis er siden gået op, især efter Ruslands invasion af Ukraine i 2022, hvilket også har været den dansk/grønlandske perception. Nok så vigtigt har Danmark efter præsident Trump II's pres for at overtage Grønland i høj grad forsøgt at inddrage EU og EU-partnerne i netop i den geopolitiske støtte til Kongerigets suverænitet som en slags blød politisk balancerende over for USA. Dette kan ses som en større vending i den danske politik, som tidligere har været at holde EU uden for geopolitiske overvejelser over området. Danmark har fået klar støtte fra EU og dets institutioner, bl.a. på et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd om Grønland 18. januar 2026. Erklæringen fra formanden Costa efter mødet understregede suverænitets ukrænkelighed, solidaritet med Danmark og Grønland samt EU's vilje til at forsvare sig mod tvang, herunder trusler om told (Det Europæiske Råd, 2026). Samtidig har de største europæiske lande udsendt en støtteerklæring (Statsministeriet, 2026a) og udtalt sig løbende gennem forløbet. Flere europæiske NATO-lande sendte i januar styrker til Grønland under den selvbestaltede Arctic Endurance øvelse fra januar 2026 (Forsvaret, 2026), som kan karakteriseres som et udtryk for hård balancerende – i det små.

Man må antage, at de danske forsøg på at engagere EU som geopolitisk støtte i Grønland vil fortsætte, så længe USA's ønske om at overtage Grønland ikke er taget af bordet og formentligt også mere langsigtet. Med den øgede politiske interesse om Arktis, kan det fra dansk side ikke udelukkes, at den amerikanske interesse for at overtage Grønland kan dukke op igen i andre sammenhænge under andre præsidenter. Samtidig har EU og Grønland i 2024 indgået en aftale om mineralsamarbejde, herunder kritiske råstoffer. Hvor denne aftale kan ses i forlængelse af det primært økonomiske EU-engagement i Grønland, er det klart, at aftalen også kan læses ind i en bredere geopolitisk/geoøkonomisk kontekst, hvor EU ønsker at sikre sig adgang til vigtige mineraler. Endvidere har EU-Kommissionen åbnet et repræsentationskontor i Nuuk. Fra flere sider i EU tales der om, at Trumps trusler mod Grønland har været et vendepunkt mod en ny (og ringere) verdensorden. Så EU's reaktion har ikke kun sigtet mod konkret hjælp til Kongeriget Danmark. Samlet set tyder det på, at EU's engagement i Grønland vil blive mere permanent, også på det geopolitiske område. På baggrund af begreberne fra *Foreign Policy of Small States: the Case of Denmark* kan vi sige, at EU's politik går mod at blive yderligere intensiveret og mere ressourcerig, bl.a. på invitation fra Danmark. Kongerigets agens hvad angår Arktis er fortsat stærkt artikuleret. På denne baggrund må man forvente, at EU vil få en stærkere rolle som multilateral organisation i dansk udenrigspolitik knyttet til alle aspekter af politikken over for Grønland med Danmark som aktiv medspiller. Det vil NATO dog også blive gennem den fremtidige operation Arctic Sentry i Grønland, som har været drevet af europæisk initiativ. Udover dette vil Arktisk Råd fortsat spille en rolle i dansk udenrigspolitik i Arktis.



Man må antage, at de danske forsøg på at engagere EU som geopolitisk støtte i Grønland vil fortsætte, så længe USA's ønske om at overtage Grønland ikke er taget af bordet og formentligt også mere langsigtet

Så pointen er her, at på nogle af de få områder, hvor EU ikke var den væsentligste multilaterale ramme for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i *Foreign Policy of Small States: the Case of Denmark* mit studie fra 2005, Grønland og militær sikkerhed, ser EU nu ud til at komme til at spille en langt mere fremtrædende rolle. På denne måde styrkes tendensen til, at EU er den væsentligste multilaterale ramme for dansk udenrigspolitik og i stigende grad også militær sikkerhedspolitik. Dette illustreres af Statsminister Mette Frederiksens udtalelse forud for Wehrkundekonferencen i München den 12. februar 2026:

Når vi oplever pres udefra, som vi blandt andet har oplevet i Grønland og Danmark den seneste tid, har Europa sendt et klart signal ved stå samlet og stærkt. Men Europa står ved en skillevej. Vi skal forberede os på en ny verdensorden, hvor vi i Europa i langt højere grad end tidligere tager ansvar for vores egen sikkerhed. Det kræver, at vi fra politisk hold starter et gearskifte i den europæiske forsvarsindustri. Vi skal sikre, at virksomhederne øger produktionen og kan levere mere og hurtigere end tilfældet er i dag. For Europa skal senest i 2030 kunne forsvare sig selv (Statsministeriet, 2026).

Larsen (2005) fremhævede også samarbejdet i FN angående konkrete udviklingspolitisk spørgsmål som et af de få policyområder, hvor EU ikke var den primære multilaterale kontekst. Der er ikke umiddelbart tegn på, at dette område har gennemgået eller er på vej til at gennemgå en europæisering på samme måde som den militære sikkerhed og de geopolitiske forhold omkring Grønland. Så dette er et af de få områder, hvor EU ikke er den primære multilaterale ramme for dansk udenrigspolitik. Det er samtidig værd at bemærke, at den danske multilaterale bistand i stigende grad, om end ikke kun, gives via EU (Larsen, 2017: kapitel 7).

Ovenstående betyder ikke, at bilaterale sammenhænge er uvæsentlige i dansk udenrigspolitik, og at disse i nogle sammenhænge ikke kan være langt vigtigere end de multilaterale sammenhænge. Det gælder særligt i forhold til de programlande, der får meget dansk ulandsbistand (Larsen, 2005). Tidligere kunne man også have nævnt det bilaterale forhold mellem USA og Kongeriget Danmark vedrørende forsvarsaftalen om Grønland som et centralt eksempel på et bilateralt forhold af stor betydning. Men som behandlet ovenfor, er der netop fra dansk side blevet udfoldet bestræbelser for at indbinde spørgsmålet om Grønlands geopolitik og forsvar i bredere multilaterale sammenhænge, herunder EU.

Samlet set efterlader det ikke mange sammenhænge i dansk udenrigspolitik, der ikke er koordineret med EU i en eller anden form.

Tabel 1: Udviklingen i EU's rolle i dansk udenrigspolitik 2005-2025

	EU vigtigste multilaterale forum?	EU vigtigste multilaterale forum?
	2005	2025
Udenrigspolitik	Ja	Ja
Udenrigsøkonomi	Ja	Ja
Udviklingspolitik	Nej	Nej (men bevægelse)
Militære dele af sikkerhedspolitik	Nej (NATO/USA)	NATO og EU.
Grønland (geopolitik)	Nej (USA)	Ja

EU som udenrigspolitisk aktør og den danske udenrigspolitiske beslutningsproces

I Folketinget behandles EU's udenrigspolitiske handlen i flere udvalg. Dagsordenen for EU's udenrigsministermøder og EU's øvrige eksterne handlen, f.eks. WTO, præsenteres i Folketingets Europaudvalg, som er det eneste udvalg, der behandler alle dele af EU-samarbejdet. Det er sjældent, at punkterne vedrørende udenrigspolitik er til "forhandlingsoplæg" i Europaudvalget; de er som regel til "politisk drøftelse" på baggrund af en "orientering". Punkter, der kræver lovgivning, for eksempel sanktioner eller tiltrædelse af nye medlemmer af EU, er dog til forhandlingsoplæg (Europaudvalgets sekretariat maj 2024).

Aspekter af det udenrigspolitiske samarbejde behandles også i Det Udenrigspolitiske Nævn, der jo ifølge Danmarks Riges Grundlov, § 19, stk. 3, behandler "enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde" (Retsinformation, 2026). Her præsenteres bl.a. dagsordenen for møder i Det Europæiske Råd., som ofte indeholder punkter om EU's ageren udadtil. Udenrigsudvalget behandler særligt emner, der har at gøre med bistand og forsvarsudvalget emner relateret til den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Der er således parlamentarisk kontrol med Danmarks deltagelse i EU's udenrigspolitik igennem en række folketingsudvalg. Muligheden for parlamentarisk kontrol forekommer ikke at være svagere end kontrollen med den øvrige del af den danske udenrigspolitik. Men det er værd at nævne, at det er en kontrol med den danske regerings stillingtagen til disse spørgsmål, ikke med den endelige EU-stillingtagen, som jo er et resultat af de 27 medlemslandes plus institutionernes forhandlinger. Den parlamentariske kontrol med sidstnævnte ligger hos Europaparlamentet (herunder dets 14 danske medlemmer). Europaparlamentet har begrænset kontrol med EU's udenrigspolitik grundet dets begrænsede kompetence på dette område. Det har dog væsentlig større kompetencer inden for det udenrigsøkonomiske område, f.eks. indgåelse af handelsaftaler.

Den meget brede pallet af emner af global karakter, der normalt præger dagsordenen på EU's udenrigsministermøder, kræver tilsvarende bred indsigt for at kunne påvirkes med synspunkter (for et eksempel på de mange emner, der rummes i dagsordenen for et møde blandet EU's udenrigsministre se Keukeleire og Delreux, 2022: 85). Et relevant spørgsmål er, i hvilket omfang MF'erne er engagerede i behandlingen af EU's eksterne handlen i Folketingets udvalg. Engagerer Europaudvalget (og andre udvalg) sig f.eks. i den fulde pallet af globale udenrigspolitiske spørgsmål, som EU giver adgang til? På Europaudvalgets ugentlige møder er der som regel emner på dagsordenen fra en række EU-rådsmøder, som dækker mange sagsområder, da stort set alle danske ministerier deltager i EU-samarbejdet (Jensen og Nedergaard, 2020). Så opmærksomheden om Danmarks deltagelse i EU's eksterne handlen skal konkurrere med opmærksomheden om andre politikområder, der måske ofte har mere hjemlig politisk interesse. Det er også et åbent spørgsmål, om der hos danske MF'ere er viden og politisk engagement i alle de dele af udenrigspolitikken, som EU's eksterne handlen berører. I princippet åbner EU's udenrigspolitiske dagsorden for danske MF'eres stillingtagen til en bredere række udenrigspolitiske spørgsmål, end dem der normalt rummes i dansk udenrigspolitik. Men om deltagelsen i EU's udenrigspolitik reelt udvider de danske MF'eres globale engagement er ikke givet. Er der engagement og viden blandt MF'ere til at søge at påvirke de mange emner på EU's eksterne dagsorden? Eller er det Udenrigsministeriet, der i hovedsagen definerer den danske linje over for de mange spørgsmål, som bliver rejst inden for EU's udenrigspolitik? Min ovennævnte bog pegede på det sidste (Larsen, 2005), men her er der brug for mere og nyere forskning.

Disse spørgsmål har generel interesse givet EU-samarbejdets betydning som den vigtigste organisationelle ramme for dansk udenrigspolitik og ikke mindst, hvis EU's betydning for dansk udenrigspolitik udvides til nye områder, som analysen i denne artikel har peget på.

Man kunne reflektere over, om de danske parlamentarikere evt. kunne klædes bedre på til at påvirke Danmarks politik i forhold til EU's udenrigspolitiske dagsorden, givet at der er mange områder af EU's udenrigspolitik, der ikke nødvendigvis modsvarer af dansk politisk interesse eller engagement. En mulighed kunne f.eks. være støtte til specifik sekretariatsbistand for medlemmerne på dette område. Udenrigsministeriet laver ganske vist faktuelle notater om emnerne til medlemmerne af Europaudvalget i forbindelse med udvalgets behandling af dagsordenen til udenrigsministrenes møder, så på denne måde får medlemmerne et grundlag for at forholde sig til dagsordenen. Men der kunne evt. være behov for støtte til (eller at partierne prioriterede) en mere politisk stillingtagen til de mindre kendte emner på EU's udenrigspolitiske dagsorden som en del af hvert partis samlede stilling til udenrigspolitik. Når det er sagt, er det ikke givet, at dette ville lede til større udvidelser i det politiske engagement i globale udenrigspolitiske spørgsmål. Muligvis kræver det et hjemligt politisk miljø, som et sådant engagement kan spejle sig i. Det er må-

ske her, at små stater kommer til kort i muligheden for et større engagementet i verden gennem i EU's udenrigspolitik.



Man kunne reflektere over, om de danske parlamentarikere evt. kunne klædes bedre på til at påvirke Danmarks politik i forhold til EU's udenrigspolitiske dagsorden

EU som den stadig vigtigere organisatoriske ramme for dansk udenrigspolitik

Denne artikel har peget på, at EU i lang tid har været den primære internationale organisation, hvorigennem dansk udenrigspolitik er blevet ført eller koordineret på de fleste politikområder. Den har søgt at vise, at denne tendens vil blive yderligere styrket i kraft af to nyere udviklinger: For det første EU's øgede engagement i militær sikkerhed i Europa og, for det andet, EU's stærkere involvering i Grønland, herunder i geopolitiske forhold. Et spørgsmål, der flyder heraf, er, i hvilken grad Folketinget magter at engagere sig fuldt ud i de mange områder af EU's eksterne handlen, som Danmark har mulighed for at påvirke gennem sit medlemskab af EU.

Note

1 Bogens resultater er siden lettere opdateret i Larsen (2017).

Referencer

- Arktisk ambassadør (2021), Svar på spørgsmål af ambassadør Thomas Winkler under konferencen Arctic Circle, 19. oktober.
- Det Europæiske Råd (2026), Erklæring fra formand António Costa om Grønland, www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2026/01/18/statement-by-president-costa-on-greenland/.
- Europaudvalgets Sekretariat (2024), Interview, Europaudvalgets sekretariat, maj.
- Forsvaret (2026), Arctic Endurance continues throughout 2026, www.forsvaret.dk/en/news/2026/arctic-endurance-fortsatter-i-hele-2026/.
- Jensen, Mads D. og Peter Nedergaard (2020), "Coordination for the European Union: a Strong and Stable Institution", i P. Christiansen, J. Elklitt og P. Nedergaard, red., *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Keukeleire, Stephan og Tom Delreux (2022), *The Foreign Policy of the European Union*, London: Bloomsbury.
- Larsen, Henrik (2005), *Analysing Small State Foreign Policy in the European Union: the Case of Denmark*, Houndmills: Palgrave/Macmillan.
- Larsen, Henrik (2020), "Foreign Policy: New Directions in a Changing World Order?", i P. Christiansen, J. Elklitt og P. Nedergaard, red., *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Larsen, Henrik (2021), "The Arctic Exception: The Role of the EU in the Kingdom of Denmark's Arctic Policy", *European Foreign Affairs Review*, 26(2): 289-308.
- Larsen, Henrik (2017), *Teorier om Dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*, København: Gyldendal/Hans Reitzel.
- Regeringen (2023), *Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi*, file:///C:/Users/qgv176/Downloads/USS_2023_DK_%20(9).pdf.
- Regeringen m.fl (2023), *Europapolitisk aftale 15 december 2023*, file:///C:/Users/qgv176/Downloads/Europapolitisk-aftale-15-december-2023%20(1).pdf.
- Retsinformation (2026), Danmarks Riges Grundlov, www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169.
- Statsministeriet (2026a), Fællesudtalelse om Grønland, <https://stm.dk/statsministeriet/publikationer/faellesudtalelse-om-groenland/>.
- Statsministeriet (2026b), Statsministeren rejser til Flandern og München for at drøfte henholdsvis europæisk konkurrenceevne og sikkerhed, www.anpdm.com/newslet

terweb/484B5A42724147504679454059/444358467442455A427949425C4771.

Wind, Marlene (2025), "To the Core? Have current Geopolitical Changes Driven EU-Sceptic Denmark Closer to

the Centre of Gravity in Europe?", i Cecilie Felicia Stokholm Banke, Jessica Larsen og Mikkel Runge Olesen, red., *Danish Foreign Affairs Review*, København: DIIS, pp. 85-111.

Kongeriget Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik for Arktis og Nordatlanten: Hvem bestemmer?

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Spørgsmålet om, hvem der bestemmer Rigsfællesskabets udenrigs- og sikkerhedspolitik i Arktis og Nordatlanten, er langt mere komplekst, end det tager sig ud ved første øjekast. Selvom Grundloven formelt placerer udenrigs- og sikkerhedspolitikken i København, så har udviklingen i Grønland og på Færøerne i retning af ønske om både mere indflydelse på den fælles udenrigspolitik samt aspirationer om fremtidig selvstændighed fra Danmark gradvist ændret magtforholdet mellem de tre rigsdele. Det har skabt et øget pres for at inddrage Grønland og

Færøerne mere i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, der omhandler Arktis og Nordatlanten, dels for at sikre opbakning til Rigsfællesskabet, dels af frygt for at blive udsat for kritik fra de to rigsdele. Mere inddragelse kan imidlertid også afhjælpe Danmarks vanskelige position som 'mellemmand' ift. stormagternes pres på Danmark. Den stigende stormagtsrivalisering i Arktis samt den amerikanske præsident, Donald Trumps, fornyede ønske om at erhverve Grønland har kun skærpet disse dynamikker.

Starter man med Grundloven er det relativt entydigt, hvem der fastlægger Kongeriget Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik i Arktis og i Nordatlanten. Ifølge Grundlovens § 19, stk. 1, følger at "kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender" (Grundloven, 1953). I praksis er det dog ikke helt så simpelt. For det første er det slet ikke kongen, der reelt fører landets udenrigspolitik. Denne rolle varetages af den danske regering. Men herudover er det ej længere blot den danske regering, der fastlægger disse retningslinjer. Færøerne opnåede hjemmestyre i 1948 og udvidet selvstyre i 2005, mens Grønland opnåede hjemmestyre i 1979 og selvstyre i 2009 (Lov om Færøernes Hjemmestyre, 1948; Lov om Grønlands hjemmestyre, 1978; Fuldmagtsloven, 2005; Overtagelsesloven, 2005; Selvstyreloven, 2009). Disse love skabte bl.a. muligheder for større inddragelse af Færøerne og Grønland på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Hertil kommer, at både Grønlands og Færøernes stræben efter mere selvbestemmelse og fuld selvstændighed fra Danmark i sig selv har gjort magtrelationen de tre imellem mere kompleks end ellers, fordi truslen om at søge selvstændighed har kunnet bruges som en forhandlingsbrik af Grønland og Færøerne ift. at få øget medbestemmelse på en bred vifte af områder.

Denne artikel kortlægger udviklingen i forholdet mellem Danmark, Grønland og Færøerne under Den Kolde Krig og i perioden op til i dag med særligt fokus på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, og fortæller en historie om selvstændighedsbestræbelser og om gradvist større færøsk og grønlandsk indflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitikken i spørgsmål med tyngde i Arktis og Nordatlanten.

MIKKEL RUNGE OLESEN

Seniorforsker, ph.d.,
Dansk Institut for
Internationale Studier,
mro@diis.dk

Færøerne og Grønland under Den Kolde Krig

Både Færøerne og Grønland havde skiftende strategisk betydning under Den Kolde Krig. Samtidig voksede ønsket om mere selvbestemmelse i begge lande, og de forsøgte begge perioden igennem at få mere indflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitikken. I nedenstående gennemgås denne udvikling for hvert af de to lande.

Grønland

Ved Den Kolde Krigs begyndelse var Grønland især vigtig som en trædesten for fly og skibe over Atlanten samt til vejrstationer. Det udviklede sig senere til også at handle om radarovervågning ift. sovjetiske bombefly og interkontinentale ballistiske missiler og sovjetiske ubåde. Men selvom årsagen til Grønlands vigtighed således fluktuerede, så lå *niveauet* konsistent højt Den Kolde Krig igennem. Det skabte et stort pres på Danmark ift. at imødekomme amerikanske sikkerhedspolitiske interesser i Grønland (Olesen, 2025). Mest berøgt er sandsynligvis det såkaldte H.C. Hansen-notat, hvorigennem den socialdemokratiske stats- og udenrigsminister H.C. Hansen hemmeligt indvilligede i amerikansk placering af atomvåben i Grønland i 1957, på trods af at han offentligt havde udtalt, tidligere samme år, at det danske forbehold imod atomvåben i fredstid også gjaldt for Grønland (DUPI, 1997).

➤ Erfaringen fra Den Kolde Krig gav grobund til ideen om 'Grønlandskortet' i dansk og grønlandsk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Grønland havde ikke stor indflydelse på denne politik, men erfaringen fra Den Kolde Krig gav grobund til ideen om 'Grønlandskortet' i dansk og grønlandsk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det var ideen om, at Danmark ved at give en fri hånd til USA i Grønland opnåede amerikansk 'goodwill', der gjorde USA mere tilbøjelige til at se igennem fingere med danske fejl og mangler på andre områder, f.eks. de meget lave danske forsvarsudgifter (Henriksen og Rahbek-Clemmensen, 2017). Det grønlandske hjemmestyre af 1979 var imidlertid ikke uden indflydelse på udenrigspolitikken. Helt centralt lykkedes det i 1982 at få afholdt en folkeafstemning om Grønlands medlemskab af EF, hvilket førte til Grønlands udtrædelse af EF i 1985 (Sørensen og Harding, 2026).

Færøerne

Færøerne fik i modsætning til Grønland hjemmestyre allerede i 1948. Det betød også, at Færøerne kunne vælge EF fra, primært af fiskerihensyn, allerede da Danmark i 1973 gik ind i EF (Bertelsen og Justinussen, 2020). Sammenlignet med Grønland var den strategiske betydning af Færøerne imidlertid mere svingende. Mens øens betydning ikke fra starten kunne sammenlignes med Grønlands, opstod der i løbet af Den Kolde Krig et behov fra NATO's og USA's side ift. at benytte færøsk territorium til radarstationer samt kommunikationsudstyr, f.eks. det såkaldte Loran C-system til kommunikation imellem

flådeenheder, herunder ubåde. Det førte til, at Færøerne periodisk nærmede sig den samme strategiske betydning som Grønland (Johansen, 1999). Derfor kan man med en vis ret tale om 'Færøerne kortet', der, på samme måde som det mere kendte 'Grønlandskort', kan have givet Danmark diplomatiske fordele. En anden markant faktor under Den Kolde Krig var den færøske modstand mod fremmed militær på Færøerne. Det førte til, at det færøske lagting flere gange markerede en selvstændig tilgang til sikkerhedspolitikken gennem vedtagelse af erklæringer imod opbygningen af militær tilstedeværelse på Færøerne. Disse hensigtserklæringer blev imidlertid blankt afvist fra dansk side med henvisning til den danske regerings ret til at føre sikkerhedspolitikken ud fra et helhedshensyn til hele riget (Jensen, 2004: 52). Johansen (1999: kapitel 5) peger dog på, at det færøske Lagtings modstand mod konkret udbygning af dansk og allieret tilstedeværelse på Færøerne trods alt var begrænset.

Efter Den Kolde Krig: 1991-2026

Efter Den Kolde Krig fortsatte både Grønland og Færøerne deres pres for mere indflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Samtidig faldt den geopolitiske betydning af begge, i takt med at den arktiske region i stigende grad blev betragtet som et lavspændingsområde. Dette holdt ved helt frem til for nyligt, hvor sikkerhedspolitikken gradvist genkomst til Arktis, siden 2014 og frem, fik deres geopolitiske betydning til igen at stige (Olesen et al., 2020). Samtidig fik selvstændighedsbevægelserne mere vind i sejlene. For begge lande var drømmene om selvstændighed dog begrænset af den økonomiske afhængighed af bloktilskuddet fra Danmark, samt af dansk varetagelse af en bred vifte af sagsområder. Imidlertid bør det nævnes, at Grønland længe har været markant mere afhængig af bloktilskuddet end Færøerne. Således er den færøske afhængighed blevet markant nedbragt siden 1990'erne (Laksáfoss, 2020). I 2025 var bloktilskuddets andel af færøsk økonomi således nedbragt fra ca. 25 pct. i slut-1990'erne til ca. 3 pct. af BNP i 2020'erne (Elmelund og Petri, 2025). I Grønland er bloktilskuddet faldet fra over 30 pct. af BNP i 1990'erne til under 20 pct. af BNP i 2020'erne (Bjerregaard, 2025).

Grønland

Den vedvarende grønlandske afhængighed af bloktilskuddet har spillet en central rolle for forholdet mellem Grønland og Danmark de seneste årtier. Det skyldes ikke mindst, at det efterhånden står klart, at et markant flertal af den grønlandske befolkning på sigt ønsker fuld selvstændighed fra Danmark. Samtidig står det imidlertid også klart, at dette flertal afhænger af, at det grønlandske velfærdssamfund kan videreføres (Østergaard et al., 2023). Koblet med den endnu massive afhængighed af bloktilskuddet fra Danmark, har disse to forhold gjort at grønlandsk uafhængighed længe har hængt næsten uløseligt sammen med målsætningen om at gøre Grønland mindre økonomisk afhængig af Danmark. Således udtalte eksempelvis den grønlandske råstofminister Jørgen Wæver Johansen (Siumut) i 2006 til den amerikanske ambassadør, at landet blot var et stort oliefund fra uafhængighed (Olesen, 2018).

