

Udskriftsdato: mandag den 12. januar 2026

2014/1 BSF 55 (Gældende)

Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en udenrigskommission

Ministerium: Folketinget

Forslag til folketingsbeslutning

om nedsættelse af en udenrigskommission

Folketinget pålægger regeringen at nedsætte en udenrigskommission, som skal

- analysere nye udfordringer for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de kommende år og analysere, hvordan danske interesser i den sammenhæng bedst kan varetages,
- definere de centrale opgaver for udenrigstjenesten i de kommende år og
- komme med forslag til en organisatorisk styrkelse af udenrigstjenesten, så opgaverne kan løses på bedst mulig vis.

Bemærkninger til forslaget

Danmark er som følge af sin størrelse og beliggenhed meget afhængig af omverdenen, og det er derfor naturligt, at vi specielt efter 2. verdenskrig har ført en aktiv udenrigspolitik. Det har vi gjort af hensyn til vores sikkerhed, men også fordi det danske samfunds udvikling – både økonomisk, politisk og kulturelt – er meget afhængig af, hvad der sker uden for landets grænser. Udenrigspolitikken er således et politikområde af særdeles stor betydning.

Den 5. december 2014 lancerede udenrigsministeren og handels- og udviklingsministeren et udenrigspolitisk visionspapir »Mere Danmark i Verden« (»Mere Danmark i Verden«: udenrigspolitisk visionspapir. Udenrigsministeriet, 2014). Heri konstateres det blandt andet, at hvis Danmark skal kunne sikre sine interesser i den nye verdensorden, bliver det nødvendigt at gå nye veje i udenrigspolitikken. Der nævnes tre afgørende pejlemærker for at fremme danske interesser: *sikkerhed, velstand og værdier*.

Ifølge visionspapiret handler *sikkerhed* om at beskytte Danmark og danske interesser mod trusler i bred forstand. Det er først og fremmest Danmarks territoriale integritet, men også andre trusler, f.eks. terrorisme og cyberangreb, der udfordrer Danmarks sikkerhed. *Velstand* handler om at bruge udenrigspolitikken til at skabe fremgang og økonomisk vækst til gavn for danske virksomheder, danske lønmodtagere og det danske samfund i almindelighed. Men *velstand* handler også om at skabe rammerne for bæredygtig vækst i udviklingslandene, så de kan bevæge sig ud af fattigdom. *Værdier* handler om at fremme de grundlæggende værdier, det danske samfund bygger på, og påtage sig et globalt ansvar for at skabe en bedre verden. Det gælder først og fremmest menneskerettigheder, demokrati, fattigdomsbekæmpelse, ligestilling, en bæredygtig udvikling og en international retsorden.

Forslagsstillerne finder det rosværdigt, at ministrene har fremlagt visionspapiret, og er også enige i visionspapirets hovedlinjer. Vi mener dog, at der er behov for at grave et spadestik dybere. Det gælder dels i analysen, men nok så meget i de midler, som er nødvendige, hvis målene skal nås. Herunder udenrigstjenestens struktur og størrelse.

Den sikkerhedspolitiske situation

I de senere år er der indtruffet begivenheder på den udenrigs- og sikkerhedspolitiske verdensscene, som de færreste havde forestillet sig. Terrorangrebet den 11. september 2001 betød, at terrorbekæmpelse og ikke-statslige aktørfjender kom meget højt på dagsordenen, og sammen med finanskrisen, klimaudfordringer og krigsindsatser har dette været med til at forme dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Verdens magtbalancer udvikler sig dynamisk med Kina i hastig vækst, USA i relativ tilbagegang og et EU, som stadig har svært ved at tale med én stemme. Som afløsning af gamle opstår der nye magtcentre.

Vi oplevede i 2014 et Rusland, som med annekteringen af Krim og en mere aggressiv nationalisme giver resten af Europa nye udfordringer. Mange mener, at fred i Europa ikke længere er en selvfølge.

Vi oplever samtidig et Mellemøsten under total forandring. Der var store forhåbninger til Det Arabiske Forår, men de fleste steder er revolutionerne endt i kaos, diktaturenes tilbagekomst eller – som i Syrien – en morderisk borgerkrig.

Radikale islamistiske bevægelser har mange steder udnyttet de tomrum, der blev skabt af efterveerne af den demokratiske opstand. Dette ses mest markant i Syrien, hvor terrorbevægelsen ISIL er blevet den stærkeste oppositionsgruppe i kampen imod Assad. Bevægelsen har samtidig erobret store territorier – også i Irak – som skal danne grundlag for et islamistisk kalifat. Vi oplever en begyndende opløsning af de grænser, der blev tegnet efter sammenbruddet af Det Osmanniske Rige.

Terrororganisationen er ikke bare en trussel mod stabilitet i Mellemøsten, men også mod vores egne borgere. I et bekymrende stort omfang ser vi, at danske og europæiske statsborgere drager i krig i Irak og Syrien, hvorfra de kan vende tilbage til dansk og europæisk jord med viden og erfaring, som de senere kan bruge til at skade os.