I Grønland affødte en større interesse for udenrigspolitikken ligeledes en kritisk tilgang til Danmarks hidtidige varetægelse af grønlandske interesser. Det tog ofte udgangspunkt i dansk håndtering af udenrigs- og sikkerhedspolitikken under Den Kolde Krig. Således udtalte den meget indflydelsesrige grønlandske politiker, og leder af den grønlandske regering ad to omgange (statsminister), Jonathan Motzfeldt (Siumut), efter at H.C. Hansen-notatet i 1995 var blevet offentligt kendt, at:

”Hele denne affære har naturligvis haft den sørgelige konsekvens, at der er blevet sået dyb mistillid i det grønlandske folk og hos os grønlandske politikere til de oplysninger og hele den holdning omkring Thule Air Base, som vi har været præsenteret for fra den danske regering” (Grønlands Landsting, 1995).

Dette begrænsede sig ikke kun til spørgsmålet om, at Grønland ikke var taget med på råd om tilstedeværelse af atomvåben i Grønland, men også spørgsmål knyttet til Thule-fangernes tvangsflytning i 1953 i forbindelse med basens oprettelse, samt skadevirkningerne fra 1968, hvor et amerikansk atombevæbnet bombefly faldt ned over Grønland (DUPI, 1997). Senere kom nye skandalesager til. Det gjaldt f.eks. kontroversen om CIA-flyvninger med torturfly i grønlandsk luftrum i 00'erne (se Heiberg, 2012), samt det grønlandske firma, Greenland Contractors, tab af en vigtig servicekontrakt vedrørende Thule-basen (Pitufikk Space Base) i 2014.¹

Værdien af det såkaldte grønlandskort faldt, i takt med at Grønlands geopolitiske betydning blev mindre i de første to årtier efter Den Kolde Krig

I disse sager udviklede der sig i stigende grad et triangulært forhold mellem USA, Danmark og Grønland, hvor Danmark stod i midten. Det gjorde på en gang Danmark ansvarlig ift. at stille USA tilfreds vedrørende Grønland, og gjorde samtidig Danmark sårbar over for kritik fra Grønland. Eftersom værdien af det såkaldte grønlandskort ovenikøbet også faldt, i takt med at Grønlands geopolitiske betydning blev mindre i de første to årtier efter Den Kolde Krig, kan det måske ikke undre, at man fra dansk side søgte nye modeller. Det inkluderede blandt andet, at man i stigende grad inviterede grønlandske politikere indenfor i processen omkring udenrigs- og sikkerhedspolitikken, eksempelvis ved at invitere den grønlandske udenrigsminister med, når en dansk udenrigsminister måtte mødes med sin amerikanske modsvarende og Grønland og/eller Arktis var på dagsordenen (Olesen, 2018). Dermed kunne man fra dansk side imødekomme grønlandske ønsker om inddragelse. Således havde den grønlandske politiker fra IA, Aaja Chemnitz, haft held til at søsætte sloganet ”Intet om os, uden os” (Folketinget, 2019). Men modellen rummede imidlertid også den fordel, at den lod grønlænderne se på førstehånd, præcis hvor vanskeligt det kunne være for en lille stat at påvirke USA (Olesen, 2018).

Denne tilgang blev bibeholdt og styrket også efter Grønlands strategiske betydning igen begyndte at stige. Den voksende interesse i Grønland fra stormagterne, kom imidlertid også til at styrke Grønlands forhandlingsposition overfor Danmark. Således kom det f.eks. i 2018 Grønland til gode, at et kinesisk firma viste interesse for at byde på et stort grønlandsk anlægsprojekt for lufthavnsbyggeri. Her blev resultatet nemlig, at Danmark – som konsekvens af pres fra USA, men også pga. egne bekymringer for kinesisk indflydelse i Grønland – følte sig nødsaget til at gå ind i sagen: Danmark tilbød et stort statsligt bidrag til projektet samt yderligere dansk-garanterede lån derudover med det implicite formål at holde Kina ude (Mortensen, 2026).

Grønlands generelt stærkere forhandlingsposition kom ligeledes til udtryk i diskussionerne om udnævnelsen af Kongerigets arktiske ambassadør, der blandt andet repræsenterede Kongeriget i Arktisk Råd. Her lykkedes det i 2025 Grønland at komme igennem med det synspunkt, at en repræsentant for Kongerigets arktiske del – dvs. en repræsentant fra Grønland – burde repræsentere Kongeriget i dette fora (Westh, 2025). Grønlandskrisen, forårsaget af Donald Trumps forsøg på at sætte sig i besiddelse af Grønland fra 2024 og frem, synes kun at have forstærket dette mønster. På den ene side har det lagt et stort pres på den danske regering, ift. at finde løsninger på gamle stridspunkter, for at undgå at sådanne stridspunkter kunne udnyttes af USA til at slå splid imellem Danmark og Grønland. Det være sig spiralsagen, sagen om de tvangsfjernede børn eller spørgsmål knyttet til udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som nævnt ovenfor (se også Olesen, 2026). På den anden side har krisen dog også fået Grønland og Danmark til at rykke tættere sammen. Dette kom måske klarest frem i formand for Naalakkersuisut, Jens-Frederik Nielsens, tale i midten af januar 2026, hvor han efter ugers amerikansk pres slog fast, at ”Hvis vi skal vælge mellem USA og Danmark her og nu, så vælger vi Danmark. Vi vælger Nato, Kongeriget Danmark og EU” (Ritzau, 2026). Det ændrer dog imidlertid ikke på, at Grønland fortsat ønsker uafhængighed fra Danmark og med stor sikkerhed vil fortsætte med at forfølge dette mål i fremtiden.

Færøerne

Perioden umiddelbart efter Den Kolde Krig var på Færøerne kendetegnet af en økonomisk krise, der strakte sig fra 1989 til 1995. Forløbet kulminerede med at flere færøske banker, herunder Færøernes største bank, Føroya Bank, behøvede økonomisk redning fra det færøske hjemmestyre og fra Danmark. Umiddelbart inden havde Danske Bank solgt sin ejerandel i Føroya Bank, hvilket skabte stor vrede på Færøerne, der så dette som et eksempel på dansk ansvarsfralæggelse (Adler-Nissen, 2014). Ved valget til det færøske lagting i 1998 vandt selvstændighedspartierne flertal, og Færøerne indledte forhandlinger med Danmark om uafhængighed. Det slog imidlertid fejl, ikke mindst fordi den danske regering under Poul Nyrup Rasmussen (S) nægtede at give Færøerne mere end fire år til at frigøre sig fra bloktilskuddet (Adler-Nissen, 2014). I 2001 skiftede regeringsmagten imidlertid i Danmark, og den nye statsminister, Anders Fogh Rasmussen (V), var efter eget udsagn klar på at

afspænde forholdet til Færøerne (STM, 2001). På den baggrund lykkedes det en ny færøsk regering at forhandle sig en mere fri stilling i Kongeriget i 2005 (DR, 2005).

På det udenrigspolitiske område kunne der i en periode sættes næsten lighedstegn imellem færøsk udenrigspolitik og færøsk fiskepolitik, fordi fiskeri og opdræt samt følgeerhverv tilsammen udgjorde langt størstedelen af den færøske økonomi (Olesen et al., 2020: 35-7). Færøernes forhold til EU blev 2010'erne anledning til en ny kontrovers mellem Færøerne og Danmark. En konflikt over fiskekvoter endte således med, at Færøerne i en periode blev lukket ude fra sit vigtigste marked, EU. Dermed opstod den paradoksale situation, at Danmark, som EU-medlem, var nødsaget til at indføre sanktioner imod Færøerne. Denne episode førte til stor utilfredshed med den danske regering, samt til et stærkt færøsk ønske om at diversificere sine fiskemarkeder, for at undgå igen at være så sårbar overfor udelukkelse af et enkelt marked (Olesen et al., 2020: 36).

På det udenrigspolitiske område kunne der i en periode sættes næsten lighedstegn imellem færøsk udenrigspolitik og færøsk fiskepolitik

På Færøerne var man, som i Grønland, meget interesseret i mere inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Det førte blandt andet til at Færøernes udenrigsministre, som de grønlandske, blev inviteret med til møder med amerikanske udenrigsministre, når emner af interesse for Færøerne var på programmet. Denne nye adgang formåede Færøerne relativt hurtigt at omsætte til konkrete resultater. Da den amerikanske udenrigsminister Mike Pompeo i juli 2020 mødtes med Kongerigets udenrigsministre, formåede den færøske udenrigsminister Janis av Rana således f.eks. at nå frem til en principbeslutning om øget færøsk-amerikansk samarbejde, og det førte i november 2020 til en partnerskabsdeklaration fra de to lande om blandt andet øget handel (The Government of the Faroe Islands, 2020).

Åbningen af konsulater i så forskellige steder som Rusland, USA, Kina, EU og Israel understreger, at Færøerne er i gang med at positionere sig selv i en omskiftelig verden

Den pragmatiske færøske tilgang til mere indflydelse har fortsat siden. Åbningen af konsulater i så forskellige steder som Rusland, USA, Kina, EU og Israel understreger, at Færøerne er i gang med at positionere sig selv i en omskiftelig verden (Jørs, 2025a). I 2025 lykkedes det desuden Danmark og Færøerne at blive enige om at lade Færøerne søge separat medlemskab af World Trade Organization (WTO). Selvom processen formentlig vil tage flere år, så symboliserer den endnu et skridt for Færøerne ift. at tage hånd om egne interesser (Jørs, 2025b; Maressa, 2025).

Samtidig har den mere aktive færøske håndtering af dele af udenrigspolitikken også gjort landet mere bevidst om de udfordringer en lille stat har i international politik. Det gælder f.eks. ift. Rusland. På den ene side har Færøerne således længe kultiveret bånd til Rusland, bl.a. for at gøre sig mindre afhængig af EU som marked for fiskeeksport. På den anden side, har der imidlertid i de senere år opstået en debat på Færøerne ift. at melde klarere ud over for Rusland og forankre sig selv mere tydeligt på vestlig side i konflikten med Rusland om bl.a. Ukraine (Dall, 2022).

Endelig har Grønlandskrisen også blotlagt Rigsfællesskabets skrøbelighed for Færøernes. Man har imidlertid indtil videre valgt at afstå fra at bruge situationen til at lægge pres på Danmark. ”From a negotiation standpoint, it’s probably unwise” har det færøske parlamentsmedlem, Bjarni Karason Petersen, udtalt til New York Times. ”But it’s an act of good faith and solidarity towards our friends in Greenland and Denmark” (Nierenberg et al., 2026). Det ændrer dog ikke på, at Færøerne på mellemlangt sigt formentlig vil blive ved med at forfølge drømmen om mere selvstændighed evt. gennem en gentænkning af Rigsfællesskabet.

Inddragelse og medbestemmelse i Rigsfællesskabet anno 2026

➤➤ **Tendensen er klar: Man ønsker fra dansk side at inddrage Grønland og Færøerne mere, selvom det samtidig udfordrer de juridiske rammer i Grundloven**

De seneste års ønske om mere indflydelse på udenrigs- og sikkerhedspolitikken fra både Grønland og Færøerne har lagt pres på Danmark i forhold til i større grad at inddrage de to rigsdele. Processen omkring inddragelse er ikke været perfekt. Danmarks befolkning er mere end 100 gange større end henholdsvis den Færøernes og Grønlands, og som konsekvens heraf er det danske Udenrigsministerium også langt større end de tilsvarende, forholdsvis små, grønlandske og færøske departementer/ministerier. Alene denne størrelsesforskel er en udfordring, idet det ikke kan forventes, at de mindre færøske og grønlandske statsadministrationer vil kunne deltage i lige så mange møder over en lige så bred kam af emner som den danske. Hertil kommer juridiske bekymringer i forhold til, hvor meget selvbestemmelse og medbestemmelse Grønland og Færøerne kan få if. Grundloven. Men tendensen er klar: Man ønsker fra dansk side at inddrage Grønland og Færøerne mere, selvom det samtidig udfordrer de juridiske rammer i Grundloven (se også Breum, 2020). Det kan forklares med dansk frygt for svindende sammenhængskraft i Rigsfællesskabet og kritik for manglende inddragelse – kritik der hurtigt kan blæse til gamle forestillinger om Danmark som kolonimagt – men det er også en måde for den danske regering at undgå den ubehagelige rolle som mellemmand, der skal videreformidle presset fra stormagterne på Kongeriget til de to rigsdele.

Selvstændighed eller en gentænkning af Rigsfællesskabet?

Trumps forsøg på at sætte sig i besiddelse af Grønland har blotlagt nogle af de risici, som venter Grønland og Færøerne som uafhængige lande. Men selvom chokket fra Trump formentlig har medvirket til at lægge en dæmper på selvstændighedstrangen her og nu, er der intet der tyder på, at denne virkning vil vare ved på den lange bane. Derfor er det fortsat muligt, måske sågar sandsynligt, at Færøerne og/eller Grønland på langt sigt kan løsrive sig fra Danmark.

Dog kan Trumps fremfærd overfor Kongeriget have påvirket Danmarks position overfor især Grønland ift. at åbne op for nye måder at gentænke rigsfællesskabet. Grønlandsk uafhængighed uden støtte fra Danmark stiller store krav til udviklingen af grønlandsk økonomi og kapacitet inden for en lang række områder. Blandt andet derfor har der i Grønland længe været en del opbakning omkring ideen om uafhængighed koblet med en fri associeringsaftale med Danmark. En sådan løsning kan ikke rummes inden for Rigsfællesskabets nuværende konstruktion. Det betyder imidlertid ikke, at en fri associeringsaftale ikke i princippet ville kunne danne ramme for samarbejde og opgaveløsning om nogle, eller alle, de opgaver som Rigsfællesskabet i dag håndterer. En sådan model har imidlertid traditionelt ikke nydt stor opbakning i Danmark, hvor danske politikere gentagende gange har afvist ideen om fortsat bloktilskud efter selvstændighed (Østergaard et al., 2023). Det kan have ændret sig over det seneste år, hvor netop fri associering med USA var i spil som en mulig måde USA's måtte forsøge at overbevise grønlænderne om at vælge Danmark fra og USA til (Pedersen og Olesen, 2025). Hvorledes ideen om et selvstændigt Grønland i fri associering med Danmark måtte blive modtaget i USA er hidtil uvist, men man vil fra amerikansk side med al sandsynlighed især være interesseret i, at den nye konstruktion ikke betyder begrænsninger ift. den amerikansk tilstedeværelse i Grønland og, om end formentlig sekundært, at en sådan ændring ikke måtte betyde færre forsvarsinvesteringer i Grønland fra dansk side. Uanset om fremtiden måtte føre til en gentænkning af Rigsfællesskabet eller til en mere løs sammenslutning af de tre lande, så må det forventes at både Grønland og Færøerne vil fortsætte presset for mere indflydelse på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område.

Tilbage står imidlertid fortsat, at det fortrinsvist vil være en færøsk eller en grønlandsk beslutning, om man ønsker at forfølge målet om fuldstændig selvstændighed. Således vil ingen dansk regering eller folketing kunne sætte sig imod sådanne krav, hvis de kommer på baggrund af en folkeafstemning i Grønland eller på Færøerne, forudsat, vel og mærke, at der ikke stilles krav til Danmark vedrørende tiden efter selvstændighed. På samme måde er det også utænkeligt, at noget dansk folketing eller regering måtte kaste Færøerne eller Grønland ud af Kongeriget. Drejer det sig derimod om en gentænkning af rigsfællesskabet – herunder på udenrigsområdet – er situationen mere kompleks. I så fald handler det om at afdække, om der eksisterer tilstrækkelig 'common ground' imellem de tre til at holde sammen, der måtte række ud

over grønlandsk og færøsk økonomisk afhængighed, dansk postkolonial ansvarsfølelse og for længst afdankede danske imperiale ambitioner.

Note

- 1 Kun et dansk eller grønlandsk firma havde, ifølge aftaler med USA, lov til at byde på kontrakten. Grundet mangelfulde regler lykkedes det imidlertid det amerikanske firma Exelis Services at komme rundt om denne begrænsning ved at åbne en post-adresse i Danmark (se Spiermann, 2015).

Referencer

- Adler-Nissen, R. (2014), "The Faroe Islands: Independence dreams, globalist separatism and the Europeanization of postcolonial home rule", *Cooperation and Conflict*, 49(1): 55-79.
- Bertelsen, R.G., og J.C.S. Justinussen (2020), "Færøernes internationale politik", *Økonomi & Politik*, 93(4): 37-48.
- Bjerregaard, Søren (2025), "Reformer kan gøre grønlandsk økonomi mere selv bærende", Analyse: Grønlandsk økonomi, nr. 11, 29. april, Nationalbanken. www.nationalbanken.dk/media/ywsn0uep/reformer-kan-goe-re-groenlandsk-oekonomi-mere-selvbaerende.pdf.
- Breum, Martin (2020), "Grønland og Færøerne kræver mere kontrol over egne udenrigsanliggender", *Udenrigs*, 1, Udenrigs+2020_1+s.+63-71.pdf.
- Dall, Anders (2022), "Russiske torsk skaber splid på Færøerne: Fiskeriaftale er politisk betændt", DR, 5. november, www.dr.dk/nyheder/indland/russiske-torsk-skaber-splid-paa-faeroerne-fiskeriaftale-er-politisk-betaendt.
- Danmarks Riges Grundlov (Grundloven) (1953), LOV nr. 169 af 05/06/1953.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) (1997), "Grønland under den kolde krig: Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68", DUPI: Copenhagen.
- DR (2005), "Mere selvstyre på Færøerne", 4. april, www.dr.dk/nyheder/indland/mere-selvstyre-paa-faeroerne
- Elmelund, Sofie Amalie og Silja Petri (2025), "Færøske politikere er klar til at skrotte bloktilskuddet. Økonomisk vismand er bekymret", *Berlingske*, 15. juni.
- Fuldmagtsloven (2005), Folketinget 2005. Lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler. I Lov nr. 579 af 24/06/2005.
- Folketinget (2019), 38. møde. Tirsdag d. 17. december, kl. 12.00, *Folketingstidende*.
- The Government of the Faroe Islands (2020), "Faroe Islands and the USA sign Partnership Declaration", 12. november.
- Grønlands Landsting (1995), "Udenrigspolitisk redegørelse. Redegørelse om Thule Air Base", torsdag den 12. oktober, kl. 13.00, <https://ina.gl/glsamlinger/samlinger/EM-1995/Dagsordenens%20punkt%2008-1.htm>
- Heiberg, M. (2012), "Et er jura at forstå, et andet land at føre: undersøgelse af en række spørgsmål vedrørende 2008-redegørelsen om de påståede hemmelige CIA-flyvninger over og i Grønland samt dansk bistand hertil", DIIS.
- Henriksen, Anders og Jon Rahbek-Clemmensen (2017), "The Greenland card: Prospects for and barriers to Danish Arctic diplomacy in Washington", *Danish foreign policy yearbook*, DIIS, Copenhagen, pp. 75-98.
- Jensen, Bent (2004), *Færøerne under den kolde krig 1945-1991*, Tórshavn: Løgmannsskrivstovan.
- Johansen, Sámal Tróndur Finnsson (1999), *Føroyar í kalda krígnum*, Løgmannsskrivstovan.
- Jørs, Petra Mathilde (2025a), "Tjaldurs-diplomati: Færøernes internationale aktivisme som en idealtipe i international politik", *Økonomi & Politik*, 98(4): 11-22.
- Jørs, Petra Mathilde (2025b), "Forsker: I Færøerne ses udsigt til WTO-medlemskab som et skridt på vejen mod selvstændighed", *Altinget*, 27. oktober, www.altinget.dk/arktis/artikel/forsker-i-faeroerne-ses-wto-medlemskabet-som-et-skridt-paa-vejen-mod-selvstaendigheden.
- Laksáfoss, Magni (2020), "Færøernes økonomi – vækst gennem eksporten", *Økonomi & Politik*, 93(4): 24-36.
- Lov om Grønlands hjemmestyre (1978), Folketinget (1978). LOV nr 577 af 29/11/1978.
- Selvstyreloven (2009), Lov om Grønlands Selvstyre. LOV nr. 473 af 12/06/2009.
- Lov om Færøernes Hjemmestyre (* 1) (Hjemmestyreløven af 1948). LOV nr 137 af 23/03/1948.
- Maressa, Jette Elbæk (2025), "Færøsk medlemskab af WTO har årelange udsigter", *Jyllands-Posten*, 18. oktober, <https://jyllands-posten.dk/international/ECE18635475/faeroesk-medlemskab-af-wto-har-aarelange-udsigter/>
- Mortensen, Mikkel Valentin (2026), "Løkke svarede klart igen til Fox News-vært – her er hele historien", TV2, 15. januar, Løkke svarede klart igen til Fox News-vært – her er hele historien - TV 2.
- Nierenberg, Amelia, Jeffrey Gettleman og Regin Winther Poulsen (2026), "Trump's Greenland Threats Spill Into Another Danish Territory", *NY Times*, 7. februar, www.nytimes.com/2026/02/07/world/europe/trumps-gre

- enland-threats-spill-into-another-danish-territory.html .
- Olesen, Mikkel Runge (2026), "The Greenland crisis: An analysis of cause and effect of Donald Trump's take-over attempt of Greenland", i Cecilie Felicia Stokholm Banke, Jessica Larsen og Mikkel Runge Olesen, red., *Danish Foreign Policy Review* 2026: 52-85.
- Olesen, Mikkel Runge (2025), "Why is Greenland part of the Kingdom of Denmark? A Short History", *Democracy of Hope*, 30. september 2025, <https://democracyofhope.substack.com/p/why-is-greenland-part-of-the-kingdom>.
- Olesen, Mikkel Runge, Flemming Splidsboel Hansen, Luke Patey, Steen Kjærgaard, Camilla Tenna Nørup Sørensen, Rasmus Leander Nielsen, Marc Jacobsen og Cecilie Felicia Stokholm Banke (2020), "Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis: Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark", Analyse, DIIS.
- Olesen, Mikkel Runge (2018), "Lightning rod: The US, Greenlandic and Danish relations in the shadow of post-colonial reputations", i Kristian S. Kristensen og Jon Rahbek-Clemmensen, red., *Greenland and the international politics of a changing Arctic*, Abingdon: Routledge.
- Overtagelsesloven (2005), Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder. LOV nr 578 af 24/06/2005.
- Pedersen, Rasmus Brun og Mikkel Runge Olesen (2025), "Dansk og grønlandsk afmagt? Sikkerhedspolitikens betydning for grønlandsk selvstændighed i en ny verdensorden," Essay, Magtudredningen 2.0, Aarhus Universitet, [Essay_af_Pedersen_og_Olesen_tema_7.2.pdf](#).
- Ritzau (2026), "Jens-Frederik Nielsen: Vi vælger Kongeriget Danmark", DR, 13. januar, www.dr.dk/nyheder/indland/groenland/jens-frederik-nielsen-vi-vaelger-kongeriget-danmark.
- Spiermann, Ole (2015), *Redegørelse om Grønlands Selvstyres deltagelse i behandlingen af sagen om udbud af basekontrakten vedrørende Pituffik*. 7. juli, Bruun & Hjejle https://knr.gl/files/article_attachments/knrs_aktindsigt_i_thuleredegoerelsen.pdf.
- STM (2001), "Statsminister Anders Fogh Rasmussens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001", tale, 4. december, <https://stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-anders-fogh-rasmussens-redegoerelse-i-folketinget-tirsdag-den-4-december-2001/#:~:text=Statsminister%20Anders%20Fogh%20Rasmussens%20redeg%C3%B8relse%20i%20Folketinget%20tirsdag%20den%204.%20december%202001%20%2D%20Statsministeriet>.
- Sørensen, Axel Kjær og Merete Harding (2026), "Grønlands historie efter 1979", *Lex: Danmarks Nationalleksikon*. https://lex.dk/Gr%C3%B8nlands_historie_efter_1979
- Westh, Rasmus Raun (2025), "Efter lang tids konflikt mellem Danmark og Grønland: Her er den nye arktiske ambassadør", *Altinget*, 11. april, Efter lang konflikt mellem Danmark og Grønland: Her er den nye arktiske ambassadør - Altinget.
- Østergard, Mikkel Underlin, Rasmus Leander Nielsen og Ulrik Pram Gad (2023), "Free Association i Grønland vil kræve svære valg", Policy Brief, [PB_Free_Association_vil_kraeve_svaere_valg_WEB.pdf](#).

Dansk-grønlandske relationer i et flerstemmigt perspektiv

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Præsident Trumps forslag om at overtage Grønland fremstår som både en udenrigspolitisk krise for Rigsfællesskabet og en udkrystallisering af relationerne mellem Danmark og Grønland. I denne artikel argumenterer jeg for, at vi bør være varsomme med at lade Grønlands position under krisen farve vores opfattelser af Rigsfællesskabets interne relationer og overse deres historie. Artiklen fremsætter en flerstemmig kor-allegori som en forståelsesramme til at studere Rigsfællesskabets ontologiske sikkerhed. Jeg

viser, at Rigsfællesskabets historie siden afkoloniseringen er kendetegnet af gentagende og progressive forhandlinger af den grønlandske status med det endelige mål om selvstændighed, som både Danmark og Grønland har fundet sig til rette i – ikke af kriser og konflikter om selvstændighedsspørgsmålet i sig selv. I dette lys fremstår 'krisen' i 2025-2026 som en fortsættelse af det dansk-grønlandske forhold og har ikke nødvendigvis dæmpet udsigten til Grønlands fremtidige selvstændighed.

Den amerikanske præsident Donald J. Trumps fascination af Grønland og hans tilnærmelser i 2019 og 2025-2026 har skærpet opmærksomheden på forholdet mellem Danmark og Grønland. Siden 2019 er ønsket om grønlandsk selvstændighed vokset, og "status quo er ikke længere en mulighed" (Danmarks Radio, 2025; Reimer-Johansen, 2025; Tidemann, 2025). Alligevel rykkede Grønland og Danmark tættere sammen i konfrontationen med Trump under fælles pressemøder og gennem stærke bekræftelser af Rigsfællesskabet (POV International, 2025; Chemnitz, 2026; Nielsen, 2026; Paulsen, 2026). Det efterlader os med en situation, der er svær at finde hoved og hale i: Hvorfor søgte Grønland ikke økonomiske gevinster og selvstændighed på baggrund af den nyvundne opmærksomhed? Hvorfor optrådte Danmark og Grønland pludselig med fælles front efter lang tids debat om placeringen af den udenrigspolitiske kompetence? Og hvordan hænger det sammen, at selvstændighedsønsker og betoning af fællesskabet kan eksistere sideløbende under truslen fra USA?

»» Ved at se mindre kategorisk og mere produktivt på konflikterne mellem Danmark og Grønland, bliver det tydeligt, at begge parter nærer tillid til hinanden og derfor kunne finde sammen for at modstå det amerikanske pres

I den danske debat fremstår konklusionen på januar 2026 utvetydig: Grønland har valgt Danmark (Lerhard, 2026; Seidelin og Søndergaard, 2026; Svane, 2026). Men lige så klart formidledes det grønlandske ønske om selvstændighed i danske medier i forbindelse med kryolit-, tvangsfjernelses- og

DAVID FOGHT-SØRENSEN
Stud.scient. pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
rjc717@alumni.ku.dk

spiralsagen i 2025. Hvis vi forstår enhver begivenhed som et spørgsmål om selvstændighed eller ej, kan vi ikke begribe Rigsfællesskabets interne relationer. Årsagerne til denne problematik kan måske findes i vores unuancerede forståelse af historien og i de dominerende teoretiske måder at opfatte relationer mellem nationer. Derfor foreslår jeg i dette bidrag at operere med et flerstemmigt perspektiv på dansk-grønlandske relationer, der sætter den nuværende geopolitiske krise i kontekst af den længerevarende udvikling af relationen. Til at konceptualisere denne flerstemmighed drager jeg på indsigter fra teorien om ontologisk sikkerhed og studier af substater. Forstår man Rigsfællesskabet som et kor af stemmer, opstår et væld af mulige relationer, harmonier og disharmonier inden for samme fællesskab. Enhver ny sang er arrangeret af en ny konstellation af stemmer, og over tid kommer koret til at synge både unisont og nærmest kakofonisk. Ved at se mindre kategorisk og mere produktivt på konflikterne mellem Danmark og Grønland, bliver det tydeligt, at begge parter nærer tillid til hinanden og derfor kunne finde sammen for at modstå det amerikanske pres. Men hvis det får os til at tro, at der skal føres en fælles dansk-grønlandsk udenrigspolitisk linje fra i dag, risikerer vi at skade den flerstemmige relation, der er bygget op over lang tid. På trods af de forskellige stemmer holder koret sammen, indtil det en dag måske ophører med at eksistere, og dets stemmer finder nye konstellationer i andre kor.

Kor og stemmer: Et nyt perspektiv på Rigsfællesskabsrelationer

Trumps ambitioner om at erhverve Grønland er blot et ud af en række nyere eksempler på, at aktører i international politik opererer med en mere geopolitisk dagsorden end tidligere. En geopolitisk tid fører til et skærpet fokus på de mest magtfulde aktører. I et sådant magtperspektiv bliver trusler mod småstater opfattet som store udenrigspolitiske kriser, der må løses af statsoverhoveder og centrale udenrigsministerier. I januar 2026 blev det tydeligt udkrystalliseret, at Kongeriget Danmark forekommer som en samlet enhed i udenrigspolitiske anliggender, især i den internationale presse, hvor brugen af betegnelsen 'Kongeriget Danmark' er taget kraftigt til (Lerhard, 2026). Men hvordan efterlader sådan en analyse rum for begivenhedernes hovedpersoner, grønlænderne? Rigsfællesskabet repræsenteredes til mødet med vicepræsidenten J.D. Vance og udenrigsminister Marco Rubio af både udenrigsminister fra Naalakkersuisut Vivian Motzfeldt og Lars Løkke Rasmussen. Det vidner om en noget mere 'rodet' relation end på overfladen; en relation, der også indebærer en historie om danske svigt siden kolonialismen og forhandlinger om overgangen til det Grønland, der er i dag. 'Krisen' bør ikke blot ses som vedrørende Danmark og USA, men også som en begivenhed i udviklingen af relationerne i Rigsfællesskabet. Hvis vi skal redde trådene ud og forstå, hvor Rigsfællesskabet står efter januar 2026, må vi fokusere på dets historiske flerstemmighed.

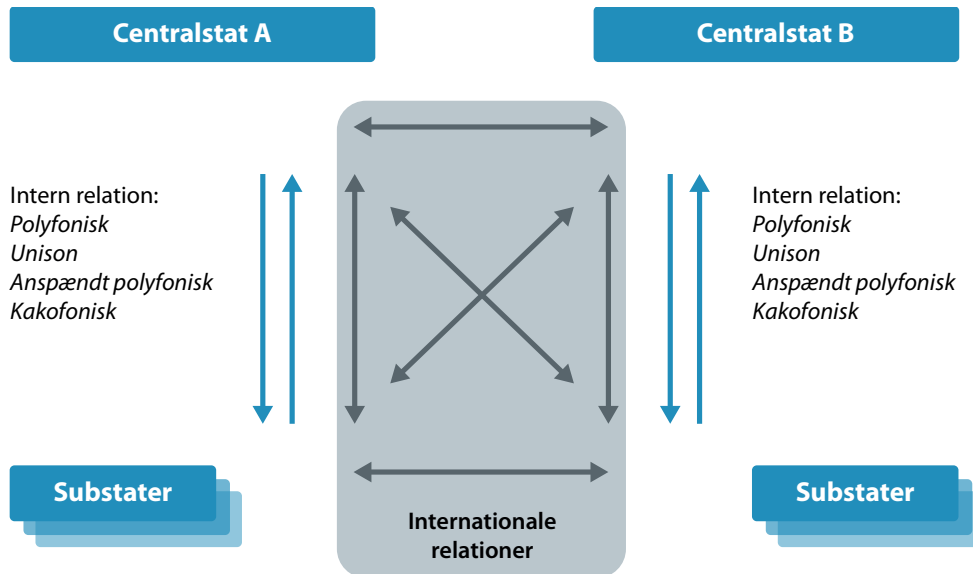
Til dette formål præsenterer jeg korsangen som en allegori over relationerne mellem substater og centralstater. Jeg fremfører en opfattelse af begivenhederne som en pludseligt initieret social forhandling af relationerne mellem

folk snarere end en magtbaseret konflikt mellem *stater*. Der er i sagens natur flere folk, regioner og substater i verden, end der er stater, og derfor er det værd at (videre-)udvikle pluralistiske perspektiver, der rummer relationer mellem folk (Adler-Nissen og Gad, 2014; Prinsen, 2017; Baldacchino, 2018; Berg og Vits, 2020). Et udgangspunkt er at se staten som en 'polyfon' (multivokal) enhed (Duchacek, 1984: 19; eller som multi-level i Hocking, 1999). Som koret, synger stater aldrig med én, men altid med flere stemmer.

Det teoretiske udgangspunkt for et polyfont perspektiv på substater og centralstater i international politik finder jeg ved at bringe det i dialog med ideen om, at stater søger ontologisk sikkerhed (OS) i sine internationale relationer. Analyser af OS, finder deres grundlæggende teoretiske argument hos Giddens: Stater opretholder deres selvforståelse igennem en stabil rutinisering af deres sociale relationer (Giddens, 1994; Mitzen, 2006; Steele, 2008: 2). Staten er ontologisk sikker, når den kan regne med sine relationer til andre stater, og på den måde konstituerer stater hinanden gensidigt. En implikation er, at stater søger ontologisk sikkerhed ved at anvende angstkontrollerende mekanismer, når deres selv-'sikkerhed' er udfordret for eksempel ved at justere narrativer om deres identitet (Steele, 2008: 2-5; Mälksoo, 2015). For ontologisk usikre enheder kan det føre til umiddelbart desperat udenrigspolitik (i Mitzens (2006) analyse klyngede USA og Sovjetunionen sig til et våbenkapløb, som de hver især kunne regne med under den kolde krig), mens man i en ontologisk sikker tilstand bedre kan kontrollere forandringer i sine relationer, som det for eksempel foregår i internationale institutioner (Browning og Joenniemi, 2017). Ontologisk sikkerhed lader os forstå, hvorfor mange diplomatiske ressourcer benyttes til at pleje relationer både til konkurrenter og allierede og er blevet brugt til en række udenrigspolitiske analyser (Mitzen og Larson, 2017). Metodisk gør mange af disse bidrag brug af narrativanalyse, og drager forbindelser mellem stater og regeringers fortællinger om identitet, minder og visioner og deres selvforståelser (Steele, 2008; Berenskötter, 2011, 2014; Ejodus, 2023).

I min brug af konceptet er det vigtigste at fremhæve, at ontologisk sikkerhed ikke kun søges mellem stater, men virker på alle niveauer af kollektive identiteter. Der er intet naturligt i, at staten har et samlet narrativ. Indenfor staten findes forskellige narrativer, der hver især kan være knyttet til bestemte områder eller kulturer og mere eller mindre i strid med den centrale regering (Berenskötter, 2014; Spirin, 2024). Men narrativerne åbnes ikke for regioner og substater i litteraturen, og der er ikke altid fokus på, hvordan de er resultatet af diskursive forhandlinger. Enhver centralstat forholder sig altså til sine interne og eksterne relationer. Som koret består den indadtil af flere stemmer, der kan harmonisere forskelligt, men den plejer også relationer med ligeledes polyfone stater i et komplekst relationelt netværk, hvori international politik udfolder sig (Berenskötter, 2014). Ved at spore relationerne mellem internationale politiske subjekters narrativer kan vi altså forsøge at forstå deres søgen efter ontologisk sikkerhed i deres relationer både indadtil og udadtil (Figur 1).

Figur 1: Relationer mellem centralstater, substater og internationale relationer



Note: Blå refererer til politiske subjekter med narrativer; Grå refererer til internationale relationer mellem subjekter, der søger ontologisk sikkerhed

Substater kan acceptere centralregeringens narrativer eller udfordre dem (Spirin, 2024: 27). Med denne observation fremsætter jeg nedenfor fire forskellige relationer (Figur 2), hvor nationale og subnationale narrativer kan mødes og brydes. Deres karakter og udtalthed kan variere i det uendelige, og det er ikke givet, at de står i noget konfliktfyldt forhold til hinanden; tværtimod kan de, så vidt de er stabile og forudsigelige, være med til at skabe politisk og psykisk stabilitet for begge parter i overensstemmelse med den forståelsesramme fra OS, jeg har præsenteret ovenfor.

Det *polyfoniske* forhold er kendetegnet ved en gensidig forståelse af staten som en pluralistisk aktør. Statens minder er et aggregat af substaters historier, og forskelligheder komplementerer hinanden (Prinsen, 2017). Under *unison* forhold deler substat og stat et fælles narrativ om statens identitet. Lokale minder og historier subsumeres under det fællesnationale narrativ. Et sådant forhold vil formentlig eksistere oftere i relativt homogene lande, der af geografiske eller kulturpolitiske årsager har meget tilfælles med den centrale regering. Unison narrativer kan også være tvungne, hvis det substatslige område nægtes en stemme som under kolonialismen.

Andre forhold mellem substat og centralstat er potentielt mere konfliktfulde. Disse relationer er kendetegnet af, at de centrale narrativer i højere grad udfordres af substaternes. De kan forekomme i *anspændt polyfoniske* relationer, hvor både centralstat og substat påpeger statens pluralisme, men er uenige om, hvorvidt det bør føre til yderligere autonomi eller ej. Det *kakofoniske* forhold er yderst konfliktfyldt, og formentlig uholdbart som relation over tid. Centralstatens narrativ kvæler lokale narrativer ved at eliminere separatistiske elementer fra nationalnarrativet. Substatens narrativ er modsat – den er sin

egen del af den samlede stat og uafhængighed. Det er en situation uden samklang, hvor både substaten og centralstaten synger med hver deres stemme i disharmonier, der ofte er endt i undertrykkelse.

Figur 2: Konfliktniveauer, narrativer og substater

Forhold	Konfliktniveau	Centralt narrativ	Substater
<i>Polyfonisk</i>	Lavt, <i>harmonisk</i>	Substaternes forskelligheder udgør en pluralistisk stat.	Fortiet/stum eller støtter aktivt narrativet ved at fremme sine egne <i>dèle</i> af det samlede narrativ.
<i>Unison</i>	Lavt	Samlende narrativer, der vægter overensstemmelserne mellem statens enheder.	Fortiet/stum eller støtter aktivt narrativet ved at fremme narrativer om at være en del af en større stat.
<i>Anspændt polyfonisk</i>	Højt, <i>disharmonisk</i>	Forskelligheder indenfor staten. En eller flere delstater/-regioner kan være i uafhængighedskamp, og regeringens pluralistiske narrativ bløder det op.	Kæmper imod ved at fremsætte egne narrativer.
<i>Kakofonisk</i>	Højt	Den centrale regering fremsætter et samlende narrativ, der inkluderer separatistiske enheder.	Kæmper imod centralmagtens narrativ ved at fremsætte egne narrativer.

Dansk-grønlandske relationer fra kolonialismen til Trumps trusler

Fra det grønlandske perspektiv er spørgsmålet om amerikansk 'ejerskab' forbundet med en kolonihistorie og om Grønlands tiltagende stemme gennem transformationen til hjemmestyre og selvstyre med det endelige mål om selvstændighed. Analyseret som to politiske subjekter, der er afhængige dels af sikre relationer til andre, dels af relationerne til hinanden, sporer jeg reaktionen på Trumps tilnærmelser med den historiske udvikling in mente for at give et mere nuanceret billede af, hvad der skete i relationen i januar 2026. På baggrund af artiklens forståelsesramme diskuterer jeg derefter, hvordan det er en fejlslutning at tro, at det grønlandske selvstændighedsønske er blevet dæmpet for fremtiden.

Grønland som dansk koloni: En sang uden stemmer

Grønland blev permanent koloniseret efter Hans Egedes mission i 1700-tallet, og siden 1774 havde den danske stat koloniadministrationen gennem Den Kongelige Grønlandske Handel. Perioden under kolonistyre er kendetegnet af en unison dansk opfattelse og en fortieelse af grønlandske stemmer. Grønland blev set som dansk ejendom både strategisk, ressource- og identitetsmæssigt. Danmarks identitetspolitik i Grønland var tvedelt mellem på den ene side at omvende grønlænderne til evangelisk-luthersk kristendom og fremme dansk kultur ved for eksempel den tvungne fejring af den danske konges fødselsdag

og på den anden side fortsat at oplære grønlandske børn i de traditionelle fangstmetoder (Arøe, 1788; Rud, 2017: 57-60; Instrux for Grønland, 1782, 2025; Ægteskabsbetingelser i Grønland, 1753, 2025). Samtidig lod den visse dele af det grønlandske samfund være uforandret, og det økonomisk rentable fangererhverv måtte bestå. Den grønlandske levevis blev genstand for etnografiske og antropologiske undersøgelser blandt polarforskere, men det fik aldrig karakter af et stærkt grønlandsk modnarrativ. I stedet blev den etnografiske viden om grønlandsk tradition indlejret og anvendt i koloniale reformer fra slutningen af det 18. århundrede, der underbyggede det koloniale projekt (Rud, 2017: 33-7; 49-50). En del af dette projekt var at skabe en grønlandsk elite af grønlandsk-dansk etnisk blandede personer (Rud, 2017: 55-68). Mens det etnisk grønlandske folk som følge af koloniseringen hverken havde rettigheder eller muligheder nok til at ytre modstand mod de dominerende danske opfattelser af det grønlandske territorie, kom den fordanskede elite til at bestride administrerende poster (Rud, 2017: 99-109).

Den danske fortælling om Grønland var unison på trods af at udnytte forskellene mellem dansk og grønlandsk kultur. For selvom grønlændernes traditionelle fangstmetoder var centrale for kolonimagtens udnyttelse, var den koloniale ejerskabsfortælling unison i sin kerne. Grønland var et dansk område, og de grønlandske goder tilfaldt Danmark. Danskerne sang en kolonial vise, og grønlænderne var centralt placeret i koret, men fortielsen af den grønlandske stemme var visens essentielle komponent.

Afkoloniseringen: Begyndelsen på og cementeringen af Rigsfællesskabets flerstemmighed

Anden verdenskrigs afslutning markerede begyndelsen på en global afkoloniseringsbølge. Afkoloniseringen var blandt førende grønlandske politikere først og fremmest en anledning til at sikre grønlænderne lige borgerrettigheder med danskerne, snarere end formel løsrivelse (Rud, 2017: 121): ”Her vil vi gerne benytte vor egen nyligt erhvervede bestemmelsesret til et initiativ til at knytte Grønland fast til moderlandet” (Lynge, 1952). Denne dominerende opfattelse af afkoloniseringen i Grønland handlede om lighed på trods af forskellighed. Selvom det var en kritik af kolonialismens uligheder, var det også et narrativ, der lagde vægt på at bevare forbindelsen med Danmark i en polyfonisk relation, hvorimod det danske narrativ fortsat var kolonialt. Efterhånden som grønlandske stemmer kom til orde blev den dansk-grønlandske relation altså mere og mere kakofonisk, men da begge parter lagde vægt på forbindelsen mellem folkene, fik afkoloniseringen, der fulgte det internationale pres i FN i 1945 sin egen form i modsætning til løsrivelsestendensen, da Grønland blev formelt integreret i den danske stat som et amt i 1953 (Jerris, 2024). Formel afkolonisering var uundgåelig under kakofoniske relationer, men samhørighed og selvstændighed følges paradoksalt ad i Rigsfællesskabets historie.

Snarere end at blive overladt mere til sig selv efter afkoloniseringen, blev Grønland med dets status af amt pludseligt tættere knyttet til Danmark og

udsat for danisering. Ideen om præserveringen af grønlandsk fangerkultur svandt ind, efterhånden som erhvervsfiskeriet tog over, og Danmark indførte økonomisk politik og socialpolitik efter dansk forbillede i Grønland (Rud, 2017: 122-7). Daniseringen satte således en ny udvikling af konflikt i gang i det dansk-grønlandske forhold. Den kakofoniske relation forsvandt ikke med Grønlands formelle indlemmelse i Danmark.

Perioden med grønlandsk tilfredshed over at have opnået formelt ligestilling med danskerne varede ikke længe. Med ontologisk sikkerhed-teori kan vi forstå perioden; Grønland fandt sig i udgangspunktet til rette i den nye stabile relation til Danmark, men, efterhånden som deres status som amt blev cementeret, voksede modet på at modificere relationen til fordel for større autonomi. Den grønlandske fortælling var aldrig, at det grønlandske folk var dansk – tværtimod søgte man lighed mellem forskellige folk – og en tiltagende kritik af daniseringen fik fat i 60'erne og 70'erne (Rud, 2017: 125). I denne periode samlede inuitiske folk sig i Nuuk om charteret bag Inuit Circumpolar Council (1980), der arbejder for at sikre inuitiske rettigheder med konsultativ status på området for oprindelige folk i FN og permanent deltagelse i Arktisk Råd. Organisationen fungerede som en ny grønlandsk identitetsmarkør (for en gammel identitet) og som et eksempel på, at det grønlandske folk søgte nye internationale fora at hævde deres stemme i.

Hjemmestyreordningen i 1979 blev udløst af uenigheden om EU-medlemskab og opstod som en konsekvens af, at det danske narrativ gradvist konvergerede mod det grønlandske. Kakofonien, der førhen bestod af det enstemmige danske daniserende narrativ og den grønlandske insisteren på pluralisme, blev afløst af en mindre konfliktfuld relation, da hjemmestyreordningen cementerede de nu mere polyfoniske relationer mellem Danmark og Grønland ved lov (Jakobsen og Larsen, 2024: 14-6). I 1990'erne og 00'erne fortsatte bevægelsen mod øget grønlandsk autonomi (Ferdinand o.a., 2020; Jakobsen og Larsen, 2024). Det seneste klare nedslagspunkt kom med selvstyreloven i 2009, hvor Grønland fik mulighed for at hjemtage de fleste sagsområder, fik flere udenrigspolitiske beføjelser, herunder retten til at blive hørt i den udenrigspolitiske beslutningsproces og muligheden for at opnå selvstændighed ved folkeafstemning. Men ønsket om selvstændighed har også efterfølgende været til stede i Grønland. Den danske kolonialisme og daniseringen bliver stadig undersøgt, og de seneste års sager om tvangssterilisering, tvangsfjernelser, sprog, stereotypiseringer og kryolit gør det klart, at den dansk-grønlandske relation endnu er til forhandling, og at øget uafhængighed fortsat er et mål for grønlænderne.

I denne artikels fortolkningsramme kan vi forstå hele perioden siden hjemmestyret som en vekslen mellem polyfoniske og anspændt polyfoniske relationer. Der er ikke længere uenighed om det danske og det grønlandske folks forskellighed, men variationer opstår som mindre udbrud af konflikter, når der opstår uenigheder om den formelle relation mellem de forskellige politiske fællesskaber. Relationen bærer således fortsat præg af den paradoksale samhørighed/selvstændighed-debat (Adler-Nissen og Gad, 2014). På papiret

fremstår den umage, især i sammenligning med andre postkoloniale relationer rundt om i verden, men den fungerer betryggende for begge politiske fællesskaber, fordi der hele tiden sker en gradvis forhandling af relationen, der giver både Danmark og Grønland tid til at finde sig til rette i nye institutionelle arrangementer.

2019-2026: Trump og et dansk-grønlandsk vendepunkt?

Rigsfællesskabets relationer blev for alvor tryktestet, da Trump luftede ideen om en amerikansk erhvervelse af Grønland før sit statsbesøg i Danmark i 2019. Formand for Naalakkersuisut Kim Kielsen afviste prompte, at Grønland skulle være til salg. Også Mette Frederiksen var klar i mælet og understregede, at Grønland er grønlandsk, og at hun fandt hele diskussionen absurd (Heinrich o.a., 2025: 226). Statsministeren lagde vægt på Grønlands selvbestemmelsesret inden for Rigsfællesskabet ved at udtale sig side om side med Kim Kielsen og ved senere at henvise Kim Kielsens udtalelser som sine egne svar på verdenspressens spørgsmål og med den fælles linje lykkedes det Mette Frederiksen, som det statsoverhoved Donald Trump formelt tiltalte, at dæmpe krisen over et telefonopkald. Trumps statsbesøg blev aflyst og hændelsesforløbet afsluttet uden videre internationale følger. Rigsfællesskabets udenrigspolitik falder under dansk bemyndigelse, og det har løbende skabt kontroverser mellem danske regeringer og det grønlandske hjemme- og selvstyre, men ikke desto mindre viste de koordinerede afvisninger af Trump i 2019 styrken i det polyfoniske forhold mellem Danmark og Grønland.

Episoden øgede opmærksomheden på Grønland, men lod ikke til at have ændret den længerevarende veksel mellem den polyfoniske og den anspændt polyfoniske relation mellem Danmark og Grønland. Snarere tjente den til at genbekræfte den fredeligt polyfoniske relation i et Rigsfællesskab, hvor to forskellige parter nød godt af at stå sammen overfor den amerikanske trussel. I teoretiske termer bestyrkede episoden gensidigt den grønlandske og den danske ontologiske sikkerhed, hvilket gjorde det lettere at kontrollere overraskelsen over ændringen i den fælles relation til USA. Både i den interne relation mellem Danmark og Grønland og i Rigsfællesskabets eksterne relationer stod det ellers komplicerede Rigsfællesskab klart. Men tiden mellem Trump-interventionerne var præget af nye gnidninger mellem Danmark og Grønland. I denne periode var forholdet i Rigsfællesskabet igen mere anspændt polyfonisk. Selvstændighedskampagnerne voksede igen i Grønland, sideløbende med at spiralsagen, tvangsfjernelsessagen, sprogsagen og kryolitsagen blev afdækket i medierne. 'Krisen' i 2019 ser altså ikke ud til at have ændret på relationerne mellem Danmark og Grønland, der er kendetegnet af løbende forhandlinger mellem det polyfoniske og det anspændt polyfoniske.

I 2025-2026 vendte Trump-administrationen tilbage med fornyet styrke til emnet med udmeldingen: "USA mener, at ejerskab og kontrol med Grønland er absolut nødvendig for national sikkerhed og frihed i hele verden" (Heinrich o.a., 2025: 246). I sin essens forløb krisen ikke så anderledes fra i 2019, da den ser ud til at være blevet dæmpet af fælles udmeldinger fra Mette Frederik-

sen og Jens-Frederik Nielsen og Vivian Motzfeldts møder med J.D. Vance og Marco Rubio og NATO-generalsekretær Mark Rutte henholdsvis flankeret af Lars Løkke Rasmussen og Troels Lund Poulsen. Signalværdien i fælles udmeldinger og mødedeltagelse ser ud til at have givet pote på omtrent samme måde som i 2019. Inden for artiklens forståelsesramme ser begivenhederne igen ud til at bekræfte den moderne polyfoniske/anspændt polyfoniske relation mellem Danmark og Grønland.