Med klimaforandringerne har Arktis fået stor udenrigspolitisk betydning. Danmark er en betydningsfuld aktør i spillet om Arktis, og det er af stor betydning at få en dybtgående analyse af de udfordringer, vi herved stilles overfor. Både politisk og militært.

Danske myndigheder og virksomheder oplever desuden en fortsat trussel fra cyberspionage foretaget af statsstøttede aktører. En trussel, der ifølge FE kun vil blive mere omfattende, og som stiller store krav til sikkerhedsforanstaltninger og beredskab. (»Efterretningsmæssig risikovurdering 2014«. Forsvarets Efterretningstjeneste, 2014).

Vi oplever et stadig mere selvbevidst afrikansk kontinent, der ønsker at definere sig som andet og mere end modtagere af udviklingsbistand. En række afrikanske lande har en pæn økonomisk vækst og ønsker at spille en større politisk rolle i løsningen af egne problemer og i en bredere international kontekst.

Implikationerne af denne nye sikkerhedspolitiske virkelighed er vidtrækkende og bør give anledning til en nytænkning af dansk udenrigspolitik og forholdene omkring den.

Det gælder eksempelvis den danske Ruslandspolitik. Hvordan analyserer vi Ruslands politik og hensigter? Skal vi satse på dialog eller konfrontation? Hvilke midler har vi? Får Ruslands nye aggressivitet betydning for samarbejdet i Arktis? Hvordan kan vi bedst sammenkæde udenrigspolitik og energipolitik?

ISIL's hærgen kan føre til øgede flygtningestrømme, nye terrortrusler og religiøse sammenstød – både nationalt, regionalt og globalt. Endvidere viser cybertruslen, at krig og spionage i stigende grad foregår i en digital verden, der stiller stadig stigende krav til omstillingsparathed og innovative tiltag. Hvordan håndterer vi disse udfordringer?

Danmarks Afrikapolitik har i vidt omfang været defineret ud fra, at vi er en stormagt, hvad angår udviklingsbistand. Hvordan kan denne status »veksles« til samarbejde og indflydelse på andre udenrigspolitiske områder?

Dette leder til en række overordnede spørgsmål om, hvilken retning en sammenhængende dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik grundlæggende skal tage i fremtiden, og herunder: Hvordan ønsker vi at prioritere vores indsatser? Hvilken rolle ser vi os selv påtage i både EU- og NATO-regi? Hvilke muligheder ligger der for Danmark i et stærkere nordisk samarbejde? Hvilken form og størrelse skal den danske udenrigstjeneste have?

EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

I 1992 blev EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) traktatfæstet. Med Lissabontraktaten oprettede man som noget nyt en højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, der både er fast formand for Ministerrådet for Udenrigsanliggender og næstformand i Kommissionen med ansvar for Unionens eksterne forbindelser.

EU har således forandret sig på det fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske område – både institutionelt og i forhold til at styrke informationen, koordinationen og samarbejdet. På den baggrund bør udenrigskommissionen adressere, hvad udviklingen i EU betyder for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I hvilken retning ønsker Danmark at præge EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik? Hvordan bør Danmark bruge EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik til at opnå danske mål?

Udenrigsministeriet

Det danske Udenrigsministerium er en enhedstjeneste, som består af ministeriet i København og ambassader, generalkonsulater og handelskontorer m.v. i udlandet samt repræsentationer ved de væsentligste internationale organisationer. Hertil kommer et større antal honorære konsulater. Den samlede koncern beskæftigede i 2013 ca. 2.500 medarbejdere (»Udenrigsministeriets årsrapport 2013«. Udenrigsministeriet, 2014).

I 2014 er der gennemført en stor reform af Udenrigsministeriets repræsentationsstruktur under sloganet »Mere verden, mindre Europa, men mere EU«. Reformen har blandt andet betydet, at ambassaderne

i Cypern, Luxembourg, Schweiz, Slovakiet og Slovenien og handelskontoret i Milano samt repræsentationskontoret i Libyen lukkes. Til gengæld åbnes ambassader i Nigeria, Columbia og Filippinerne, og repræsentationskontoret i Yangon, Myanmar, opgraderes til en ambassade.

I de senere år har der været gennemført besparelser i Udenrigsministeriet, og i øjeblikket gennemføres nye besparelser på 190 mio. kr. frem mod 2017 (»Ambassader til en ny verden«, Eksportfokus, 2014, nr. 1, side 30-33). Antallet af udsendte medarbejdere er f.eks. faldet fra i 1997 at være 633 medarbejdere til i 2013 at være 399 medarbejdere. Antallet af lokalt ansatte på danske ambassader har været nogenlunde stabilt over de sidste 5 år, dog med en faldende tendens fra 2010 til 2013 (Udenrigsministeriet).

Det er afgørende for dansk udenrigspolitik, at Udenrigsministeriet kan tiltrække og fastholde dygtige medarbejdere. Det er blevet vanskeligere gennem de seneste års nedskæringer og de forringelser af udetillægget, som er gennemført.