Hvor står relationerne i Rigsfællesskabet?

To vigtige forhold i 2025-2026 gav anledning til de opfattelser af konsekvenserne for den dansk-grønlandske relation, der er karakteristiske for dækningen af relationerne i Danmark. Set isoleret skaber de en sort-hvid fortælling om grønlandske selvstændighedsønsker, som kan blusse op og fuldstændigt fordufte med jævne mellemrum. Men set i lyset af analysen af Rigsfællesskabs flerstemmige historie, fremstår denne opfattelse både unuanceret og potentielt problematisk for Rigsfællesskabets fremtidige udvikling.

For det første udviste flere grønlandske politikere interesse for de amerikanske tilnærmelser end det var tilfældet i 2019. Kuno Fencker (Naleraq) mødte Trump-støtter i Kongressen i Washington og argumenterede for, at Danmark skulle holde sig uden for forhandlingerne, og formændene for både Siumut og Naleraq, Jensen og Broberg, var begge anderledes positivt stemt efter præsidentens første udmeldinger i december 2024 end i 2019 (Heinrich o.a., 2025: 246-7; Thomsen og Stein, 2025). Den amerikanske delegations besøg i Grønland og deres invitation til det årlige hundeslædeløb lod til at så mere tvivl om den grønlandske position og er også udtryk for, at amerikanerne har justeret deres tilgang mere til den grønlandske selvstændighedsbevægelse end i 2019. Den anden udvikling var Jens Frederik Niensens udtalelser på et pressemøde forud for Motzfeldt og Rasmussens møde med Vance og Rubio. Her gjorde han det klart, at Grønland ”vælger NATO, Kongeriget Danmark og EU”. Det var denne udmelding, der fik danske meningsdannere til at rose Grønland for at stå ved deres tilhørsforhold (Svane, 2026).

Som isolerede mediebegivenheder var de med til at understøtte opfattelsen af konflikter i Rigsfællesskabet som sort/hvide spørgsmål om selvstændighed. Først at Grønland var interesseret i amerikansk erhvervelse, og siden at Nielsen endeligt valgte Rigsfællesskabet til på vegne af Grønland i januar 2026. Tværtimod passer det ind i den længerevarende spænding mellem samhørighed og selvstændighed i det grønlandske narrativ, og det bør ikke overraske, at begge inklinationer er til stede sideløbende i den grønlandske debat. Selvstændighedsønsket har aldrig forladt dagsordenen, men der er situationer, for eksempel når Grønland kommer under internationalt pres, hvor det falder i baggrunden. Ser man samlet på forløbet, og sætter det i kontekst af Rigsfællesskabets historie, forekommer det mere som kontinuitet og en bekræftelse af den polyfoniske/anspændt polyfoniske relation end som en krise, der udgjorde et vendepunkt. Den klare udmelding om Grønlands valg af Rigsfæl-

lesskabet fungerede som en kontrollerende mekanisme for både Danmark og Grønland, der kunne gå til mødet med rene linjer og ontologisk sikre positioner. Men Grønland valgte et flerstemmigt Rigsfællesskab, hvori det har vist sig muligt at genforhandle relationen inkrementelt over tid.

Flerstemmighed fremover

Hvis vi i Danmark forstår Niensens kommentarer som et mere endeligt valg af Danmark, og dermed glemmer det vedvarende grønlandske selvstændighedsønske, risikerer vi hurtigt at ende i en konfliktfuld kakofoni når ønsket om selvstændighed kommer tilbage på dagsordenen. I en sådan situation bliver relationen uundgåeligt mere usikker, fordi det bryder med måden, vi er vant til at forhandle relationen mellem nationerne. Rigsfællesskabets styrke ligger i muligheden for løbende genforhandlinger og en gradvis tilvæning. Det har fungeret, fordi relationen over tid har svinget mellem at være polyfonisk og anspændt polyfonisk. Den fælles forståelse for, at Grønland over tid bevæger sig mod selvstændighed, er afgørende for denne funktion, fordi konflikter ikke har handlet om selvstændighed eller ej, men snarere om vejen dertil.

➤➤ **Hvis Danmark og Grønland må stå sammen for at modstå tilnærmelserne, hvordan bliver der så plads til Rigsfællesskabets interne forhandlinger?**

Den fremtidige udenrigspolitiske linje i Rigsfællesskabet må igen rumme plads til selvstændige grønlandske stemmer. Men hvordan bevarer vi flerstemmigheden under amerikanske trusler og pres fra udenlandske virksomheder, der søger adgang til det grønlandske territorie? Hvis Danmark og Grønland *må* stå sammen for at modstå tilnærmelserne, hvordan bliver der så plads til Rigsfællesskabets interne forhandlinger? Forløbet i begyndelsen af 2026 har ganske rigtigt vist, at der er stor styrke i at kunne finde sammen om politiske udmeldinger, når truslen er størst. Men det bør ikke forlede os til at tro, at det er den eneste vej frem. Tværtimod viser reaktionen netop, at der på trods af et anspændt forhold, var tillid nok i relationen mellem Danmark og Grønland til at kunne lægge en klar linje.

Det er på grund af det ontologisk sikre udgangspunkt, at man har kunnet koordinere dansk-grønlandske modsvar og finde opbakning fra EU og allierede. Derfor bør man også have tillid til at lade Grønland tage sine egne positioner igen, når støvet lægger sig. I det lys er den kommende arbejdsgruppe på embedsmandsniveau et positivt udfald, der kan sikre grønlandske stemmer internt i forhandlingerne. Selvom Danmark har størst udenrigspolitisk kompetence, må vi nu have erkendt, at udenrigspolitik (i bred forstand), der gælder Grønlands status, næppe kan føres ensidigt fra København. Med selvstyreloven har Grønland krav på at blive hørt i udenrigspolitiske sager, der vedrører Grønland, og fuld kompetence i sager, der udelukkende vedrører overtagne grønlandske sagsområder. I beslutningsprocessen er flerstemmigheden således institutionelt og normativt forankret.

Men at sikre Grønlands udenrigspolitiske stemme er, som Trumps tilnærmelser har udkrystalliseret, ikke kun et spørgsmål om formelle interne procedurer, men også om udenrigspolitiske udmeldinger, interviews og symbolik. Både formelt og uformelt træffer koret beslutninger om deres materiale, øver og finpudser og optræder i forskellige kontekster. I praksis skal flerstemmigheden sikres i alle disse sammenhænge. Der skal være plads til debatten om Rigsfællesskabet, USA's interesse og Grønlands fremtid i Grønland. Det ville være et fastfrysende tilbageskridt for de dansk-grønlandske relationer, hvis vi forventede klare fælles udenrigspolitiske linjer fra nu af. Det kræver tillid og større villighed til at lade Grønland træffe deres egne beslutninger, når for eksempel undergrunden igen kommer på dagsordenen. Den 'belejlige' reaktion er at ville skærpe kontrollen med Grønland og dets ønsker for at bevare en samlet front. Men det ville være et brud med de hidtidige normer i Rigsfællesskabet, legitimere Trump og Vances fortælling om dansk kolonialisme og besværliggøre Grønlands muligheder for at håndtere den nyvundne globale interesse og hævde deres stemme ved at danne deres egne forbindelser til de nyåbnede konsulater fra EU, Frankrig og Canada. Alt sammen vigtige elementer i at styrke den grønlandske (og dermed også danske) sag, hvis amerikanerne en dag beslutter at udfordre den grønlandske suverænitet endeligt.

Relationen vil blive anspændt igen, men det skal den kunne holde til, hvis tilliden skal bevares. Rigsfællesskabets nyere historie viser den bemærkelsesværdige evne til at forhandle relationerne efter disse uenigheder. Tilliden og den ontologiske sikkerhed i Rigsfællesskabet består netop i, at man i mødet med en fælles trussel *kan* finde tryghed i en fælles front, selvom man er klar over, at uenighederne lurer om hjørnet. Polyfonien i relationen er det vigtigste at sikre for begge parter. Det kræver tillid og en fortsættelse af forhandlingsvilligheden i Rigsfællesskabet, hvis pendulet fortsat skal kunne svinge mellem anspændte og sammentømrede polyfoniske situationer. Hvis vi lader os betage af ideen om Kongeriget Danmark som en samlet enhed, glemmer vi, at det historisk stabiliserende forhold i den dansk-grønlandske relation er muligheden for at forhandle og modificere Grønlands status, så arbejdet mod den selvstændighed, grønlænderne i sidste ende ønsker, foregår på en måde, der lader begge parter justere langsomt og bevarer ontologisk sikkerhed og stabilitet i relationen.

Referencer

- Adler-Nissen, Rebecca og Ulrik Pram Gad (2014), "Introduction: Postimperial sovereignty games in the Nordic region", *Cooperation and Conflict*, 49(1): 3–32.
- Arøe, Immanuel (1788), "Uddrag fra koloniassistent Arøes dagbog om kongekost, 29. januar 1788", https://danmarkshistorien.lex.dk/Uddrag_fra_koloniassistent_Ar%C3%B8es_dagbog_om_kongekost,_29._januar_1788.
- Baldacchino, Godfrey (2018), "Mainstreaming the study of small states and territories", *Small States & Territories*: 3–16.
- Berenskötter, Felix (2011), "Reclaiming the Vision Thing: Constructivists as Students of the Future 1: Reclaiming the Vision Thing", *International Studies Quarterly*, 55(3): 647–68.
- Berenskötter, Felix (2014), "Parameters of a national biography", *European Journal of International Relations*, 20(1): 262–88.
- Berg, Eiki og Kristel Vits (2020), "Exploring de facto state agency: negotiation power, international engagement and patronage", i G. Baldacchino og A. Wivel, red., *Handbook on the Politics of Small States*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 379–94.
- Browning, Christopher S. og Pertti Joenniemi (2017), "Ontological security, self-articulation and the securitization of identity", *Cooperation and Conflict*, 52(1): 31–47.
- Chemnitz, Aaja (2026), *Aaja Chemnitz, Inuit Ataqtigiit* | Facebook. www.facebook.com/aajachemnitzlarsen/posts/pfbid0WQFSmsvJuMndHDHMD53uQt2weeP-VgFcNdMbocAM8vvX1B2JobUuvJk3mZzaDD2l?locale=da_DK.
- Danmarks Radio (2025), *Ny måling: Kun få danskere støtter fuld selvstændighed til Grønland, DR*. www.dr.dk/nyheder/politik/ny-maaling-kun-faa-danskere-stoetter-fuld-selvstaendighed-til-groenland.
- Duchacek, Ivo D. (1984), "The International Dimension of Subnational Self-Government", *Publius*, 14(4): 5–31.
- Ejdus, Filip (2023), "Ontological security and the politics of memory in international relations", i Maria Mälksoo, red., *Handbook on the Politics of Memory*, Edward Elgar Publishing, pp. 31–45.
- Ferdinand, Malcom, Gert Oostindie og Wouter Veenendaal (2020), "A global comparison of non-sovereign island territories: the search for 'true equality'", *Island Studies Journal*, 15(1): 43–66.
- Giddens, Anthony (1994), *Modernitetens konsekvenser*, oversat af S.S. Jørgensen, København: Hans Reitzels Forlag.
- Heinrich, Jens, Mira Kleist, Jo Maria og Bo Lidgaard (2025), *Grønland: en rejse fra de tidligste tider til et moderne samfund*, København: Lindhardt og Ringhof.
- Hocking, Brian (1999), "Patrolling the 'frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments", *Regional & Federal Studies*, 9(1): 17–39.
- Jakobsen, Uffe og Henrik Larsen (2024), "The development of Greenland's self-government and independence in the shadow of the unitary state", *The Polar Journal*, 14(1): 9–27.
- Jerris, Frederik B. (2024), "Constructing decolonisation: the Greenland case and the birth of integration as decolonisation in the United Nations, 1946–1954", *European Journal of International Relations*, 30(3): 671–96.
- Lerhard, Johanne (2026), *'Kongeriget Danmark' er stukket helt af i medierne, Politiken - Den levende avis*. <https://politiken.dk/kultur/art10703217/%E2%80%99Kongeriget-Danmark%E2%80%99-er-stukket-helt-af-i-medierne>.
- Lynge, Augo (1952), "Augo Lynge: Grønlands fremtidige statsretlige stilling, 1952", *Danmarkshistorien*, https://danmarkshistorien.lex.dk/Augo_Lynge_Gr%C3%B8nlands_fremtidige_statsretlige_stilling,_1952.
- Mitzen, Jennifer (2006), "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma", *European Journal of International Relations*, 12(3): 341–70.
- Mitzen, Jennifer og Kyle Larson (2017), "Ontological Security and Foreign Policy", i J. Mitzen og K. Larson, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press.
- Mälksoo, Maria (2015), "'Memory must be defended': Beyond the politics of mnemonic security", *Security Dialogue*, 46(3): 221–37.
- Nielsen, Jens-Frederik (2026), *Jens-Frederik Nielsen | Facebook*, www.facebook.com/Jensfrederiknielsen-demokraatit/posts/pfbid0DzGNJTXz9QSPVZF-GjwbjrR84H5TcSABrHG3C1edMxmfoIVTXCf6fdn7gHtACVoxRl.
- "'Om Giftermaal' 1782" (2025). *Danmarkshistorien*, https://danmarkshistorien.lex.dk/Uddrag_af_'Instrux_for_Gr%C3%B8nland'_%E2%80%9CCom_Giftermaal%E2%80%9D,_19._april_1782.
- Paulsen, Joachim Talbro (2026), *Ved siden af statsministeren slår Jens-Frederik Nielsen det helt fast: Grønland vælger NATO, Kongeriget Danmark og EU, Berlingske*. www.berlingske.dk/indland/ved-siden-af-statsministeren-slaar-jens-frederik-nielsen-det-helt-fast-groenland-vaelger-nato-kongeriget-danmark-og-eu.
- POV International (2025), "Jens-Frederik Nielsen: Grønland vil styrke båndene til Danmark" *POV International*, 1 april. <https://pov.international/povoverblik/jens-frederik-nielsen-groenland-vil-styrke-baandene-til-danmark/>.
- Prinsen, Gerard (2017), "'This is who we are': Non-self-governing islands crafting a new sovereignty through five mechanisms and four drivers", *Annual Report on Global Islands 2017, The 21st Century Maritime Silk Road, Islands Economic Cooperation Forum*, pp. 143–64.
- Reimer-Johansen, Tørtia og Trine Juncher-Jørgensen (2025), *Múte B. Egede om meningsmåling: Status quo er ikke en mulighed, Sermitsiaq*, www.sermitsiaq.ag/sam

- fund/mute-b-egede-om-meningsmaling-status-quo-er-ikke-en-mulighed/2192432.
- Rud, Søren (2017), *Colonialism in Greenland: Tradition, Governance and Legacy*, Cham: Springer.
- Seidelin, Lisa og Britta Søndergaard (2026), *Efter måneders anspændt forhold omfavner Grønland rigsfællesskabet*, Kristeligt Dagblad, 15. januar, www.kristeligt-dagblad.dk/danmark/efter-maaneders-anspaendt-forhold-om-favner-groenland-rigsfaellesskabet.
- Spirin, Artem (2024), *Fortifying Border Memories - Memory Politics in the Post-Soviet Russian North*, Ph.D. The Arctic University of Norway (UIT).
- Steele, Brent J. (2008), *Ontological Security in International Relations*. 1. udg. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203018200>.
- Svane, Elisabeth (2026), *Elisabet Svane: Det var på tide, at Grønlands regeringschef meldte sig ind i rigsfællesskabet*, *Politiken - Den levende avis*. <https://politiken.dk/internationalt/art10688523/Det-var-p%C3%A5-tide-at-Gr%C3%B8nlands-regeringschef-meldte-sig-ind-i-rigsf%C3%A6llesskabet>.
- Thomsen, Claus Blok og Stein, Emilie (2025), *Forsker om nationalistisk selvstændighedsparti i Grønland: »Nu må vi se, om Naleraq får en jordskredssejr«*, *Politiken - Den levende avis*. <https://politiken.dk/danmark/art10318151/%C2%BBNu-m%C3%A5-vi-se-om-Naleraq-f%C3%A5r-en-jordskredssejr%C2%AB>.
- Tidemann, Daniel (2025), *Ny måling: Grønlænderne ville stemme for selvstændighed i dag, men med et markant forbehold*, *Berlingske*, www.berlingske.dk/politik/ny-maaling-groenlaenderne-ville-stemme-for-selvstaendighed-i-dag-men-med-et-markant-forbehold.
- “Ægteskabsbetingelser i Grønland 1753” (2025), *Danmarkshistorien*, https://danmarkshistorien.lex.dk/%C3%86gteskabsbetingelser_i_Gr%C3%B8nland,_22._marts_1753.

Danmarks globale klimaaktivisme i en krisetid: Forandret kurs i oprørte vande

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Danmark har i årtier profileret sig som et grønt foregangsland i international klimapolitik. Gennem FN-diplomati, klimafinansiering, EU-engagement og bilaterale samarbejder har klima været et kerneområde for dansk udenrigspolitisk aktivisme. Denne artikel undersøger, hvor robust denne aktivisme er i en krisetid præget af geopolitisk rivalisering, svækket multilateralt klimasamarbejde og øget indenrigspolitisk konflikt. Med udgangspunkt i litteraturen om småstaters aktivisme analyseres, hvordan ændrin-

ger i trusselsopfattelser, interesser og værdier påvirker betingelserne for dansk klimaaktivisme. Derudover vurderes udviklingen gennem tre indikatorer: initiativ, risiko og deltagelse. Artiklen viser, at dansk klimaaktivisme er mindre robust og under forandring. Aktivismen består, men udøves i stigende grad under mere ustabile og konfliktfyldte betingelser, hvor klimaindsatsen i højere grad afvejes mod sikkerhedspolitiske, økonomiske og indenrigspolitiske hensyn.

Klimapolitikens skiftende vinde¹

Klimapolitikken har stået højt i dansk udenrigspolitik i de seneste årtier. Danmark har prioriteret FN's klimaforhandlinger og haft et ambitiøst engagement i EU's klimapolitik. I internationale opgørelser topper Danmark ofte klimaranglisterne (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2023).

Klima fremstår derfor som et klart eksempel på dansk udenrigspolitisk aktivisme, hvor Danmark ofte har ageret proaktivt og risikovilligt (Jakobsen og Kjærsgaard, 2017). Eksemplerne er mange: et af verdens højeste niveauer for klimafinansiering, et reduktionsmål på 70 pct. i 2030, tidlig støtte til en fond for klimarelaterede tab og skader samt etableringen af Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA), Global Offshore Wind Alliance (GOWA) og en række store sektorsamarbejder (Regeringen, 2023).

Lederskabet er imidlertid blevet udfordret. Krigen i Ukraine og voksende tvivl om det transatlantiske forhold har flyttet dansk og europæisk opmærksomhed mod strategisk autonomi, oprustning og beredskab (Nissen og Dreyer, 2024). Samtidig har energikrisen og Kinas stærke position inden for grøn teknologi skærpet presset på europæisk forsyningsikkerhed og konkurrenceevne (Draghi, 2025; Dreyer og Nissen, 2023). Klimapolitik indgår dermed i stigende grad i en bredere afvejning mellem sikkerhed, resiliens og konkurrenceevne.

Kriserne har også indvirket på international klimapolitik. FN vurderer, at omstillingstempoet fortsat er langt fra at indfri Paris-aftalen (UNEP, 2025).

JAKOB DREYER

Postdoc, Institut for
Statskundskab og Projektleder
Dronning Marys Center,
Københavns Universitet,
jdr@ifs.ku.dk

COP30 i Brasilien i 2025 blev mødt med kritik for begrænsede fremskridt, også fra klimaminister Lars Løkke Rasmussen, der som led i Danmarks EU-formandskab spillede en central rolle i forhandlingerne (Aagaard i Bønke, 2025). I EU blev et 90 pct. reduktionsmål for 2040 først vedtaget efter betydelig forsinkelse og med stor national fleksibilitet, mens både udfasning af benzinmotorer, landbrugskrav og emissionshandelssystemet er blevet mødt med voksende modstand (Mramor og Tagliapetra, 2026).

Også i Danmark er betingelserne forandret. Den brede klimapolitiske koalition bag klimaloven fra 2019 er under opbrud, udviklingsbistand og klimafinansiering er blevet mere politiseret, og fokus er flyttet fra målsætninger til implementering (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2019; Dahl, 2026; Venstre, 2026). Flere centrale grønne projekter, herunder havvind og landbrugsreformer, har mødt betydelige økonomiske og regulatoriske udfordringer. Det peger på, at klimaambitioner afvejes mod sikkerhedspolitiske, økonomiske og implementeringsmæssige hensyn, selv om Danmark fortsat fastholder sit ambitionsniveau gennem blandt andet Grøn Trepårt og et skærpet reduktionsmål på 82 pct for 2035.

Hvor robust er dansk klimaaktivisme i lyset af de ændrede indenrigspolitiske, europæiske og globale rammebetingelser?

På den baggrund undersøger denne artikel, hvor robust dansk klimaaktivisme er, når de indenrigspolitiske, europæiske og globale betingelser ændrer sig. Først præsenteres litteraturen om klima i dansk udenrigspolitik. Dernæst analyseres, hvordan udviklinger i global, europæisk og dansk klimapolitik påvirker betingelserne for dansk aktivisme. Afslutningsvis diskuteres, hvad dette betyder for karakteren og robustheden af dansk klimaaktivisme i en krisetid.

Litteraturen om klimaaktivisme i dansk udenrigspolitik

Klimadimensionen i dansk udenrigspolitik er længe blevet set som et kerneeksempel på dansk aktivisme. For eksempel finder Anders Wivel (2013: 31), at ”klimaproblematikken gennem mere end tyve år har spillet en konsistent og fremtrædende rolle i dansk udenrigspolitisk aktivisme”. Dette ses i kombinationen af relativt høje indenrigspolitiske reduktionsmål, store bidrag til klimafinansiering særligt gennem udviklingsbistand og internationale klimadiplomatiske initiativer. Danmark har aktivt forfulgt klima i EU-forhandlinger (f.eks. Emissions Trading System og European Green Deal), i FN-samarbejdet (f.eks. som vært for COP15), og gennem partnerskabskonstellationer som P4G, C40 og GGGI, hvor danske aktører er centrale (Andersen, 2018; Jepsen og Rønberg, 2021). Ifølge Blaxekjær (2020) har Danmark således søgt at fremstå som ”first mover” i en netværksbaseret grøn diplomatisk strategi. Litteraturen fremhæver, at denne aktivisme hviler på en bred opbakning i befolkningen og blandt beslutningstagere, selv når ønskede resultater til tider er udeblevet, såsom ved COP15 (Mälksoo og Kristoffersen, 2022).

Aktivismen forklares med forskellige vægtninger i litteraturen. Ét perspektiv er interessedrevet. Her forstås klimaindsatsen primært som et middel til at fremme danske økonomiske interesser. Andersen (2021) peger på at dansk klimadiplomati ofte har været kanaliseret gennem partnerskaber uden om FN-systemet for at udnytte erhvervspotentialet (Andersen, 2021: 26). Jakobsen og Kjærsgaard (2017) argumenterer her for, at selv COP15 primært blev drevet af omdømme- og eksportmålsætninger, ikke FN-fremskridt i sig selv. Wivel (2013: 32) kombinerer et interesse- og værdibaseret perspektiv, men lægger vægt på værdiforklaringen og skriver blandt andet, at ”de værdier, som også ligger til grund for den nordiske velfærdsmodel, udgør et væsentligt udgangspunkt for klimaaktivismen.” Endelig findes et sikkerhedsperspektiv – ifølge Nordstrøm (2008) betragtes klima af danske myndigheder allerede i 00’erne som en ”trusselsmultiplikator”, der forstærker konflikter, migration og ustabilitet. Mälksoo og Kristoffersen (2022) bekræfter, at der i en dansk sammenhæng er sket en høj grad af sikkerhedsliggørelse af klimaet, der bekræftes både af udenrigspolitiske strategier og meningsmålinger. Generelt er opfattelsen i litteraturen dog, at det er en kombination af værdier, interesser og trusselsopfattelser, der tilsammen forklarer robustheden på området.

En central forklaring i litteraturen er, at dansk klimaaktivisme i høj grad bygger på en forestilling om at ”lede med eksemplets magt”. Ambitiøs national klimapolitik fungerer her som en kilde til international legitimitet og indflydelse, hvor Danmark søger at påvirke andre stater gennem det gode eksempel snarere end traditionelle magtressourcer. Denne tilgang indebærer imidlertid også en sårbarhed: Hvis den indenrigspolitiske opbakning svækkes, eller hvis resultaterne halter, kan det underminere grundlaget for den internationale aktivisme.

Selvom der er stor konsensus om beskrivelsen af dansk klimaudenrigspolitik som relativt aktivistisk, er et mere åbent spørgsmål, hvor robust den er. Wivel (2017) viser, at dansk aktivisme i høj grad er betinget af samspillet mellem indenrigspolitiske og internationale forhold. Eksempelvis så man ved de borgerlige regeringer fra 2011-15, en lavere grad af aktivisme, da opbakningen var lavere. Artiklen undersøger i forlængelse heraf, hvor robust aktivismen er i en krisetid. Det gøres ved først at skitsere en analyseramme og derefter en empirisk funderet diskussion til at afdække spørgsmålet.