Udenrigstjenestens organisation og rolle bør indgå i en ny udenrigskommissions arbejde. Eksempelvis bør man se på, om repræsentationsstrukturen kunne have gavn at et tættere nordisk samarbejde om fælles repræsentationsfunktioner. Er udenrigstjenestens fokus og prioriteringer de rette i lyset af aktuelle og kommende udenrigspolitiske problemstillinger for Danmark? Har udenrigstjenesten f.eks. de rette ressourcer til at håndtere de udfordringer, som Danmark står overfor på det sikkerheds- og udenrigspolitiske område? Kan udenrigstjenesten rekruttere og fastholde de nødvendige medarbejdere?

Tidligere udenrigskommissioner

Nedsættelse af en udenrigskommission er ikke noget nyt. Seneste udenrigskommission går dog helt tilbage til 1989. Tidligere havde vi Udenrigskommission af 1957, Udenrigskommission af 1919 og Udenrigskommissionen af 1906 (»En blød supermagt«, af Martin Marcussen. I: Udenrigs, 2013, nr. 1, side 54-61).

Udenrigskommissionen af 1. april 1989

Ved regeringsbeslutning af 17. januar 1989 blev der pr. 1. april 1989 nedsat en udenrigskommission, som blandt andet skulle se nærmere på de internationale vilkår, Danmark ville komme til at virke under henimod det 21. århundrede (Udenrigsministerens åbningsindlæg ved Udenrigskommissionens møde den 17. april 1989. I: Udenrigstjenesten mod år 2000. Afgivet af Udenrigskommissionen af 1. april 1989, 1990. Betænkning, nr. 1209. Bind 1, side 31 ff).

Udenrigskommissionen havde daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen som formand og Udenrigsministeriets direktør som næstformand. Kommissionen bestod desuden af ressortministre, af repræsentanter for de politiske partier, af repræsentanter for erhvervsorganisationerne, for arbejdsmarkedets parter og for en række institutioner af interesse for udenrigstjenestens virke samt repræsentanter for Udenrigsministeriet og dets personale.

Vurderingen var, at Danmarks udenrigspolitisk var på vej ind i en ny fase, og at tidspunktet for at stoppe op og analysere udenrigstjenesten derfor var godt. Udenrigsministeren nævnte i sit åbningsindlæg ved Udenrigskommissionens møde den 17. april 1989 som eksempler herpå overgangen til informationsamfundet, en mere multipolær verden med blandt andet stigende økonomisk interdependens samt fremvæksten af nye internationale samarbejds mønstre eller styrkelsen af eksisterende.

Kommissoriet for Udenrigskommissionen af 1. april 1989 var følgende:

- 1) at sammenholde de vilkår, muligheder og problemstillinger, som vedrører Danmarks forhold til omverdenen, med de krav, der skal opfyldes for bedst muligt at varetage danske interesser på det politiske, økonomiske og udviklingsmæssige område,
- 2) at definere de centrale opgaver for den danske udenrigstjeneste i de kommende år, samt
- 3) at fremlægge forslag til den samlede udenrigstjenestes organisatoriske opbygning, personalesammensætning og -vilkår, arbejdsdelingen mellem ude- og hjemmetjeneste samt afgrænsningen i forholdet til andre grene af den offentlige og den private sektor.

Udenrigskommissionen beskrev i sin betænkning, hvad den opfattede som udenrigstjenestens opgaver, herunder f.eks. generel udenrigspolitik, sikkerhedspolitik, handelspolitik, nordområderne og EF-samarbejdets udvikling samt udviklingsbistanden, menneskerettighedspolitikken, flygtningespørgsmål og folkeretlige spørgsmål.

Kommissionen anbefalede blandt andet, at udenrigstjenestens koordinerende rolle i den offentlige sektor blev understreget, ikke mindst i lyset af fagministeriernes stigende involvering i udenrigspolitiske anliggender og i takt med, at flere emner blev inddraget i internationalt samarbejde, og at udenrigstjenestens organisation skulle ændres. F.eks. nævntes det, at de tre daværende departementer burde slås sammen til en enhedsorganisation med direktøren som leder af samtlige departementale forretninger i udenrigstjenesten. Kommissionen havde også en række anbefalinger vedrørende personaleforhold, f.eks. en ny personalepolitik.

I Udenrigskommissionen var der enighed om, at »ikke mindst den hastige forandring i de internationale forhold tilsiger en styrkelse af udetjenesten«. For så vidt angår ressourcespørgsmålet, forudsatte et flertal i Kommissionen dog, at »udenrigstjenesten vil kunne varetage de af Udenrigskommissionen fastlagte, forøgede opgaver inden for de gældende bevillingsrammer. Dette kan ske ved hjælp af rationalisering og en højere grad af ressourcemæssig fleksibilitet til omprioritering.« (»Udenrigstjenesten mod år 2000«. Afgivet af Udenrigskommissionen af 1. april 1989, 1990. Betænkning, nr. 1209. Bind 1, hhv. side 18 og 27).

Skriftlig fremsættelse

Holger K. Nielsen (SF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en udenrigskommission.

(Beslutningsforslag nr. B 55)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.