Aktivismens robusthed og indikatorer

For at vurdere robustheden i dansk klimaaktivisme tager artiklen udgangspunkt i tre forhold, der i litteraturen fremhæves som centrale betingelser for småstaters udenrigspolitiske aktivisme: trusselsopfattelser, værdier og interesser. Disse kan forstås som de overordnede politiske rammer, der former de politiske mulighedsbetingelser.

I praksis udvikles disse betingelser i et samspil mellem nationale og internationale dynamikker. Trusselsopfattelser påvirkes både af globale udviklinger og af indenrigspolitiske vurderinger af, hvilke udfordringer der er mest

presserende. Tilsvarende formes værdier af både nationale normer og Danmarks rolle i internationale institutioner, mens interesser afspejler både nationale erhvervsstrukturer og internationale muligheder for samarbejde og markedsadgang.

Som Wivel (2013) påpeger, er småstaters aktivisme mest sandsynlig, når indenrigspolitiske præferencer, internationale rammer og nationale interesser trækker i samme retning. Artiklen anvender derfor trusselsopfattelser, værdier og interesser som analytiske dimensioner til at vurdere, hvor stabile betingelserne for dansk klimaaktivisme er i en krisetid præget af geopolitiske spændinger og øget politisk konflikt.

For at vurdere, hvordan aktivismen faktisk kommer til udtryk, anvender artiklen derudover tre kvalitative indikatorer inspireret af Dreyer og Nissen (2020): initiativ, risiko og deltagelse. Initiativ refererer til, i hvilken grad Danmark selv sætter internationale dagsordener. Risiko dækker over villigheden til at acceptere potentielle politiske og økonomiske omkostninger. Deltagelse vedrører, hvor bredt klimaudenrigspolitikken er forankret politisk og samfundsmæssigt. Tilsammen giver disse indikatorer et grundlag for at vurdere, om dansk klimaaktivisme fortsat er proaktiv og udadvendt eller bliver mere begrænset og betinget.

Tre betingelser for klimapolitisk aktivisme

Trusselsopfattelser

Hvis klimaforandringer opfattes som en central trussel mod samfundets stabilitet og sikkerhed, styrker det opbakningen til den politiske prioritering af klima i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Omvendt kan klimaets relative betydning svækkes, hvis andre sikkerhedspolitiske udfordringer dominerer det politiske trusselsbillede.

I slutningen af 2010'erne fremstod klimaforandringer i høj grad som en central global udfordring i Danmark. Klimaforandringer blev i stigende grad beskrevet som en *trusselsmultiplikator*, der kan forstærke konflikter, migration og politisk ustabilitet i sårbare regioner. Denne forståelse har også præget dansk sikkerhedspolitisk analyse, hvor klimaforandringer blandt andet er blevet knyttet til udviklingen i Arktis og til bredere globale sikkerhedsudfordringer (Mälksoo og Kristoffersen, 2022). Det kom også tydeligt til udtryk ved meningsmålinger, hvor klima særligt ved 2019 valget blev set som en helt central trussel, der mandede ud i den bredt forankrede klimalov (Hansen og Stubager, 2020).

I de senere år har det sikkerhedspolitiske trusselsbillede imidlertid forandret sig. Efter Ruslands fuldskalainvasion af Ukraine i 2022 er militær sikkerheds- og forsvarspolitik rykket markant op på den politiske dagsorden. Ifølge Center for Militære Studiers sikkerhedspolitiske barometer vurderer danske sikkerhedspolitiske eksperter, at krigen i Ukraine har markeret et tydeligt brud i det europæiske sikkerhedsmiljø, hvor militær sikkerhed og geopolitisk rivali-

sering i højere grad end tidligere præger trusselsbilledet (Levinsen, Byrialsen og Kristensen, 2023). Tilsvarende fremhæver Forsvarets Efterretningstjeneste i sine årlige risikovurderinger, at Rusland udgør en central sikkerhedsudfordring for Europa gennem militær oprustning, cyberangreb og hybride operationer (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2024). Det er kun blevet mere udtalt efter, at USA nu også vurderes som en sikkerhedspolitisk potentiel trussel efter landet har blandet sig i andre europæiske valghandlinger og fastholder et ønske om at overtage Grønland (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2026).

Samtidig tyder meningsmålinger på, at denne udvikling også afspejler sig i danskernes egne trusselsopfattelser. Klimaforandringer opfattes fortsat som en alvorlig udfordring blandt danskerne, men klimaets relative placering blandt de vigtigste bekymringer er faldet i takt med, at krig, geopolitik og økonomisk usikkerhed fylder mere. Surveys viser fortsat en høj grad af bekymring for klimaforandringer blandt danskerne, men nyere målinger viser også, at andre emner – særligt krig og sikkerhedspolitik – opfattes som mere presserende (Dreyer og Damsbo-Svendsen, 2024).

 **Klimaforandringer opfattes fortsat som en alvorlig udfordring blandt danskerne, men klimaets relative placering blandt de vigtigste bekymringer er faldet i takt med, at krig, geopolitik og økonomisk usikkerhed fylder mere**

Samlet peger udviklingen derfor på, at klimaforandringer fortsat opfattes som en alvorlig og langsigtet trussel, men at klimaets relative betydning i trusselsbilledet er blevet mindre i takt med den forværrede sikkerhedspolitiske situation i Europa. For robustheden i dansk klimaaktivisme betyder dette, at klimatruslen fortsat kan legitimere politisk handling, men at den udkonkurreres af andre sikkerhedspolitiske prioriteringer, som tager mere politisk opmærksomhed og ressourcer.

Interesser

En anden central dimension i vurderingen af robustheden i dansk klimaaktivisme er udviklingen i de økonomiske og politiske interesser knyttet til den grønne omstilling. I en dansk sammenhæng har klimaindsatsen længe været tæt forbundet med erhvervspolitiske interesser. Den grønne omstilling har været et område, hvor danske virksomheder – inden for vindenergi, energieffektivitet og anden grøn teknologi – har haft stærke internationale positioner. Dermed har klimapolitikken i mange tilfælde kunnet fremstilles som en win-win mellem klimaambitioner og økonomiske muligheder (Blaxekjær, 2020).

På flere områder er disse interesser fortsat betydelige. Danmark spiller fortsat en central rolle i udviklingen af vedvarende energiteknologi, og grøn omstilling fremhæves fortsat som en vigtig kilde til økonomisk vækst og eksport. Dansk eksport af energiteknologi og -service steg fra 106,1 mia. kr. i 2022 til 109,6 mia. kr. i 2023 og nåede et rekordniveau på 123,4 mia. kr. i 2024 (Dansk

Erhverv m.fl., 2025). Internationale analyser peger tilsvarende på, at investeringer i klimaindsats og klimatilpasning opfattes som centrale økonomiske muligheder for europæiske økonomier (Draghi, 2024; European Investment Bank, 2024). Samtidig har staten understøttet den grønne omstilling gennem subsidier og investeringer i forskning- og udvikling, hvilket afspejler en fortsat politisk prioritering af sektoren.

Der er også eksempler på at klimapolitikken fortsat samler brede politiske flertal. Aftaler som Den Grønne Trepert repræsenterer nogle af de mest omfattende klimaaftaler i nyere tid og understreger, at der fortsat eksisterer betydelig politisk handlekraft – også på områder, der tidligere har været vanskelige at regulere.

Samtidig er billedet blevet mere komplekst i de senere år. Den internationale udvikling i energimarkederne og stigende omkostninger har skabt udfordringer for dele af den grønne industri. Den danske vindsektor – længe et symbol på den grønne omstilling – har oplevet økonomiske vanskeligheder, og flere havvindprojekter er blevet udsat eller genforhandlet som følge af stigende omkostninger og usikkerhed om investeringsvilkår (Reuters, 2025). I denne kontekst kan de vanskelige rammevilkår også føre til øget politisk engagement, idet staten søger at understøtte sektoren.

Endelig er den partipolitiske situation blevet mere kompliceret siden 2019 i takt med, at omstillingen er rykket fra målsætning til implementering. Samtidig bidrager både sektorinteresser og lokal modstand mod udrulning af vedvarende energi fortsat til at politisere den indenrigspolitiske debat (Christiansen og Nørgaard, 2023; Klimarådet, 2026). Udviklingen afspejles også i Folketinget, hvor en større del af den politiske højrefløj i dag forholder sig mere kritisk til yderligere klimaregulering.

Grøn teknologi og energiomstilling rummer fortsat store økonomiske muligheder og nyder betydelig politisk opbakning

Samlet peger udviklingen på, at de økonomiske interesser bag dansk klimaaktivisme fortsat er betydelige, men mindre entydige end tidligere. Grøn teknologi og energiomstilling rummer fortsat store økonomiske muligheder og nyder betydelig politisk opbakning, men skiftet fra målsætning til implementering har synliggjort nye fordelingskonflikter og økonomiske risici, som gør det politiske interessegrundlag mere tvetydigt.

Værdier

Surveydata tyder på, at den værdimæssige opbakning fortsat er betydelig. En række undersøgelser viser eksempelvis, at et stort flertal af danskerne fortsat ser klimaforandringer som en central udfordring og støtter politiske initiativer til at håndtere dem. I en nyere europæisk klimaundersøgelse vurderer langt de fleste danske respondenter eksempelvis, at grøn omstilling bør være en national prioritet (European Investment Bank, 2024).

Denne opbakning er i forlængelse af en længere tradition for at forstå klimapolitik som et område, hvor Danmark både kan og bør udøve internationalt lederskab. I litteraturen om dansk klimaaktivisme fremhæves klimapolitik netop som et område, hvor værdier om internationalt ansvar, multilateralisme og bæredygtighed har spillet en central rolle i at legitimere en aktiv udenrigspolitik (Blaxekjær, 2020; Wivel, 2013). Klimapolitik har dermed i høj grad været forbundet med forestillingen om Danmark som et grønt foregangsland.

Eksemplerne på aktivisme er mange; Danmark har blandt andet spillet en central rolle i etableringen af Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA), som var blandt de første internationale initiativer til aktivt at fremme en udfasning af fossile brændsler. Sammen med et højt niveau af klimafinansiering, ambitiøse reduktionsmål og sektorsamarbejder illustrerer dette en udenrigspolitik, hvor Danmark ikke blot deltager, men aktivt forsøger at forme internationale normer og prioriteter.

Samtidig er der tegn på, at den politiske konsensus om klimapolitikken er blevet svagere. Nye politiske aktører har udfordret centrale elementer i klimapolitikken. Særligt partier som Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti har kritiseret klimapolitikken for at ramme landbruget og almindelige forbrugere, mens Liberal Alliance argumenterer for en mere omkostningsbevidst og økonomisk orienteret tilgang til klimaindsatsen. Dermed er klimapolitikken blevet et mere potent politisk konfliktområde.

Selv om klima fortsat er et vigtigt emne for mange vælgere, tyder nyere undersøgelser også på, at andre politiske temaer fylder mere i den offentlige debat. I en dansk vælgerundersøgelse fra 2025 peger en betydelig andel af vælgerne fortsat på klima som et vigtigt politisk emne, men det overgås af områder som sundhed og ligger på niveau med forsvarspolitik (Concito, 2025).

» Klimahandling opfattes stadig som et vigtigt politisk mål hos flertallet blandt borgere og beslutningstagere, men den brede politiske konsensus, der tidligere karakteriserede dansk klimapolitik, er blevet udfordret

Samlet peger udviklingen på, at værdierne bag dansk klimaaktivisme fortsat er til stede, men mindre stabile end tidligere. Klimahandling opfattes stadig som et vigtigt politisk mål hos flertallet af borgere og beslutningstagere, men den brede politiske konsensus, der tidligere karakteriserede dansk klimapolitik, er blevet udfordret både af en gruppe med hård modstand mod handling og en bredere gruppe, der finder, at andre værdier er vigtigere at forsvare.

Klimaaktivisme i en krisetid

Hvor de forudgående afsnit har belyst de bagvedliggende mulighedsbetingelser for aktivismen, retter dette afsnit opmærksomheden mod, hvordan aktivismen faktisk kommer til udtryk i praksis. Mere konkret undersøges det,

i hvilken grad Danmark fortsat tager selvstændige initiativer, er villig til at påtage sig politiske og økonomiske omkostninger og opretholder en bred politisk og samfundsmæssig forankring, hvad angår klima i udenrigspolitikken.

Ser man først på initiativ, handler det om, hvorvidt Danmark aktivt søger at sætte internationale dagsordener eller lancere nye samarbejder, frem for primært at reagere på andres forslag. På dette punkt spiller Danmark fortsat en aktiv rolle i international klimapolitik. Danmark er en central aktør i udviklingen af nye internationale klimaalliancer og sektorsamarbejder og har samtidig forsøgt at påvirke internationale klimaforhandlinger gennem EU-samarbejdet. Det sås ved forhandlinger om et nyt 2040-reduktionsmål i EU, der var en dansk prioritet under EU-formandskabet, og som man kom i mål med efter en stor diplomatisk indsats (Regeringen, 2025). Dog havde EU en juridisk forpligtelse til at melde et reduktionsmål ind til FN-systemet, hvilket man endte med at gøre for sent grundet de svære forhandlinger. Det er i forlængelse heraf ikke entydigt, at 2040-aftalen kan karakteriseres som et selvstændigt dansk initiativ.

Samtidig viser udviklingen i COP-systemet i 2025, at mulighederne for selvstændigt dansk initiativ er udfordrede af bredere internationale dynamikker. Klimatopmødet i Belém kulminerede flere års vanskelige klimaforhandlinger, hvor resultaterne var mindre ambitiøse end den danske regering havde troet og håbet. Klima-, energi- og forsyningsminister Lars Aagaard pegede efterfølgende på begrænsningerne i COP-systemets evne til at håndtere globale klimaforandringer. Dette har dog ikke ført til et fald i dansk klimaaktivisme som sådan, men snarere til en forskydning i dens form. Danmark har fortsat – og i nogle tilfælde styrket – sit engagement gennem klimafinansiering, partnerskaber og alliancer (Dreyer 2025), herunder engagement i internationale initiativer som Coalition of Finance Ministers for Climate Action, der samler over 100 lande om at integrere klima i finanspolitikken og mobilisere offentlig og privat klimafinansiering. Samlet peger initiativ-indikatoren således på, at Danmark fortsat udviser aktivisme, men at denne i mindre grad end tidligere udfolder sig gennem brede multilaterale gennembrud og i højere grad gennem allianceskabelse, sektorsamarbejder og finansielle initiativer.

Ser man dernæst på risiko, refererer det til, i hvilken grad Danmark er villig til at påtage sig politiske eller økonomiske omkostninger for at fremme internationale klimamål. På klimaområdet har Danmark historisk været villig til at gå relativt langt – eksempelvis gennem ambitiøse nationale reduktionsmål og betydelige bidrag til international klimafinansiering. Samtidig tyder udviklingen i EU's klimapolitik på, at denne risikovillighed balanceres mod hensyn til konkurrenceevne og de store investeringer på det militære område. Diskussionerne om EU's 2040-målsætning og reformen af emissionshandelsystemet illustrerer denne tendens. Her blev højere klimamål koblet til krav om større støtte til europæisk industri, og flere medlemsstater pressede på for større fleksibilitet i klimapolitikken. Det peger på, at villigheden til at tage risici og omkostninger i klimaets tjeneste i Europa, men også i Danmark, er

under pres, og at denne villighed er større på det militære-sikkerhedspolitiske område (Dreyer og Damsbo-Svendsen, 2024). Risiko-indikatoren peger dermed på en forskydning, hvor klimaaktivisme betinges af, at den kan forenes med andre centrale politiske hensyn særligt sikkerhed og konkurrenceevne.

Endelig refererer deltagelse ikke kun til Danmarks tilstedeværelse i internationale forhandlinger og aftaler, men også til, hvor bredt klimaudenrigspolitikken er forankret blandt beslutningstagere og i den bredere politiske offentlighed. Danmark deltager fortsat aktivt i internationale klimaforhandlinger, EU's klimapolitik og en række internationale partnerskaber om grøn omstilling. Samtidig ledsages dette engagement af betydelige nationale initiativer, herunder nye klimamål, omfattende politiske aftaler som Den Grønne Trepert. Ikke desto mindre peger udviklingen i den indenrigspolitiske implementering på, at omstillingen er præget af kompleksitet og usikkerhed. Klimarådets vurdering fra 2025 af, at vejen til Danmarks 2030-mål ikke længere er fuldt anskueliggjort, illustrerer denne udfordring (Klimarådet, 2026). Udfordringen synes således ikke at være fravær af politisk engagement eller ambitioner, men snarere de vanskeligheder, der er forbundet med at omsætte disse til konkrete og tilstrækkelige reduktioner. Deltagelses-indikatoren peger dermed på en fortsat bred forankring af klimapolitikken, men også på en mere sårbar kobling mellem international profil og national implementering end tidligere.

Det er imidlertid vigtigt at understrege, at disse udviklinger ikke entydigt er en svækkelse af dansk klimapolitik. I samme periode er der gennemført nogle af de mest omfattende klimaaftaler i nyere tid, ligesom Danmark har vedtaget et skærpet reduktionsmål på 82 pct. og prioriteret betydelige offentlige midler til den grønne omstilling. Udviklingen peger dermed ikke på et fald i ambitioner, men på en situation, hvor implementeringen af disse ambitioner er blevet mere kompleks og konfliktfyldt.

Foregangsland – fortsættelse, forandring eller forfald?

På baggrund af analysen kan dansk klimapolitik i udenrigspolitikken tolkes på flere måder. En første mulighed er, at Danmark fortsat kan karakteriseres som et klimaforegangsland, men at aktivismen udøves i en mere kompleks og sikkerhedspolitisk præget kontekst. Analysen viser, at de centrale betingelser for klimaaktivisme – trusselsopfattelser, interesser og værdier – fortsat er til stede. Samtidig har disse betingelser historisk været præget af indbyggede spændinger, som ikke er nye, men som i dag træder tydeligere frem. Særligt ses det, at militær sikkerhedspolitik i lyset af russisk fremfærd og øget geopolitisk usikkerhed i højere grad præger både den politiske dagsorden og borgernes opmærksomhed. Når man anskuer interesser, er der fortsat betydelige økonomiske gevinster knyttet til den grønne omstilling, samtidig med at visse sektorer – herunder særligt landbruget - udfordrer de øgede krav. Dette afspejler ikke en ny modsætning, men en videreførelse af velkendte fordelingsproblemer i en fase, hvor omstillingen er blevet mere konkret. Klimaforandringer

opfattes fortsat som en alvorlig global udfordring, men indgår i et bredere felt, hvor de sameksisterer med andre sikkerhedspolitiske og økonomiske hensyn.

Samtidig er både de økonomiske interesser og de normative værdier bag klimapolitikken blevet mere politiserede, både nationalt og internationalt. Hvad angår værdier, har Danmarks højreorienterede partier fået vind i sejlene på en klimaskeptisk agenda ført an af Danmarksdemokraterne, men også med opbakning fra blandt andre Dansk Folkeparti og i mindre grad Venstre. Det gælder både nationale klimaambitioner men også positionering internationalt både hvad angår klimafinansiering relateret til udviklingsbistand og positioner i internationale forhandlinger. Et magtskifte mod højre kunne således godt betyde en væsentligt mindre aktivistisk tilgang i dansk klima-udenrigspolitik. En fortsat midterregering kunne pege på en fortsættelse af aktivismen, men under fortsat nedprioritering relativt til særligt sikkerhedspolitikken. Et rødt flertal ville sandsynligvis fastholde, hvis ikke opprioritere, området. I denne fortolkning er dansk klimaaktivisme mindre robust end i den periode, hvor klima nød en bredere politisk konsensus.

Derudover peger analysen også på, at det globale klimapolitiske samarbejde i stigende grad står over for strukturelle udfordringer. Problemet knytter sig ikke alene til FN's klimatopmøder som arena, men også til de nationale klimaplaner (NDC'er), som fortsat er utilstrækkelige til at indfri Parisaftalens målsætninger. De begrænsede fremskridt under COP30 afspejler i denne forstand ikke blot vanskeligheder i forhandlingsprocessen, men en mere grundlæggende udfordring ved, at globale ambitioner afhænger af nationale prioriteringer i en kontekst præget af stigende geopolitisk rivalisering. Hvis denne udvikling fortsætter, kan det blive nødvendigt at gentænke, hvordan små stater som Danmark mest effektivt kan fremme internationale klimaindsatser – eksempelvis gennem regionale samarbejder, teknologiske partnerskaber og nye alliancedannelser. Her vil omdrejningspunktet i højere grad være at fremme international klimapolitisk handling, uden at global enighed forudsættes (Dreyer og Sørensen, 2025).

En tredje fortolkning der ikke nødvendigvis modsiger de forudgående er, at dansk klimaaktivisme er ved at ændre karakter. Hvor dansk klimapolitik tidligere i høj grad blev fremstillet som værdibaseret international aktivisme, tyder analysen på en stigende kobling mellem klimaindsatsen og økonomiske, og sikkerhedspolitiske hensyn. EU's klimapolitik spiller her en helt central rolle som ramme for dansk klimapolitik, samtidig med at grøn teknologi, energiomstilling og nye partnerskaber i stigende grad fremhæves som centrale udenrigspolitiske instrumenter. I denne optik kan udviklingen ses som en gradvis omstilling af dansk klimalederskab, hvor aktivismen overlever og måske endda styrkes, hvis den tjener Danmarks og EU's økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser.

Klimaaktivismen betinget af sikkerhed og konkurrenceevne

➤➤ Dansk klimaaktivisme er fortsat en central dimension af dansk udenrigspolitik, men dens politiske fundament er blevet mindre stabil

Artiklen har undersøgt robustheden i dansk klimaaktivisme i en periode præget af stigende geopolitisk rivalisering, politisk konflikt og mere komplekse økonomiske interesser. På baggrund af analysen af trusselsopfattelser, interesser og værdier samt indikatorerne initiativ, risiko og deltagelse viser artiklen, at dansk klimaaktivisme fortsat er en central dimension af dansk udenrigspolitik, men at dens politiske fundament er blevet mindre stabilt.

Analysen peger på, at Danmark fortsat udviser aktivisme gennem internationale initiativer og deltagelse i centrale samarbejder. Samtidig udøves denne aktivisme under mere udfordrede betingelser. Den indenrigspolitiske konsensus er svækket, EU's klimapolitik møder større modstand, og det multilaterale klimasamarbejde er under pres. Klimaaktivismen er dermed ikke forsvundet, men i stigende grad betinget af hensyn til sikkerhed, økonomi og konkurrenceevne.

Samlet peger analysen på, at dansk klimaaktivisme er blevet mindre robust og under forandring. Hvor klima tidligere i høj grad fremstod som et konsensuspræget og værdibaseret område for udenrigspolitisk aktivisme, integreres klimainsatsen i dag i bredere strategiske og økonomiske prioriteringer. Aktivismen består således, men dens form er mere selektiv, betinget og tættere koblet til andre politiske dagsordener.

Fremtidens danske klimaaktivisme vil derfor i høj grad afhænge af, om grøn omstilling fortsat kan forenes med økonomiske interesser, sikkerhedspolitiske hensyn og nye former for internationalt samarbejde. Dermed fremstår klima i mindre grad som en dagsorden i egen ret og i højere grad som en del af et bredere palette af sikkerhedsudfordringer, hvor andre hensyn sætter rammerne for dansk udenrigspolitik.

Note

- 1 Forfatteren ønsker at takke Anders Wivel og Rasmus Brun Pedersen for invitationen til at bidrage samt for gode og konstruktive kommentarer til artiklen. Tak også til Sebastian Børsting og Nini Hjorth for værdifuld assistance undervejs i processen. Endelig rettes en særlig tak til Simon Wandel Petersen for grundige og indsigtfulde kommentarer til manuskriptet.

Referencer

- Andersen, Louise Riis (2018), "Det nødvendige og det mulige: Aktuelle spændinger i dansk udenrigspolitik", *Internasjonal Politikk*, 76(4): 316–30.
- Andersen, Louise Riis (2021), *Hvad vil Danmark med FN?*, DIIS Rapport 2021:02, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Blaxekjær, Lau Øjford (2020), "Danmark kan blive et grønt forbillede – men ikke en grøn stormagt", *Udenrigs*, (1): 8–12.
- Bønke, Tore (2025), "Sandheden skal man høre fra en mand, der ikke har sovet i 36 timer", *TV 2 Nyheder*, 23. november, <https://nyheder.tv2.dk/klima/2025-11-23-sandheden-skal-man-hoere-fra-en-mand-der-ikke-har-sovet-i-36-timer>.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2023), *Elite og interesseorganisationer i Danmark*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Concito (2025), *Klimabarometer 2025*, København: Concito.
- Dahl, Henrik (2026), "LA-profil: Vi kaster milliarder efter ulandsbistand for at pudse vores egen glorie", *Altinget Udvikling*, 26. februar.
- Dansk Erhverv m.fl. (2025), *Eksport af energiteknologi og -service 2024*, København: Dansk Erhverv.
- Draghi, Mario (2024), *The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe*, Bruxelles: European Commission.
- Dreyer, Jakob (2025), "The power of victimhood: A relational analysis of the diplomatic negotiations on a UN loss and damage fund", *Millennium: Journal of International Studies*, 53(2): 468–90.
- Dreyer, Jakob og Christine Nissen (2020), "Militær aktivisme uden politisk handling: Mod en ny forståelse af aktivisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik inspireret af Hannah Arendt", *Internasjonal Politikk*, 78(3): 433–44.
- Dreyer, Jakob og Christine Nissen (2023), *The new EU climate and energy strategy in a time of war: Energy security first*, DIIS Report 2023:02, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Dreyer, Jakob og Ditte Brasso Sørensen (2025), *Danmarks klimaformandskab i EU: muligheder og begrænsninger for dansk klimalederskab*, København: Københavns Universitet.
- European Investment Bank (2024), *EIB Climate Survey 2024–2025: European citizens and climate change*, Luxembourg: European Investment Bank.
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2024), *Udsyn: Efterretningsmæssig risikovurdering*, København: Forsvarets Efterretningstjeneste.
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2026), *Udsyn 2026: Efterretningsmæssig risikovurdering*, København: Forsvarets Efterretningstjeneste.
- Jakobsen, Peter Viggo og Kristian Kjærsgaard (2017), "Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945–2016", *Politica*, 49(4): 377–400.
- Jefsen, Mille P. og Andreas B. Rønberg (2021), "De danske klimafontposter – bastioner uden våben?", *Økonomi & Politik*, 94(1): 140–154.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2019), *Aftale om klimalov af 6. december 2019*, København: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2023), *Danmark topper international klimarangliste*, København: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.
- Klimarådet (2026), *Statusrapport 2026: Danmarks nationale klimamål og internationale forpligtelser*, København: Klimarådet.
- Levinsen, Olivia, Niels Byrialsen og Kristian Søby Kristensen (2023), *Sikkerhedspolitisk barometer 2022*, København: Center for Militære Studier, Københavns Universitet.
- Mramor, Tomaž og Simone Tagliapietra (2026), *Europe's emissions trading system is an ally, not an enemy, of industrial competitiveness*, Bruxelles: Bruegel.
- Mälksoo, Maria og Jonas W. Kristoffersen (2022), *Climate security policy: A panorama and implications for Denmark*, København: Djøf Forlag.
- Nissen, Christine og Jakob Dreyer (2024), "From optimist to sceptical liberalism: Reforging European Union foreign policy amid crises", *International Affairs*, 100(2): 675–90.
- Nordstrøm, Steen (2008), *Danske vinkler på klimasikkerhed*, FAK Brief 1/2008, København: Forsvarsakademiet.
- Regeringen (2023), *Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi*, København: Udenrigsministeriet.
- Regeringen (2025), *Prioriteter for Danmarks EU-formandskab*, København: Regeringen.
- Reuters (2025), "EU leaders to demand more industry support to meet new climate goal, draft shows", *Reuters*, 14. oktober, www.reuters.com/sustainability/cop/eu-leaders-demand-more-industry-support-meet-new-climate-goal-draft-shows-2025-10-14/.
- Reuters (2026), "Industry asks EU to keep free carbon permits for longer", *Reuters*, 24. februar, www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/industry-asks-eu-keep-free-carbon-permits-longer-2026-02-24/.
- Ringsmose, J. og S. Rynning (2017), "Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO aktivisme", *Politica*, 49(4): 401–25.
- United Nations Environment Programme (2025), *Emissions Gap Report 2025*, Nairobi: UNEP.
- Venstre (2026), *Venstre vil styrke kernevefærdien og danskernes sikkerhed med penge fra udviklingsbistanden*.
- Wivel, Anders (2013), "Klimaaktivisme som udenrigspolitik: Helt centralt, men hvorfor egentlig?", *Politik*, 16(3): 36–45.
- Wivel, Anders (2017), "Aktivistisk med forbehold? Danmark, EU og den amerikanske verdensorden", *Politica*, 49(4): 426–50.

Kronik: Hvordan kan vi integrere fredens politik i den danske udenrigspolitik?

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Med opbrud i verdensorden, stormagtsrivalisering, svækkede institutioner og stigende globale spændinger står en småstat som Danmark et vanskeligt sikkerhedspolitisk sted. På den baggrund er der en bred erkendelse af behovet for militær oprustning, men erkendelsen af diplomatisk, fredspolitisk oprustning udebliver. Men hvordan kunne fredens politik integreres i dansk udenrigspolitik? I denne artikel fokuserer vi på tre fokusområder: 1) styrket indsats for nedrustningsaftaler og våbenkontrol, 2) opbygning af institutionel kapacitet til fredsdiplomati og

3) øget villighed til dialog, også med kontroversielle aktører. Sammenbruddet af centrale atomvåbenaftaler øger behovet for regulering for at sikre stabilitet. Samtidig mangler Danmark institutionelle rammer for proaktivt fredsdiplomati sammenlignet med andre nordiske lande. I en multipolær verden bliver fleksibel og pragmatisk diplomati afgørende. En balanceret kombination af militær styrke og diplomatisk kapacitet er derfor nødvendig for at reducere eskalationsrisici og styrke langsigtet sikkerhed.

Den internationale orden gennemgår i disse år strukturelle forskydninger af en karakter, vi ikke har set siden afslutningen på den kolde krig - måske siden 1945. Stormagtsrivalisering er igen en organiserende kraft i international politik. Den regelbaserede orden er fortid og formodentlig en mytisk sådan, internationale institutioner er dramatisk svækkede, og væbnede konflikter i Europa og Mellemøsten flettes sammen med globale teknologiske og geopolitiske spændinger (Bramsen, 2025b). Resultatet er ikke blot flere væbnede konflikter (UCDP, 2024), men et højere grundniveau af spænding.

I en sådan kontekst er stabilitet ikke en strukturel baggrundsbetingung, men et politisk produkt. Risikoen for eskalation, fejlregninger og våbenkapløb øges, når tillidsniveauet falder og kommunikationskanaler svækkes. Den klassiske sikkerhedspolitiske respons på øget usikkerhed er militær oprustning og styrket afskrækkelse. Det stiller småstater som Danmark i en vanskelig situation i forhold til at navigere internationalt og modvirke eskalering af krige og konflikter, hvilket skaber et øget behov for oprustning ikke blot militært men også diplomatisk. Der er både mulighedsrum og behov for en øget diplomatisk aktivisme fra Danmark, da småstater ofte kan spille en mere fleksibel og potentielt afgørende rolle i afspænding af stormagtsrivaliseringer og håndtering af internationale forhold, når organisationer som FN's Sikkerhedsråd er mere fastlåste.

ISABEL BRAMSEN

Lektor, Statsvetenskapliga institutionen,
Lunds universitet,
isabel.bramsen@svet.lu.se

OLE WÆVER

Professor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
ow@ifs.ku.dk



Danske beslutningstagere har erkendt, at vi i mange år har underprioriteret vores militære kapaciteter og forsøger nu at indhente dette efterslæb. Mindre italesat er det, at vi parallelt har underprioriteret investering i fredens politik

Danske beslutningstagere har erkendt, at vi i mange år har underprioriteret vores militære kapaciteter og forsøger nu at indhente dette efterslæb (Wæver, 2026). Mindre italesat er det, at vi parallelt har underprioriteret investering i fredens politik: i diplomatisk kapacitet, konfliktanalyse, våbenkontrolarbejde og institutionelle redskaber til deeskalation. Gennem de sidste 25+ år har dansk udenrigspolitik været karakteriseret af en militær aktivisme, der har stået i kontrast til den nordiske diplomatiske aktivisme, som beskrevet af Olsen og Wivel (2015: 14):

”Den nordiske aktivismes metode er det diplomatiske arbejde i internationale institutioner, men et væsentligt kendetegn ved den danske aktivisme er et stærkt militært engagement, ofte i samarbejde med verdens stærkeste militærmagt USA. Den nordiske aktivismes indhold har været karakteriseret ved målsætninger om en styrkelse af det internationale samfund, afspænding og øget global lighed, men den danske aktivisme betyder deltagelse i militære konflikter uden det internationale samfunds velsignelse og har været ledsaget af begrænsninger i den danske udviklingsbistand.”

Med en helt anden geopolitisk virkelighed i dag, ikke mindst efter den amerikanske præsident, Donald Trumps trusler mod det danske kongerige, er der grund til at genoverveje grundprincipperne i vores udenrigspolitiske virke. I det følgende vil vi argumentere for, at en integration af fredens politik i dansk udenrigspolitik kunne indebære 1) styrket arbejde for nedrustningsaftaler og våbenkontrol, 2) opbygning af institutionel kapacitet til fredsdiplomati og 3) øget villighed til dialog, også med kontroversielle aktører.

Nedrustning i en oprustningstid

Med afslutningen af New START-aftalen i 2026 står verden for første gang i over 50 år uden bindende regulering af de største strategiske atomvåben mellem USA og Rusland (Svendsen, 2026). Siden SALT-forhandlingerne i 1970'erne har der, trods kriser og konfrontationer, eksisteret aftaler, der satte loft over de strategiske arsenaler. Våbenkontrol fjerner ikke rivalisering, men bidrager til forudsigelighed, gennemsigtighed og risikoreduktion.

Fraværet af regulering kombineret med teknologisk modernisering og multipolarisering af atomlandskabet øger risikoen for nye våbenkapløb og for faktisk anvendelse af atomvåben. New START var ikke kun en numerisk regulering af antallet af sprænghoveder for de to altdominerende atommagter. Der indgik også en vis (om end ufuldstændig og rodet) logik bygget ind i forskellige undergrænser, der sigtede til at undgå ustabile konstellationer, hvor

en krise kan løbe løbsk pga. frygt for at modparten vil slå først. Bortfaldet af aftalen er særligt farlig, fordi det sker på et tidspunkt, hvor begge lande i forvejen var på vej ind i omfattende modernisering af centrale våbensystemer, der nu vil ske uden hensyn til aftaler. Nogle af de aftaler, der faldt bort i de foregående år, var værre for krisestabiliteten, såsom ABM-traktaten mod missilforsvar (1972-2002) og INF-aftalen om mellemdistanceraketter (1987-2019), men netop New START er symbolsk vigtigst, fordi den regulerede verdens største, mest ødelæggende våben.

At de to atommagter med langt de fleste atomvåben ikke længere forsøger at holde sig i skindet, vil give ekko i det internationale system. Afgørende er her traktaten om ikke-spredning af atomvåben (NPT, Non-Proliferation Treaty, i kraft siden 1970), for dette centrale redskab, der med succes har begrænset antallet af nye atommagter til langt færre end frygtet, bygger på et princip om noget for noget: Ikke-atommagter afstår fra at udvikle atomvåben og til gengæld vil atommagterne bistå med atomkraft og ikke mindst: love selv at forhandle i god tro om at nedbringe deres atomvåbenlagre. Ikke-spredningsregimet var i forvejen presset, og det symbolske bortfald af flagskibet af atom-aftaler mellem USA og Rusland forværrer situationen. Verden står potentielt foran en voldsom vækst i antallet af atommagter. Fra Japan og Sydkorea til Tyskland og sågar Norden lyder argumenter for egne atomvåben, fordi den amerikanske "atomparaply" er blevet hullet af tvivl om USA's pålidelighed. Samtidig er forholdet mellem det globale nord og syd så generelt forværret (bl.a. pga. covid-19 og Gaza), at store endnu-ikke-atommagter i syd ser stadig mindre grund til at fastholde NPT som rammen for atomvåben og presser i stedet atommagterne via forbudstraktaten, der har været i kraft siden januar 2021. I princippet er dette et mere radikalt redskab, der anfægter legitimiteten af atomvåben hos de eksisterende atommagter, men uden et passende svar fra dem, kan dette skift vægt fra NPT også blive en åbning for nye atommagter.

En anden faktor, der ligeledes markerer en global decentrering er, at USA hævder, at Kina skal med i en trekantet aftale med USA og Rusland, hvad Kina afviser, fordi de har så langt færre atomvåben end de andre to. Alle disse samtidige udviklinger viser, at selvom de centrale aftaler er et bilateralt anliggende mellem USA og Rusland, er atomvåben et krydsfelt af politiske processer i mange fora. I denne situation kan mindre og mellemstore stater spille en rolle som normative entreprenører og brobyggere i multilaterale fora (Bramsen, 2025a). Danmark står jo ikke helt uden for atomvåbenens verden. I NATO-regi indgår vi i Nuclear Planning Group; og vi har allerede signaleret interesse i at indgå i de (formodentligt tilsvarende) processer, der i Europa er ved at blive bygget op omkring de franske atomvåben. Som deltager på våbensiden er det naturligt at også deltage på nedrustningsaftalesiden.

 **Oprustning og nedrustning er ikke modsætninger, men komplementære strategier: Afskrækkelse kan stabilisere på kort**

sigt, men uden regulering øges den langsigtede strukturelle ustabilitet

For Danmark indebærer dette, at arbejdet for nedrustningsaftaler ikke bør ses som en rest fra en idealistisk fortid, men som en integreret del af ansvarlig sikkerhedspolitik. Oprustning og nedrustning er ikke modsætninger, men komplementære strategier: Afskrækkelse kan stabilisere på kort sigt, men uden regulering øges den langsigtede strukturelle ustabilitet.

I den europæiske sammenhæng tættest på Danmarks egen sikkerhed kompliceres våbenkontrol og nedrustning af, at de fleste tænker det som kvantitativt og forbundet direkte med en (op)løsning af politiske modsætninger. Modsætningsforholdet mellem Rusland og Europa er ikke en forbigående misforståelse forankret alene i et sikkerhedsdilemma eller lignende problemer med at undgå en militær overbygning på en relation, der ellers er stabil. I dag er der et reelt modsætningsforhold og god grund til at tro, Rusland har viljen til at udnytte militære blottelser. Nedrustning bør tænkes ud fra dette vanskelige vilkår.

Mens det antagonistiske forhold mellem Rusland og vesten, ikke kan tilskrives Rusland alene, men er formet af et sammenspil mellem vestlige og russiske handlinger (Wæver, 2023; Bramsen og Wæver 2025), har vi nu, især efter Ruslands invasion af Ukraine, en militær modsætning, der ikke kan afmonteres med et snuoptag via nedrustning. Våbenkontrol og nedrustning vanskeliggøres i dag af, at alt for mange formodentlig vil tro, det kun giver mening, hvis man har den slags illusioner om at ”skabe tillid” og dermed afmontere konflikten. Uanset om man kan forestille sig den slags på langt sigt eller ej, er det aktuelle formål med aftaler på det militære område mere snævert at stabilisere situationen og undgå misforståelser, ikke ulig bevæggrunden for Ronald Reagans møde med Mikhail Gorbachev i Genève i 1985: at modvirke, at tredje verdenskrig skulle begynde på baggrund af en misforståelse. Der er et her og nu behov for at undgå militært ustabile oprustningsmønstre, der øger risikoen for, at kriser løber løbsk og leder til krig ved et uheld. Sat på spidsen bruger vi for meget energi på at undgå en gentagelse af anden verdenskrig, en villet angrebskrig, og for lidt på at undgå første verdenskrig, der i højere grad skyldtes, at situationen belønnede den, der ”trak først”, og en krise udløste derfor mobilisering og krig. I dag har alle parter en fælles interesse – på trods af den generelle konflikt – i at undgå en sådan uønsket udvikling. Ikke kun på grund af krigsfaren som sådan, men også fordi uhensigtsmæssige våbenanskaffelser kan udløse anskaffelser eller adfærd hos modparten, der øger spændingsniveauet.

Nedrustning i bred forstand skal her ses ikke primært som kvantitative aftaler om lofter på antal soldater eller de primære våbentyper (som i den kolde krigs aftaler om konventionelle styrker i Europa), men snarere fokuseret på særlige våbentyper og mest realistisk i første omgang som øget åbenhed, transparens og gensidig orientering til at undgå misforståelser. Indsigt i modpartens be-

kymringer kan også uden formelle aftaler bidrage til at undgå både kontraproduktive militære dispositioner og farlige episoder. De første aftaler kan handle om selve denne åbenhed.

Institutionelt kunne dette understøttes ved at (gen)oprette et kontor for nedrustning i Udenrigsministeriet, som kan samle ekspertise, sikre kontinuitet i internationale forhandlinger og styrke Danmarks bidrag til multilaterale processer. Ekspertisen bør være militærfarlig såvel som politologisk og juridisk. Erfaringer fra andre lande viser, at institutionel forankring er afgørende for at opretholde politisk opmærksomhed på våbenkontrol i perioder, hvor dagsordenen domineres af akutte kriser.

Fredsdiplomatisk oprustning

Den danske udenrigspolitiske beslutningsproces er karakteriseret ved en relativt stærk centralisering og ofte præget af tidspres og krisestyring. I en situation med vedvarende kriser er der risiko for, at kortsigtet risikohåndtering fortrænger langsigtet fredspolitik og en smidig diplomatisk praksis, der ikke blot er reaktiv men også proaktiv i forhold til at finde åbninger for at afbøde en eskalation eller tage skridt imod at afslutte en krig.

Fredens politik kræver en evne til løbende at analysere konfliktdynamikker, identificere diplomatiske åbninger og handle hurtigt, når muligheder opstår. For at oparbejde en kapacitet på dette område kunne man etablere en dedikeret enhed, et Dansk Center for Fredsdiplomati, som kan kombinere forskning og analyse med mere praktiske, diplomatiske tiltag. En sådan enhed kunne støtte Udenrigsministeriet, rådgive beslutningstagere, udvikle procesdesign for fredsdiplomatiske tiltag, skabe rammer for uformel dialog og styrke samarbejdet med civilsamfund og internationale partnere. Ikke som erstatning for klassisk diplomati, men som et supplement, der øger smidigheden og handlekraften.

Danmark er i dag det eneste nordiske land uden en selvstændig, permanent struktur med fredsdiplomatisk fokus

En sådan institutionel forankring vil samtidig placere Danmark tydeligere i en nordisk kontekst, hvor alle vores nabolande allerede har etableret lignende strukturer (Hagemann og Bramsen, 2019). Norge har gennem NOREF opbygget en stærk kapacitet for uformelt diplomati og facilitering, Sverige har Folke Bernadotte Akademiet (FBA), Finland har Crisis Management Institute (CMI), og selv Island og Åland har tilsvarende institutionelle platforme. Danmark er i dag det eneste nordiske land uden en selvstændig, permanent struktur med fredsdiplomatisk fokus (Bramsen og Hagemann 2023). I de seneste år er der givet midler fra forskningsreserven til en opprioritering af fredsforskning på Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), hvilket er en positiv udvikling som formentlig vil forankre Danmark yderligere i den nordiske fredsforskning. Et mere praksisorienteret center kunne, eventuelt

i samarbejde med DIIS, mere direkte understøtte fredens politik i en dansk kontekst ved at stå for at arrangere civilsamfundsdialoger, diplomatiske møder og helt konkret støtte op omkring udenrigsministeriets arbejde, så Danmark for eksempel vil kunne være vært for et møde i ”The Global Alliance for a Two-state Solution“ eller understøtte og vitalisere processen omkring forsoning i den dansk-grønlandske relation, hvor den tidligere grønlandske Forsoningskommission – hvor svært det end måtte være – bør følges op med en dansk-grønlandsk Sandheds- og Forsoningskommission, der netop på grund af den aktuelle politiske kompleksitet kan vinde ved at blive ”professionaliseret” via indlejring i international ekspertise. Det handler ikke blot om at oparbejde ny ekspertise, men også om i højere grad at udnytte eksisterende ekspertise i praksis. For 15 år siden, da borgerkrigen brød ud i Syrien, havde Danmark for eksempel bedre forbindelser og ekspertise end mange andre lande af historiske og institutionelle grunde, men der manglede strukturer til at integrere dette med den førte udenrigspolitik.

Ved at etablere en sådan enhed vil Danmark således ikke blot styrke sin egen kapacitet, men også kunne drage fordel af de eksisterende nordiske netværk, fælles projekter og erfaringsudvekslinger. En dansk platform for fredsdiplomati vil kunne indgå i et tættere nordisk samarbejde om analyse, mægling og dialogformater og dermed forstærke både den nationale og den regionale handlekraft. I en tid hvor nordisk samarbejde på forsvars- og sikkerhedsområdet intensiveres, vil en parallel styrkelse af den fredsdiplomatiske dimension skabe en mere balanceret og strategisk helhedsorienteret nordisk profil. Det vil forankre fredens politik institutionelt i dansk udenrigspolitik og samtidig styrke vores position i en region, der internationalt er kendt for netop at kombinere sikkerhedspolitisk ansvarlighed med diplomatisk aktivisme.

Endeligt kunne man overveje at (politisk) udpege en særlig repræsentant for fred og geopolitik – ikke ulig den særlige repræsentant for FN, der blev udpeget i forbindelse med Danmarks kampagne for at få en plads i FN’s Sikkerhedsråd 2025-2027. En sådan særlig repræsentant kunne holde sig tæt på eksisterende fredsforhandlingsprocesser, afsøge diplomatiske åbninger og opbygge relationer i en verden i opbrud.

Pragmatisk diplomati i en ny verdensorden

Den sidste dimension af fredens politik, er måske den mest kontroversielle; den vedrører spørgsmålet om dialog med aktører, der opfattes som illegitime. Der er en stigende erkendelse af, at en ny verdens (u)orden kræver pragmatisk tilpasning. Denne pragmatisme kan der også blive behov for i vores diplomatiske praksis.

Efter den kolde krigs afslutning opstod en center-periferi-tænkning, hvor stater og ikke-statslige aktører, der afveg fra den liberale orden, i højere grad blev placeret udenfor det legitime diplomatiske fællesskab. Efter 11. september 2001 blev denne tendens yderligere forstærket gennem terrorlister og lovgiv-

ning, der direkte kriminaliserede kontakt med udpegede aktører. Ikke-engagement blev ikke blot et strategisk valg, men en normativt kodificeret praksis.

Samtidig blev udenrigspolitik i stigende grad genstand for indenrigspolitisk symbolkamp. At afvise dialog kunne fremstå som moralsk konsekvent og politisk risikofrit, mens engagement med kontroversielle aktører kunne udlægges som legitimering. Ikke-engagement blev dermed ikke kun et sikkerhedspolitisk redskab, men også en identitetspolitisk markør.

I en verden præget af relativ amerikansk tilbagetrækning, fremvæksten af nye magtcentre og opløsning af den quasi-unipolære orden ændres betingelserne imidlertid. Stormagter praktiserer allerede en mere pragmatisk diplomatisk praksis, hvor tidligere kontaktforbud udfordres af strategiske hensyn. Den strukturelle bevægelse mod multipolaritet reducerer incitamentet til at opretholde absolutte eksklusionsregimer og øger behovet for fleksible, kalibrerede strategier for hvem vi taler med. USA's præsident Trump har været dobbelt katalysator for et sådant skifte. For det første praktiserer han selv en bevidst uortodoks politik om at tale med alle fra Nordkoreas præsident til de nye magthavere i Syrien. For det andet har hans svigt af allierede fremkaldt en søgen efter nye samarbejds mønstre.

For en lille stat som Danmark rejser dette et centralt spørgsmål: Skal vi fastholde en praksis, hvor fravær af kontakt opfattes som det principielt korrekte udgangspunkt – eller skal vi udvikle en mere differentieret tilgang, hvor dialog betragtes som et instrument blandt flere?

Her kan en styrket fredsdiplomatisk kapacitet spille en afgørende rolle. Uformelle spor, fortrolige sonderinger og tekniske dialogformater kan eksistere parallelt med sanktioner og offentlig kritik. Pointen er ikke at erstatte pres med dialog, men at kombinere dem. I en ustabil verdensorden er fleksibilitet en strategisk ressource.

En udvidelse af den udenrigspolitiske værktøjskasse

I en verdensorden præget af strukturel usikkerhed og stigende spænding er militær oprustning et forståeligt svar. Men uden parallel investering i diplomatisk kapacitet og fredens politik risikerer oprustningen at bidrage til en selvforstærkende sikkerhedsdynamik, hvor mistillid avler modoprustning, og hvor fraværet af regulering og dialog øger sandsynligheden for fejlregninger og eskalation.

At integrere fredens politik i dansk udenrigspolitik handler derfor ikke om at nedtone sikkerhedspolitiske realiteter, men om at udvide værktøjskassen. Nedrustningsarbejde i en oprustningstid, pragmatisk dialog også med vanskelige aktører og institutionel styrkelse af fredsdiplomatisk kapacitet er forudsætninger for, at en lille stat kan navigere smidigt i en verden præget af stormagtsrivalisering.

Referencer

- Bramsen, Isabel (2025a), *Fredens logik*, København: People's Press.
- Bramsen, Isabel (med input fra ekspertråd) (2025b), *The Copenhagen Peace Report*, Hesbjerg Foundation, <https://hesbjergslot.dk/fredsrapport/>.
- Bramsen, I. og A. Hagemann (2023), "How research travels to policy: The case of Nordic peace research", *International Affairs*, 99(5): 1953-72.
- Bramsen, Isabel og Ole Wæver (2025), "Conflictualization: Theorizing how relations, societies, and issues come to be formed by the logic of conflict", *Cooperation and Conflict*, 60(4): 978-1004.
- Hagemann, Anine og Isabel Bramsen (2019), *New Nordic peace: Nordic peace and conflict resolution efforts* (Vol. 2019524), Nordic Council of Ministers.
- Olesen, Mikkel R., og Anders Wivel (2015), "Hvad blev der af den klassiske Kold Krigs-aktivisme?: Den nordiske dimension i dansk udenrigspolitik", *Politik*, 18(4): 14-24.
- Svendsen, Jacob (2026), "Det er nok det eneste fornuftige, Putin har foreslået i meget lang tid", interview med Ole Wæver, *Politiken*, 5. februar, <https://politiken.dk/internationalt/art10706016/%C2%BDdet-er-nok-det-eneste-fornuftige-Putin-har-foresl%C3%A5et-i-meget-lang-tid%C2%AB>.
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP) (2024), *UCDP Conflict Encyclopedia*, Uppsala University, <https://ucdp.uu.se>.
- Wæver, Ole (2023), "Futures, Events and Excessive Learnings: Review of Forsberg and Patomäki, Debating the War in Ukraine", *Globalizations*, 20(7): 1187-94. <https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2228594>.
- Wæver, Ole (2026), "Hvornår er Rusland farligst? Nærlæsning af Forsvarets Efterretningstjenestes trusselsvurderinger og regeringens anvendelse af dem", i Drude Dahlerup, Henning Salling Olesen og Thomas Boje, red., *Kampen om sjælene*, under udgivelse Frydenlund.

Reviewartikel: Spiller de danske byer og kommuner en rolle i dansk udenrigspolitik?

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Næsten alle danske byer og kommuner arbejder på forskellige måder med grænseoverskridende problemstillinger. Mange deltager således direkte eller indirekte i internationalt samarbejde med andre byer. Spørgsmålet er imidlertid om det kan hævdes, at danske byer og kommuner spiller en rolle i dansk udenrigspolitik? Det konkluderes, at der faktisk kan identificeres tilfælde, hvor det er muligt at hævde, at danske byer deltager i og bidrager til dansk uden-

rigspolitik. Det konkluderes også, at det nogle gange er regeringen selv, der direkte eller indirekte opfordrer byer til at deltage i udførelsen af udenrigspolitik. Det er ikke altid, at dette fører byerne et godt sted hen. I andre tilfælde kommer tilskyndelsen til at føre udenrigspolitik imidlertid indefra. I disse tilfælde kan der tales om borgmesteraktivisme via internationale bynetværk.

Det er blevet vist, at de danske byer og kommuner i stadig større udstrækning har etableret en ambition om og en kapacitet til at samarbejde på tværs af landegrænser. Det internationale engagement er forankret politisk og administrativt på forskellige måder i forskellige byer og kommuner, og samarbejdet tager mange forskellige former. I de danske byer er de internationale relationer ofte beskrevet i strategier for det internationale arbejde (Marcussen, 2021; 2022a; 2023a). Men betyder denne stigende interesse for internationalt samarbejde, at danske byer og kommuner spiller en rolle i den danske udenrigspolitiske beslutningsproces?

I forskningslitteraturen kan vi identificere tre meget forskellige forventninger til byers rolle i udenrigspolitiske beslutningsprocesser. Den første helt åbenlyse forventning er, at byer ikke spiller en rolle i Danmarks udenrigspolitiske beslutningsproces. Denne forventning finder støtte flere steder. I den litteratur, der specifikt omhandler kommunernes kompetencer og funktioner og arbejdsdelingen mellem stat og kommune, er det især referencerne til kommunalfuldmagten, der tilsiger, at kommuner ikke fører udenrigspolitik (Jensen, 1972; Christensen et al., 1999). I de senere år er der føjet flere nuancer til denne diskussion (Buch, 2022; Marcussen, 2023b; 2024a; Olesen, 2025). I den mere realistisk orienterede litteratur i international politik vil man også kunne udlede den forventning, at det først og fremmest er stater og statsledere, der formulerer og udfører udenrigspolitik (se Wivel, 2024 for et overblik).

Den anden forventning er, at byer er blevet instrumentaliseret i den forstand, at de formelle udenrigspolitiske beslutningstagere strategisk kan vælge at inddrage byer med henblik på at realisere nogle helt særlige udenrigspolitiske målsætninger, der kun vanskeligt lader sig realisere uden byernes indsats. I

MARTIN MARCUSSEN

Professor, Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
mm@ifs.ku.dk

den udenrigspolitiske analyse er det tilgange, der tager højde for den hjemlige politiske scene i analysen af staters adfærd på den internationale arena, der åbner op for, at bl.a. byer kan inddrages i den udenrigspolitiske beslutningsproces på forskellige måder (Ripsman, 2009; Risse-Kappen, 1995). Ifølge dette ræsonnement vil vi kunne forvente, at byer og kommuner er ganske aktive på den internationale scene, men også, at denne aktivitet skal ses i lyset af Danmarks generelle udenrigspolitik. I den udstrækning byer og subnationale myndigheder inddrages i analysen, er det som oftest som input til statens politikformulering. Byer spiller i dette perspektiv ikke en decideret selvstændig udenrigspolitisk rolle uden om staten.

Den tredje forventning er, at byer selvstændigt og helt uden om de formelle udenrigspolitiske beslutningstagere formulerer og udfører udenrigspolitik, og at denne udenrigspolitik i sagens natur ikke behøver at være hundrede procent i overensstemmelse med statens udenrigspolitiske linje (Cantir, 2024; Leffel, 2021; McMillan, 2018). Her er det især relevant at inddrage den del af litteraturen, der beskæftiger sig med ”paradiplomati” (Lecours, 2002; Mocca, 2020). ”Paradiplomati” beskriver et paraplyfænomen, der omfatter alle de forskelligartede grænseoverskridende aktiviteter, der varetages af en lang række aktører, der arbejder mere eller mindre uden for statens kontrol og rækkevidde. Disse mange autonome eller semiautonome aktører arbejder så at sige parallelt med, men ikke altid synkront med de formelle udenrigspolitiske beslutningstagere. Det kunne være en række ikke-statslige organisationer, mediehuse, tænketanke, men altså også subnationale myndigheder som byer, kommuner og regioner, der varetager nogle internationale opgaver i egen ret.

De forskellige forventninger er baseret på forskellige forestillinger om, hvad udenrigspolitik er, og også forskellige forestillinger om, hvad den udenrigspolitiske beslutningsproces er. Det komplicerer billedet noget. Det kan give noget klarhed, hvis vi opstiller de forskellige forestillinger på et kontinuum. I den ene ende af dette kontinuum består udenrigspolitikken af en kerne, der har med forsvaret af danske sikkerhedspolitiske interesser at gøre, ultimativt landets eksistens. I denne ende af det udenrigspolitiske kontinuum vil den udenrigspolitiske beslutningsproces være meget koncentreret omkring nogle ganske få myndigheder, der oppebærer en helt særlig analysekapacitet og handlekraft. Det er ikke sandsynligt i noget scenarium, at de danske byer og kommuner spiller en rolle i denne forståelse af udenrigspolitik.

I den anden ende af dette kontinuum har udenrigspolitikken naturligvis et meget bredere og mere diffust formål, nemlig at promovere og forsvare danske interesser i al almindelighed. Det kunne i princippet være interesser, der er knyttet til et utal af sagområder, herunder kommercielle, kulturelle, ideologiske og andre. I denne ende af det udenrigspolitiske kontinuum vil den udenrigspolitiske beslutningsproces være endog særdeles åben. Et utal af aktører vil kunne bidrage til Danmarks udenrigspolitik på forskellige måder og ovenikøbet selv føre en udenrigspolitik, og retningen for den samlede udenrigspolitik vil forventelig være ganske diffus. I dette scenarium er det overordentlig

sandsynligt, at også byer og kommuner træder til med særlige kapaciteter i den udenrigspolitiske beslutningsproces.

I det følgende vil jeg give tre eksempler på danske byer og kommuners internationale orientering og diskutere, hvorvidt og hvordan det kan hævdes, at byer laver udenrigspolitik. Eksemplerne illustrerer nogle væsentlige dimensioner af de danske byer og kommuners internationale engagement, men langt fra alle. Der gives således ikke et komplet overblik over danske byers muligheder for at engagere sig i internationale problemstillinger. Det første eksempel er ret entydigt rettet mod EU og et bredt spektrum af dansk EU-politik. I det andet eksempel rettes opmærksomheden mod de danske byer og kommuners rolle i forhold til Ukraine og Kina. Endelig, i det tredje eksempel, fremhæves de grænseoverskridende bynetværk, der har danske byer og kommuner som mere eller mindre aktive medlemmer.

Den overordnede pointe er, at det er muligt at identificere konkrete eksempler, der understøtter de tre meget forskellige teoretiske forventninger til byers rolle i udenrigspolitikken. Vi vil således se eksempler på, at byer og kommuner kan engagere sig i omfattende internationalt samarbejde, uden at det af denne grund betyder, at de har afgørende betydning for den danske udenrigspolitiske beslutningsproces. Vi vil også se eksempler på, at danske byer og kommuner nogle gange instrumentelt trækkes ind i regeringens udenrigspolitik og bliver en del af den udenrigspolitiske frontlinje. Endelig vil vi se, at det faktisk er muligt at identificere eksempler på, at byer fører helt selvstændig udenrigspolitik ved siden af statens udenrigspolitik. De danske byer spiller således forskellige roller i dansk udenrigspolitik, men vi mangler en mere grundlæggende viden om, hvori disse roller består, og hvilken betydning de har.

➤➤ **Den overordnede pointe er, at det er muligt at identificere konkrete eksempler, der understøtter de tre meget forskellige teoretiske forventninger til byers rolle i udenrigspolitikken**

Kommunerne og EU

Danmark er et gennemeuropæiseret land. Det betyder blandt andet, at en meget stor del af den gældende danske lovgivning på den ene eller den anden måde er knyttet til forordninger og direktiver, der er vedtaget i EU. Det er i udviklingen af dette regelkompleks, at de danske kommuner kan tænkes at spille en udenrigspolitisk rolle.

Den almindelige danske EU-beslutningsproces er formelt organiseret på den måde, at et lovinitiativ fra EU-Kommissionen først sendes til Udenrigsministeriet og derefter umiddelbart videre til det fagministerium, der varetager det område, lovinitiativet gælder. Fagministerierne har oprettet en lang række faste EU-specialudvalg, hvortil inviteres et bredt udsnit af de danske parter, der kan tænkes at have interesse i de pågældende sager. Det er i disse udvalg og i denne tidlige fase af EU's lovgivningsproces, kommunerne sidder med ved

bordet. Kommunerne repræsenteres af fagspecialister, der er ansat i Kommunernes Landsforening, og som følger alle de sager, der kommer på dagsordenen i de mange EU-specialudvalg. Forskningen ved ikke meget om, hvad der foregår i disse EU-specialudvalg, og slet ikke noget om, hvorvidt kommunerne eller de øvrige interessenter har indflydelse på den danske stillingtagen til det pågældende lovinitiativ. Vi ved heller ikke noget om, hvordan Kommunernes Landsforening arbejder med den viden fagspecialisterne indhenter via deres deltagelse i regeringens EU-specialudvalg. Bruges denne viden til noget i KL? Gøres der en indsats for at inddrage KL's medlemmer – landets 98 kommuner – i diskussioner af den viden, der er indhentet på et strategisk vigtigt tidspunkt i EU's beslutningsproces? Det eneste, der er sikkert er, at kommunerne har en plads ved bordet. Hvad denne plads bruges til, og om kommunerne opfattes som betydelige aktører i forberedelsen af EU-beslutninger, ved vi ikke.

Efter diskussionerne i EU-specialudvalgene glider lovinitiativet stille og roligt gennem den danske EU-beslutningsproces – herunder forbi Folketingets Europaudvalg – og på et tidspunkt indgår en dansk embedsmand eller minister i forhandlinger med deres europæiske kolleger i Bruxelles, inklusive Europa-Parlamentet, med henblik på at træffe en endelig beslutning, der kan blive til europæisk lovgivning. Parallelt med at dette sker, vil en lang række aktører forsøge at påvirke processen på Bruxelles-scenen (Antunes og Loughlin, 2020). Den Europæiske Union er et åbent politisk system, forstået på den måde, at det tillader, at der er mange steder, hvor det kan tænkes, at der kan finde politisk påvirkning sted. Blandt de mange tusinde aktører – lobbyister – i Bruxelles finder vi også de danske kommuner. De er organiseret i regionale EU-kontorer, hvor de danske kommuner betaler et medlemskontingent for dels at få indhentet viden om EU, dels at få hjemtaget EU-midler til lokalområdet, dels at få påvirket udvalgte dele af den EU-lovgivning, der kontinuerligt udformes i Bruxelles. Vi ved en del om disse regionale EU-kontorer. Det gør vi blandt andet fordi de selv gør en stor indsats for at informere omverdenen om deres virke. Det står imidlertid klart, at de fire regionale EU-kontorer langtfra bruger al deres tid på lobbyisme. Langt mest tid allokeres til at hjemhente midler til interessenter i Danmark, hvilket de gør med stor professionalisme (Tatham, 2017). De regionale EU-kontorer kan med deres lange erfaring begå sig i de fleste korridorer i EU-institutionerne. Men det er vanskeligt at hævde, at der decideret føres udenrigspolitik. Mere retvisende er det at hævde, at de regionale EU-kontorer – og dermed de kommuner, der er med til at finansiere deres virke – professionelt navigerer i udenrigspolitikken (Keating et al., 2015; Tatham, 2010).

Blandt de interesseorganisationer, der har etableret sig i Bruxelles, finder vi også organisationer, der har specialiseret sig i at fremme lokale interesser på EU-arenaen. Det gælder bl.a. andet den europæiske kommuneorganisation CEMR og Eurocities. Nogle af disse er ganske brede organisationer, der favner mange vidt forskellige lokale aktører fra de allernordligste svenske landkommuner, over de rumænske kolleger i øst til de allersydligste kommuner på Sicilien. Nogle af de europæiske kommuneorganisationer har specialiseret

sig i at fremme de lokale myndigheders autonomi og lokaldemokratiet. For nogle årtier siden var store danske kommuner som eksempel Aarhus og København ganske aktive i disse europæiske kommuneorganisationer og indtog ovenikøbet ledende poster i disse. Efterhånden er interessen fra de danske kommuners side dog stilnet noget af. Hvor man tidligere proaktivt anvendte disse europæiske platforme til fremme af lokaldemokrati og andre værdier i en europæisk kontekst, synes de danske kommuner nu at organisere sig i andre typer af bynetværk. Forskningen i disse bynetværk er stor (Smith, 2019; Jakobi et al., 2025). Ofte konkluderes, at byer deltager i grænseoverskridende bynetværk, fordi de kan se en utilitaristisk interesse i at gøre dette. Bynetværkene kan skabe nogle muligheder for kommunerne og byerne, som de kun vanskeligt kan opnå på egen hånd. Mere om dette senere.

Et andet sted i Bruxelles finder vi Det Europæiske Regionsudvalg. Formelt set er der her tale om et EU-organ, hvor lokale og regionale myndigheder fra EU's medlemslande er repræsenteret med henblik på at rådgive de europæiske beslutningstagere om forhold, der har betydning for de europæiske regioner (Bauer og Börzel, 2010). Også her er de danske kommuner og regioner repræsenteret. For kommunernes vedkommende foregår det på den måde, at man i regi af KL vælger nogle kommunale repræsentanter, der ved siden af deres bestilling som byrådspolitikere er medlemmer af KL's internationale udvalg og deltager i samlingerne i Regionsudvalget. Havde der her været tale om et prægnant EU-organ, der gradvist har udvidet sine beføjelser og anseelse i EU-beslutningsprocessen, kunne man have forestillet sig, at de danske repræsentanter via deres medlemskab i diverse udvalg og deres taleret i forsamlingen kunne have påvirket EU's gang. Den forskning, der eksisterer på området, tilskriver imidlertid ikke Regionsudvalget den store betydning for EU-beslutningsprocessen (Hönnige og Panke, 2013). Sandheden er nok den, at vi også her mangler en grundlæggende viden om, hvordan arbejdet i Regionsudvalget udfolder sig og ikke mindst om, hvilken rolle de danske kommunale og regionale repræsentanter spiller i Regionsudvalget. Vi ved heller ikke meget om, hvorvidt de få udvalgte danske repræsentanter bruger den viden de opsamler i Regionsudvalget til noget i Danmark.

Når det på et tidspunkt er kommet dertil, hvor EU-lovgivningen skal implementeres i Danmark, kommer de danske byer igen på banen. Noget af denne lovgivning skal overføres direkte til en dansk kontekst. Andet lovgivning skal først omsættes til dansk lovgivning. Her er det centraladministrationen og Folketinget, der skal træffe beslutning om, hvordan dette konkret skal finde sted. I denne proces kan kommunerne igen blive inddraget i forbindelse med høring og forhandling. Men omdannelsen af den europæiske lovgivning til dansk lovgivning kan på dette tidspunkt ikke længere opfattes som en del af en udenrigspolitik.



Samlet set er der noget der tyder på, at de danske kommuner måske har indirekte men ikke synes at have direkte betydning for regeringens EU-politik

Konklusionen på denne del er, at de danske byer og kommuner er stærkt til stede i forberedelsen og beslutningen af dansk EU-politik. I modsætning til flere andre EU-lande tilbydes de danske kommuner en mulighed for at gøre deres stemme gældende. Konklusionen er imidlertid også, at vi efter mere end 50 års medlemskab af det europæiske samarbejde stadig har forbavsende lidt eller slet ingen viden om, hvad især kommunerne bruger deres stemmer EU-specialudvalgene og i Det Europæiske Regionsudvalg til. Samlet set er der noget, der tyder på, at de danske kommuner måske har indirekte men ikke synes at have direkte betydning for regeringens EU-politik. Den første teoretisk udledte forventning til de danske byer og kommuners rolle i dansk udenrigspolitik – nemlig den, at de ikke spiller den store rolle – synes derfor at kunne finde støtte på det område, der har med dansk EU-politik at gøre.

Kommunerne, Kina og Ukraine

Det kan måske komme som en overraskelse for nogle, at de danske byer og kommuner har interesser på nogle af de allermest vanskeligst fremkommelige steder på jorden. Det gælder eksempelvis i Kina og i Ukraine. Baggrunden for, at nogle byer og kommuner har valgt at rette deres opmærksomhed mod disse to lande, er dog vidt forskellige – og så alligevel ikke.

For Kinas vedkommende starter det store rykind af danske byer og kommuner fra finanskrisen i 2009 og fremefter (Marcussen, 2022b; 2023c). Det er ikke først og fremmest byerne og kommunerne selv, der tog initiativet til at indgå forskellige typer af strategiske bysamarbejder med kinesiske millionbyer. Én af de centrale drivkræfter bag de mange bysamarbejder, der opstod i starten af 10'erne, er regeringen selv. Finanskrisen havde fungeret som en fremkaldervæske for det europæiske kontinents manglende økonomiske dynamik og rettede ikke bare danske politikeres men nærmest hele Europas opmærksomhed mod nogle lande, der blev opfattet som vækstøkonomier. Det gjorde sig især gældende for Kinas vedkommende. Snart engagerede de europæiske regeringer sig i en indbyrdes konkurrence om dels at tiltrække kinesiske investeringer til deres lande, dels at hjælpe deres egne erhvervsvirksomheder ind på de kinesiske markeder. I disse år valfartede danske ministre og erhvervsledere til Kina, man udvidede den diplomatiske kapacitet i landet og engagerede sig målrettet i kommercielt diplomati. Og det er her, byerne og kommunerne kom ind i billedet. Man – regeringen og erhvervslivet - forestillede sig, at de danske byer – nogle gange med fysiske forposter i Kina – kunne fungere som det led, der helt konkret skulle etablere tætte relationer mellem det danske og det kinesiske erhvervsliv. I Kina betyder politiske netværk og relationer alt, og snart befandt borgmestre og byrådspolitikere sig på den helt store diplomatiske scene, altid med støtte fra den danske regering. De danske

byer og regeringen gik i takt i deres fælles ønske om at få hul på det lovende kinesiske marked.


Entusiasmen var stor, men for mange byers vedkommende holdt den ikke ret længe. Der var flere ting, der gik helt galt. Kineserne ændrede blandt andet udenrigspolitisk strategi fra 2017 og fremefter. Man ønskede nu at etablere sin helt egen stemme på den storpolitiske scene og at opnå helt egne målsætninger, der ikke altid flugtede med den dominerende udenrigspolitiske filosofi i ”Vesten”. Man begyndte ligeledes at stille krav til de udenlandske samarbejdspartnere – mest krav, der handlede om, at de ikke længere ønskede indblanding i Kinas ”indre” forhold, herunder ikke mindst i forhold til Taiwan, Hong Kong og Tibet. Man begyndte også i flere tilfælde at true sig til at nå sine udenrigspolitiske målsætninger i udlandet. Et land kunne blive lagt økonomisk på is af Kina, hvis dette land på den ene eller den anden måde optrådte uhensigtsmæssigt i kinesernes øjne. Også i de danske lokalsamfund blev man stadig mere skeptiske overfor det kinesiske eventyr. De danske medier kunne berette om systematiske menneskerettighedskrænkelser og mulige fjendtlige opkøb af kritisk infrastruktur, og erhvervslivet kunne melde om industrispionage og om, at de kommercielle relationer ikke materialiserede sig i den udstrækning, man havde drømt om. Snart blev det ene bysamarbejde med kinesiske byer efter det andet afviklet. I dag er der ganske få af disse tilbage, og nogle af disse har ikke været aktive i flere år. For nogle danske byer blev det en bekostelig affære at støtte op om og bidrage til regeringens Kinapolitik i disse år.

Bysamarbejderne med ukrainske byer har en helt anden baggrund (Marcusen, 2023b; 2024b). Traditionelt har ukrainske byer ikke hørt til den kategori af byer, de danske byer i stor stil har søgt samarbejde med. Men noget ændrede sig efter den russiske annektering af Krim-halvøen i 2014 og især efter fuldskalainvasionen i 2022. Det ene der ændrede sig var, at EU begyndte at afsætte midler til bysamarbejder med ukrainske byer. Det var der kun en enkelt dansk by, der lod sig friste af. Det andet, der ændrede sig, var, at den danske regering med fuld opbakning fra Folketinget etablerede den såkaldte Ukraine-fond. Denne fond skulle hovedsageligt anvendes til at finansiere den militære og humanitære støtte til Ukraine, men der var også afsat en mindre del, der kunne anvendes til at understøtte kapacitetsopbyggende samarbejder med byer i det krigshærgede land. For de danske byer var Ukraine-fonden interessant at flere årsager. For det første taler vi om, at bysamarbejderne ville blive fuldt finansierede. Det ville således ikke presse de i forvejen anstrengte kommunale budgetter at indgå i disse samarbejder. Måske tværtimod. For det andet var pengene ganske lette at søge. Faktisk skulle pengene søges ”på opfordring” i den forstand, at udenrigstjenesten i samarbejde med Kommunernes Landsforening i fællesskab udpegede en række byer, der kunne tænkes at ansøge om pengene. I praksis betød dette, at ansøgerne fik projektpenge, når de søgte dem. For det tredje var de ukrainske byer særdeles interesserede og nemme at indgå aftaler med. I princippet ville de ukrainske byer være indstillede på at indgå samarbejder om hvad som helst, blot der blev etableret gode

og stærke forbindelser til vennerne i Europa. De ukrainske byer havde i den grad behov for at få alt den støtte og opbakning, de kunne få.

I den danske befolkning i al almindelighed, og i lokalsamfundene i særdeleshed var der stor opbakning til at yde en ekstraordinær indsats for Ukraines modstandskamp. Det er stadig mange steder praksis at ophænge det ukrainske flag ved siden af det danske foran landets rådhus. I de byer, der var blevet udvalgt til at indgå i bysamarbejder i Ukraine, udviklede der sig hurtigt andre former for frivillige initiativer, der involverede en lang række borgergrupper direkte i den humanitære del af Danmarks indsats i Ukraine.

De konkrete bysamarbejder mødte imidlertid flere udfordringer. Det største problem var selvfølgelig at gennemføre ligeværdige udvekslinger – twinning – på tværs af grænser. Ukraine er et krigshærget land, med alt hvad dette indebærer. Dette koblet med, at Danmark af den ukrainske præsident var blevet bedt om at rette særlig fokus mod Mykolaivregionen gjorde, at en del samarbejde måtte udfoldes på de digitale platforme. Det hører til undtagelsen af lokalpolitikere og embedsmænd rejser frit rundt i Ukraine. Hertil kommer, at de danske kommuner i praksis ikke har udsigt til at byde ind på nogen af de opgaver, der er allermest efterspørgsel efter i Ukraine, bl.a. beskyttelse og genopbygning af kritisk infrastruktur. Fremtiden må vise om de etablerede bysamarbejder kan opretholdes og videreføres, når der engang i fremtiden ikke længere er finansiering at hente i Ukraine-fonden.

 **Man kan sige, at det danske bydiplomati er blevet instrumentaliseret i den forstand, at det fra centralt hold besluttes, at danske byer skal involveres i en konkret udenrigspolitisk indsats**

Konklusionen på denne del af analysen er, at nogle danske byer aktivt deltager i udførelsen af dansk udenrigspolitik i overraskende sammenhænge. Konklusionen er imidlertid også, at dette bl.a. sker, fordi byernes internationale engagement ligger i lige forlængelse af den officielle danske udenrigspolitik på et område og måske endda er direkte instigeret af den danske regering. Man kan sige, at det danske bydiplomati er blevet instrumentaliseret i den forstand, at det fra centralt hold besluttes, at danske byer skal involveres i en konkret udenrigspolitisk indsats. Dermed er der også fundet støtte til den anden forventning om danske byers rolle i udenrigspolitikken. For de involverede byers vedkommende foregår dette selvfølgelig frivilligt. Staten kan ikke tvinge danske byer til at lave udenrigspolitik på statens vegne. Men denne frivillige indsats kan i nogle tilfælde lede byer steder hen, hvor de måske ikke helt kan bunde. I Kina befandt de danske byer sig pludselig midt i et politisk og økonomisk miljø, der var vanskeligt at forsvare på hjemmefronten. Da den danske regering ovenikøbet ændrede udenrigspolitisk strategi i forhold til Kina i retning af strategisk autonomi, måtte byerne hurtigt trække deres Kina-engagement tilbage og desuden tage de tab, som Kinaeventyret havde bragt med sig.

I Ukraine følger byerne også trop i regeringens udenrigspolitiske linje. Denne gang med fuld finansiering af staten. Hvorvidt dette byengagement i Ukraine også kan opretholdes, hvis og når den statslige finansiering bringes til en afslutning, kan man vanskeligt sige noget om på nuværende tidspunkt.

Kommunerne og de internationale bynetværk


De danske byer er selvfølgelig langt fra de eneste, der siden den kolde krigs afslutning i stadig større udstrækning har haft opmærksomheden rettet ud over de nationale grænser i forsøget på at etablere samarbejdsrelationer. Befordrende for dette bydiplomati har, som indikeret ovenfor, været de internationale organisationer såvel som de nationale regeringer. Spørgsmålet er, om byer også selvstændigt og af egen drift forbereder og gennemfører bysamarbejder? Spørgsmålet er også, om dette samarbejde kan siges at udgøre en form for paradiplomatisk udenrigspolitik?

Den udvikling, der i særdeleshed falder i øjnene, er væksten i antallet af og nu også størrelsen af internationale bynetværk (Acuto og Leffel, 2021; Jakobi et al., 2025; Valeriani et al., 2025). Det er klart, at vi her har at gøre med et fænomen, der omfavner mange former for samarbejde. Nogle bynetværk er ganske små og involverer ganske få byer, der ofte er naboer med hinanden på tværs af landegrænser. Andre er meget store, ja decideret globale og involverer meget store byer med mange ressourcer på tværs af kloden. Nogle bynetværk er fokuseret på afgrænsede sagområder. Det er de såkaldt enkeltsagsnetværk. Andre bynetværk arbejder med flere dagsordener på én gang. Nogle bynetværk er stærkt institutionaliserede i den forstand, at der er etableret styringsprocedurer, ledelseshierarkier og nogle gange endda fysiske hovedsæder. Her er grænsen mellem netværk og organisationer ganske uklar. Andre bynetværk er langt mindre formaliserede. I kraft af de muligheder for samarbejde, som de digitale kommunikationsplatforme tilbyder, er det reelt muligt at samarbejde på tværs af grænser uden en formel struktur.

De danske byer er involveret i og ofte ganske aktive i mange forskelligartede bynetværk. Deltagelse i bynetværk er for det meste efterspørgselsdrevet. Ønsket om at deltage i disse forskelligartede netværk er kommet indefra. Noget af arbejdet i disse bynetværk er imidlertid ganske vanskeligt at karakterisere som udenrigspolitik. Det gælder eksempelvis bysamarbejder, der handler om at udveksle elever på professionsuddannelserne, at indhente viden om affaldshåndtering, at dele best praxis om kollektiv transport, eller om energieffektive løsninger på belysning i offentlige bygninger etc. Her er der tale om et fagligt samarbejde, hvor de involverede parter konkret leder efter løsninger og muligheder, der ikke tilbyder sig uden dette grænseoverskridende samarbejde. I samme kategori falder den type bynetværk, der først og fremmest er strategisk sammensatte. F.eks. er det ofte et krav fra en lang række internationale fonde – herunder fonde i EU-regi – at byer fra forskellige sammenhænge arbejder sammen om forskellige typer projekter. Ved at indgå i strategiske samarbejder kan disse netværk positionere sig i forhold til ganske mange fonde. Via bynet-

værket kan man ganske enkelt professionalisere samarbejdet om at hjemhente fondsmidler til lokalområdet. Heller ikke denne type bynetværk handler i praksis om udenrigspolitik i nogen forstand.

Dér hvor udenrigspolitikken kommer mest tydeligt ind i billedet er de tilfælde, hvor bynetværk er opstået, fordi de ønsker at fremme grænseoverskridende dagsordener, som det eksisterende internationale system af stater og internationale organisationer ikke formår eller ikke ønsker at fremme. Klimadagsordenen kunne være et eksempel på dette (Heikkinen et al., 2020; Hughes et al., 2018). I dag eksisterer der flere forskellige typer af bynetværk, der sammen eller hver for sig søger at forholde sig progressivt til klimasagen. Ofte forsøger de internationale bynetværk at etablere en mere ambitiøs klimadagsorden end det interstatslige miljø kan blive enige om. Nogle gange sker dette endda i opposition til visse stater, herunder dominerende stater i det interstatslige system.

 **Dér hvor udenrigspolitikken kommer mest tydeligt ind i billedet er de tilfælde, hvor bynetværk er opstået, fordi de ønsker at fremme grænseoverskridende dagsordener, som det eksisterende internationale system af stater og internationale organisationer ikke formår eller ikke ønsker at fremme**

Et andet eksempel på bynetværk, der laver udenrigspolitik for egen regning er netværk, der arbejder med rettigheder, herunder forskellige aspekter af menneskerettighedsdagsordenen (Oomen, 2018; Oomen et al., 2016). Også disse bynetværk kan være organiseret på enten regionalt eller globalt niveau. Nogle gange vil man se byer – hovedstæder – der er aktive i sådanne internationale bynetværk i direkte modstrid til den linje, der forfølges af den pågældende bys egen regering.

Man kan i begge tilfælde tale om en slags global borgmesteraktivisme, der virkelig får gennemslagskraft, hvis de formår at tiltrække sig den globale medieopmærksomhed og ikke mindst tilstrækkelig med ressourcer, herunder vidensressourcer. Hvis medlemsbyerne i kraft af deres antal og størrelse formår at sætte en dagsorden og dermed en ny standard for, hvordan et problem begribes og håndteres, kan man tale om, at der udføres effektiv og slagkraftig paradiplomatisk udenrigspolitik.

Konklusionen på dette afsnit er derfor, at der faktisk kan identificeres tilfælde, hvor byers internationale samarbejde er igangsat indefra med et formål om at ændre en grænseoverskridende dagsorden. Dette sker i princippet helt uafhængigt af og nogle gange i opposition til den siddende regering. Dermed kan der findes nogen støtte til den tredje forventning om danske byers rolle i udenrigspolitikken. Vi ved i dag, at der findes utrolig mange forskellige typer bynetværk, og at kun nogle få af disse er involveret i decideret borgmesteraktivisme eller paradiplomatisk udenrigspolitik. Vi ved langt mindre om, i hvor

stor udstrækning og under hvilke betingelser disse aktivistiske bynetværk er succesfulde i deres forehavende. F.eks. kunne vi have behov for at vide mere om, hvorvidt karakteren af det internationale system – herunder ikke mindst et system, der er præget af polarisering, konflikt og krige – udfordrer de internationale bynetværk eller tværtimod skaber en større efterspørgsel efter parallelle udenrigspolitiske arenaer.

Behov for mere viden om byers rolle i udenrigspolitikken

De danske byers involvering i dansk udenrigspolitik er ikke entydig. Det er ikke muligt klart og utvetydigt at bekræfte eller afvise nogle af de tre forventninger, der blev etableret indledningsvist. Med et selektivt valg af data og cases er det faktisk muligt at understøtte en hvilken som helst forventning, man kan tænkes at opstille på grundlag af eksisterende teori. Det er således muligt at forholde sig skeptisk til, hvorvidt de danske byer og kommuner egentlig bidrager til dansk EU-politik, samtidig med at der er noget, der tyder på, at danske byer og kommuner er stærkt aktive i så forskellige sammenhænge som Kina, Ukraine og i de mange bynetværk, der er blevet etableret i de sidste årtier.

Diskussionen indtil videre giver derfor i for første omgang anledning til at konkludere, at de steder, hvor vi kan identificere en konkret involvering i dansk udenrigspolitisk formulering og udførsel, dér er vi nødt til at skelne mellem to ganske forskellige situationer. I den ene situation er byerne en del af udenrigspolitikken, fordi de er blevet inddraget af regeringen, og fordi de involverede byer fører en udenrigspolitik, der ligger i tråd med regeringens linje. I den anden situation, hvor byer også kan siges at føre udenrigspolitik, forholder det sig helt anderledes. Her er nogle bynetværk, hvor der reelt føres borgermesteraktivisme, konkrete eksempler på, at det internationale samarbejde ikke er pålagt byerne udefra, men derimod groet op indefra. Samtidig kan de pågældende bynetværk også godt tænkes at forfølge en dagsorden, der ikke én-til-én bekræfter eller understøtter den siddende regerings politiske linje.

I anden omgang giver diskussionen i det foregående anledning til at konkludere, at vi overraskende nok stadig mangler fuld indsigt i visse aspekter af den danske EU-beslutningsprocedurer og den europæiske beslutningsproces. Det gælder eksempelvis arbejdet i EU-specialudvalgene og det gælder arbejdet i Det Europæiske Regionsudvalg. Hvor de danske regionskontorer i EU er eksemplarisk transparente om alle aspekter af deres arbejde med at navigere på Bruxellesarenaen såvel som i relation til deres medlemmer, er Kommunernes Landsforening mindre åbne om, hvad der rører sig. For så vidt angår studier af de internationale bynetværk er vores viden i stor udstrækning etableret i det årti, der ofte bliver refereret til som globaliseringens årti. Her voksede antallet af bynetværk radikalt, og deres rolle i den globale styring blev vurderet som betydelig. Sagen er imidlertid den, at de geopolitiske og geøkonomiske forhold har ændret sig radikalt, og måske ikke altid til fordel for arbejdet i bynetværkene. Sagen er imidlertid, at vi ikke ved noget om, hvorvidt

kontekstbetingelserne har påvirket bynetværkene i den ene eller den anden retning. Heller ikke på dette område eksisterer der en opdateret viden. Den overordnede konklusion vi derfor må drage på spørgsmålet om, hvorvidt byer spiller en rolle i udenrigspolitikken er derfor, at det helt afhænger af tid, sted og øvrige vilkår, og at vi har behov for mere viden.

Referencer

- Acuto, Michele og Benjamin Leffel (2021), "Understanding the Global Ecosystem of City Networks," *Urban Studies*, 58(9): 1758–74.
- Antunes, Sandrina og John Loughlin (2020), "The European Union, Subnational Mobilization, and State Rescaling in Small Unitary States: A Comparative Analysis," *Regional and Federal Studies*, 30(2): 121–36.
- Bauer, Michael W. og Tanja Börzel (2010), "Regions and the European Union," i Henrik Enderlein, Sonja Walti og Michael Zürn, red., *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 253–63.
- Buch, Robert (2022), "Krigen i Ukraine viser, at danske kommuner selv kan føre udenrigspolitik", *Altinget*, 19. april.
- Cantir, Cristian (2024), "Foreign Policy of Sub-state Governments", i Juliet Kaarbo og Cameron G. Thies, red., *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 558–76.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen og Marius Ibsen (1999), *Politik og forvaltning*, Aarhus: Systime.
- Heikkinen, Milja, Aasa Karimo, Johannes Klein, Sirkku Juhola og Tuomas Ylä-Anttila (2020), "Transnational municipal networks and climate change adaptation: A study of 377 cities", *Journal of Cleaner Production*, 257.
- Hughes, Sara, Eric K. Chu og Susan G. Mason, red., (2018), *Climate Change in Cities. Innovations in Multi-Level Governance*, Springer International Publishing AG.
- Hönnige, Christoph og Diana Panke (2013), "The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How influential are consultative committees in the EU?" *Journal of Common Market Studies*, 51(3): 452-71.
- Jakobi, Anja P., Bastian Loges og Ronja Haenschen (2025), "What do International City Networks Contribute to Global Governance? Towards a Better Conceptual and Empirical Assessment", *Global Society*, 39(2): 158-80.
- Jensen, Claus Haagen (1972), *Kommunalret. Om afgrænsning af de kommunale opgaver og statslig styring af kommunernes forvaltning*, København: Juristforbundets Forlag.
- Keating, Michael, Liesbet Hooghe og Michaël Tatham (2015), "Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process in European Union: power and policy-making," i Jeremy Richardson og Sonia Mazey, red., *European Union: Power and Policy-Making*, London: Routledge, pp. 446–62.
- Lecours, Andre (2002), "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions", *International Negotiation*, 7(1): 91–114.
- Leffel, Benjamin (2021), "Principles of Modern City Diplomacy and the Expanding Role of Cities in Foreign policy", *Journal of International Affairs*, 74(1): 179-200.
- Marcussen, Martin (2021), "Danske byers internationalisering 2021 – et survey", Københavns Universitet, Danske_byers_internationalisering_Marcussen_final_25.02.21.pdf
- Marcussen, Martin (2022a), "Danske byers internationalisering 2022 – et survey", Københavns Universitet, Danske_byers_internationalisering_2022_Marcussen_28.01.2022_finalfinal.pdf
- Marcussen, Martin (2022b), "København – Beijing. Exit, Voice eller Loyalty?", *Økonomi & Politik*, 94(1): 178-93.
- Marcussen, Martin (2023a), "Danske byers internationalisering 2023 – et survey", Københavns Universitet, Marcussen_Internationaliseringssurvey_2023_final_26._april_2023.pdf
- Marcussen, Martin (2023b), "Danske byer som udenrigspolitiske aktører i Ukraine", *Økonomi & Politik*, 96(4): 113-33.
- Marcussen, Martin (2023c), "Danske byer har altid haft et besværligt forhold til Kina", i Andreas Bøje Forsby og Bertel Heurlin, red. *Danske perspektiver på Kina – i stormagtsrivaliseringens æra*, København: Djøf Forlag, pp. 39-58.
- Marcussen, Martin (2024a), "Udenrigstjenesten og kommunerne – et samspil under udvikling", *Økonomi & Politik*, 97(1): 139-55.
- Marcussen, Martin (2024b), "Danske byer i krigszonen. Guldborgsund Kommunes erfaringer med bysamarbejde i Ukraine", *Økonomi & Politik*, 97(4): 117-32.
- McMillan, Samuel Lucas (2018), "The Foreign Relations of Subnational Governments," i Cameron G. Thies, red., *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 714–30.
- Mocca, Elisabetta (2020), "(Nearly) Outside the Shadow of Hierarchy. An Enquiry into the Teleology of Municipal Paradiplomacy in the EU", *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(2): 303–28.
- Olesen, Karsten Naundrup (2025), "Kommunen på den udenrigspolitiske scene", *Juristen*, no. 6, pp. 389-402.
- Oomen, Barbara (2018), "Human Rights Cities: The Politics of Bringing Human Rights Home to the Local Level", i Jeff Handmaker og Karin Arts, red., *Mobilising*

- International Law for Global Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 208-32.
- Oomen, Barbara, Martha F. Davis og Michele Grigolo, red. (2016), *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ripsman, Norrin M. (2009), "Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups," i Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman og Jeffrey W. Taliaferro, red., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.170-93.
- Risse-Kappen, Thomas, red. (1995), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Gideon (1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, 51(1): 144-72.
- Smith, Heidi Jane M. (2019), "City Networks and Paradiplomacy as Global Public Policy," i Diane Stone og Kim Moloney, red., *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 129-47.
- Smith, Heidi Jane M. (2019), "City Networks and Paradiplomacy as Global Public Policy," i Diane Stone og Kim Moloney, red., *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*, Oxford: Oxford University Press, pp. 129-47.
- Tatham, Michaël (2017), "Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels," *West European Politics*, 40(5): 1088-1108.
- Tatham, Michaël (2010), "'With or Without You'? Revising Territorial State-Bypassing in EU Interest Representation," *Journal of European Public Policy*, 17(1): 76-99.
- Valeriani, M., R. Marchetti og C.C. Passalacqua (2025), "Cities, states and the pandemic: challenges and opportunities for transnational city networks," *Frontiers in Political Science*, 7(2), <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1556963>.
- Wivel, Anders (2024), "Foreign Policy Analysis and Realism," i Juliet Kaarbo og Cameron G Thies, red. *The Oxford Handbook of Foreign Policy Analysis*, Oxford: Oxford University Press, pp. 97-114.

Abstracts

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

Coordination in Danish Foreign, Security and European Policy

Rasmus Brun Pedersen, Associate Professor, PhD, Department of Political Science, Aarhus University, brun@ps.au.dk

Anders Wivel, Professor, PhD, Department of Political Science, University of Copenhagen, aw@ifs.ku.dk

This article analyzes how the Danish government and the Folketing coordinate foreign, security, and EU policy, showing how formal rules and informal practices jointly shape decision making. Although the government formally leads foreign policy and represents Denmark internationally, the tradition of minority parliamentarism requires ongoing collaboration with parliamentary parties to secure stable, broadly supported mandates. Parliamentary oversight operates through committees, debates, legislation, and long-term political agreements that establish strategic and budgetary frameworks for defence, development, and foreign affairs. The article also emphasizes the role of informal coordination, where ministers and party leaders negotiate shared understandings that define the government's room for manoeuvre in EU and international negotiations. These informal processes complement formal structures by adding flexibility and ensuring political anchoring amid a rapidly changing global environment. Overall, the article provides an integrated account of how Danish foreign and EU policy is shaped through institutional traditions, political practices, and coordination mechanisms.

Crisis Activism: Danish Defence Policy in a New Security Environment

Niels Byrjalsen, Researcher, Centre for Military Studies, Department of Political Science, University of Copenhagen, niby@ifs.ku.dk

The changes in the security environment since 2022 has led to a major shift in Danish defence policy. Yet, there has been limited focus on what the developments mean for how defence policy is organized and managed. Accordingly, this article examines how Danish defence policy processes are changed in light of the broader transformation of European security. Based on a comparison of the Nordic countries, the article highlights four tendencies characterizing the organization and management of Danish defence policy: a new crisis activism, combining foreign and defence policy to constantly manage crises and act decisively and fast, fundamental changes to the logics governing defence policy, an overburdening of key actors in the defence policy system, and power shifts that challenge democratic control of defence policy. Danish defence policy is marked by a lack of clarity regarding strategy, responsibilities, and governance as well as a limited infrastructure to support political processes.

The Role of the Ministry of Foreign Affairs in the Foreign Policy Decision-making Process

Carsten Søndergaard, *Ambassador (retired)*,
carsten.sondergaard@googlemail.com

The Ministry of Foreign Affairs is central to the foreign policy decision-making process in Denmark. The Ministry continuously analyses and assesses international issues where potential Danish interests are at stake, formulates the main points of Danish foreign and security policy, and ensures consistency in foreign policy and compliance with Denmark's international obligations. The Danish diplomatic representations play a special role and contribute with networks, local knowledge and cultural understanding from the embassies. The Ministry is central to thinking about Denmark's national interest and assists the government in preparing for cooperation with the Danish parliament, including the Foreign Affairs Committee, the European Affairs Committee and the Foreign Policy Committee. A national security council would hardly be relevant for a small state like Denmark, but a foreign policy council that can function as a think tank with long-term analyses may, in its right form, be a good idea.

Danish Foreign Policy at a Turning Point

Holger K. Nielsen, *formerly Minister for Foreign Affairs and Chairman of the Socialist People's Party*,
holgerk125@gmail.com

The election of Donald Trump has destabilized the foreign policy foundations on which Denmark has relied since the Second World War. Confidence in the United States as Denmark's core ally and in NATO as a security guarantee has eroded, leaving Danish foreign policy in a strategic void and rendering the 2023 security strategy outdated. In response, Denmark and much of the political landscape have shifted markedly toward stronger European engagement, while Europe simultaneously debates the feasibility of greater strategic autonomy. These developments unfold

within an emerging multipolar world order in which the Global South plays an increasingly decisive role. For Denmark, this requires strengthened engagement with both Europe and the Global South, grounded in respect for international law and consistent development cooperation. Overall, the shifting international landscape highlights the need for a renewed strategic direction and the establishment of a foreign policy council to enhance coordination, long term analysis, and the democratic foundations of Danish foreign and security policy.

Denmark and the EU's Foreign Policy: The EU as the Increasingly Important Organisational Framework for Danish Foreign Policy

Henrik Larsen, *Associate Professor, Jean Monnet professor, PhD, Department of Political Science, University of Copenhagen*,
hl@ifs.ku.dk

The article points out that the EU has long been the primary international organization through which Danish foreign policy has been conducted or coordinated in most policy areas. It seeks to show that this trend is being further strengthened by two recent developments: first, the EU's increased engagement in military security in Europe and, second, the EU's stronger involvement in Greenland, including in geopolitical matters. A question that flows from this is to what extent the Folketing is able to engage fully in the many areas of the EU's external action that Denmark could influence through its membership of the EU.

The Kingdom of Denmark's Foreign and Security Policy in the Arctic and the North Atlantic Area: Who Decides?

Mikkel Runge Olesen, *Senior Researcher, PhD, Danish Institute for International Studies, mro@diis.dk*

The question of who decides the policies of the Kingdom of Denmark, when it comes to foreign and security policy in the Arctic and the North Atlantic, is much more complex than what it would appear at first glance. According to the constitution, it is the Danish government that decides in matter of foreign and security policy. However, Greenlandic and Faroese aspirations for more influence, autonomy and potentially even independence from Denmark has pressured the Danish government to give more of a say to the Greenland and the Faroe Islands both to avoid criticism and secure the internal cohesion of the Kingdom. Furthermore, it also served to make Denmark less vulnerable as a 'middleman' having to facilitate pressures from the great powers on the Kingdom. The growing great power rivalry in the Arctic, and the renewed interest in Greenland of US president Donald Trump, has only reinforced these dynamics.

Danish-Greenlandic Relations in a Multivocal Perspective

David Foght-Sørensen, *stud.scient.pol., Department of Political Science, University of Copenhagen, rjc717@alumni.ku.dk*

The proposal of President Trump to take over Greenland appears as both a crisis and a crystallisation of the relationship between the units of the Kingdom of Denmark. However, this article argues that focusing too much on the crises of 2019 and 2025-2026 and the apparent subsequent reinforcement of the unity of the Danish Realm leads us to overlook the history of the relationship between Denmark and Greenland. By providing an analogy of polyphonic choir singing as an ontological security framework, I show how the history of the Danish Realm is characterised

by the continuous negotiation of the Greenlandic status with the ultimate aim towards independence rather than by highly conflictual disagreements about the idea of sovereignty. Taking this history into account enables us to see the 'crisis' of 2025-2026 as a continuation of the Danish-Greenlandic relationship that has not dampened the prospects for future independence.

Denmark's Global Climate Activism in a Time of Crisis: A Shifting Course in Turbulent Waters

Jakob Dreyer, *Postdoc, Department of Political Science, University of Copenhagen, jdr@ifs.ku.dk*

For decades, Denmark has projected itself as a green frontrunner in international climate politics. Through UN diplomacy, climate finance, engagement in the EU, and bilateral cooperation, climate has been a core area of Danish foreign policy activism. This article examines how robust this activism remains in a period marked by geopolitical rivalry, a weakening multilateral climate regime, and growing domestic political contestation. Drawing on the literature on small state activism, the article analyses how changes in threat perceptions, interests, and values shape the conditions for Danish climate activism. It further assesses developments through three indicators: initiative, risk, and participation. The article finds that Danish climate activism is not disappearing but is less robust and undergoing transformation. Activism persists, but is increasingly exercised under more unstable and conflictual conditions, where climate policy is more frequently balanced against security, economic, and domestic political considerations.

How Can We Integrate the Politics of Peace into Danish Foreign Policy?

Isabel Bramsen, *Associate Professor, Department of Political Science, Lund University, isabel.bramsen@svet.lu.se*

Ole Wæver, *Professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, ow@ifs.ku.dk*

With disruptions in the international order, great-power rivalry, weakened institutions, and rising global tensions, a small state like Denmark finds itself in a challenging security situation. Against this backdrop, there is broad recognition of the need for military rearmament, but far less awareness of the need for diplomatic and peace-oriented investments. This article focuses on three key areas where the politics of peace could be strengthened in Danish foreign policy: 1) disarmament agreements and arms control, 2) institutional capacity for peace diplomacy, and 3) willingness to engage in dialogue, including with controversial actors. The collapse of key nuclear arms agreements heightens the need for regulation to ensure stability. At the same time, Denmark lacks institutional frameworks for peace diplomacy. In an increasingly multipolar world, flexible and pragmatic diplomacy becomes essential. A balanced combination of military strength and diplomatic capacity is therefore necessary to reduce escalation risks and strengthen long-term security.

Do Danish Cities and Municipalities Play a Role in Danish Foreign Policy?

Martin Marcussen, *Professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, mm@ifs.ku.dk*

Almost all Danish municipalities work in different ways with cross-border issues. Many participate directly or indirectly in international cooperation with other cities. The question, however, is whether it can be claimed that Danish cities and municipalities play a role in Danish foreign policy. It is concluded that it actually is possible to identify cases where Danish cities participate in and contribute to Danish foreign policy. It is also concluded that sometimes it is the government itself that directly or indirectly encourages cities to participate in the execution of foreign policy. This does not always lead cities to a good place. In other cases, however, the impetus to conduct foreign policy comes from within. In these cases, we can speak of “mayoral activism” by way of international city networks.