

På tværs – om Udenrigsministeriets position på Slotsholmen

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

Udenrigsministeriet står svagt – måske svagere end nogensinde – i den danske centraladministration. Artiklen belyser, hvordan og hvorfor Udenrigsministeriets funktion og placering i det hjemlige politiske system har ændret sig, siden sidst tjenesten fejrede jubilæum. For at besvare disse spørgsmål tager artiklen udgangspunkt i Udenrigsministeriets relativt nye rolle som den, der skal skabe overblik over og sammenhæng i Danmarks officielle forbindelser til udlandet. Artiklen påstår, at internationaliseringen af den øvrige centraladministration i mange år var

en kilde til øget indflydelse for Udenrigsministeriet, men at udviklingen vendte omkring 2001. Den særlige udenrigsministerielle kompetence til at samle trådene og se på tværs af centraladministrationen for at varetage Danmarks overordnede og langsigtede udenrigspolitiske interesser er blevet udvandet. Ministeriet mangler i dag både den faglige og politiske gennemslagskraft, der er nødvendig for at fremstå som en drivende kraft i skiftende regerings politikudvikling og prioriteringsdiskussioner.

Udenrigsministeriets ry har altid været, om ikke blakket, så dog modsætningsfyldt. På den ene side er ministeriets ressort – forholdet til fremmede magter – forlenet med en særlig tyngde og seriøsitet. Det drejer sig trods alt om nationens selvstændighed og identitet. På den anden side forbindes diplomatiet med noget dyrt og elitært: Hvad kommer det resten af samfundet og den almindelige dansker til gode, at Udenrigsministeriets ansatte fører sig frem på de bonede gulve ude i det store udland? Det er i dette spændingsfelt mellem det fundamentale og det overflødige, at Udenrigsministeriet gennem årene har kæmpet ikke kun for sit eget ressort og bevillinger, men også for at præge beslutninger inden for andre ministeriers områder.

I de seneste år har det været en udbredt opfattelse, at Udenrigsministeriet står svagt – måske svagere end nogensinde. Ministeriet har for længst mistet sit monopol på det internationale og dermed også en stor del af den særlige aura eller gatekeeper-funktion, der traditionelt har været kilden til både dets autonomi og indflydelse. I en globaliseret verden, hvor ikke bare stats- og regeringschefer, men også alle mulige fagministre – og deres respektive embedsværk – mødes jævnligt og samarbejder rutinemæssigt om håndteringen af grænseoverskridende problemer, hvad er det så, Udenrigsministeriets ansatte kan, som andre statslige embedsmænd ikke kan? Hvad er diplomatiets 'added value', ude og hjemme?

Diskussionen er hverken særlig ny eller særlig dansk. Den findes i forskellige varianter i stort set alle de lande, Danmark sammenligner sig med. Fokus her er på den danske variant og på, hvordan Udenrigsministeriets funktion og

**LOUISE RIIS
ANDERSEN**
seniorforsker,
Dansk Institut for
Internationale Studier,
lan@diis.dk

placering i det hjemlige politiske system har ændret sig, siden sidst tjenesten fejrede jubilæum. Hvorfor og hvordan – spørger artiklen – fremstår Udenrigsministeriet i dag 'svagere' i almindelighed og i den udenrigspolitiske beslutningsproces i særdeleshed, end for 25 år siden?



Hvorfor og hvordan – spørger artiklen – fremstår Udenrigsministeriet i dag 'svagere' i almindelighed og i den udenrigspolitiske beslutningsproces i særdeleshed, end for 25 år siden?

For at besvare dette spørgsmål tager artiklen udgangspunkt i Udenrigsministeriets rolle som den, der skal skabe overblik over og sammenhæng i Danmarks forbindelser til udlandet. Fokus er altså ikke på Udenrigsministeriets hedengangne rolle som 'gatekeeper', men derimod på dets nyere funktion som 'boundary-spanner' – dvs. som den, der ikke bare definerer den nationale interesse, men også administrerer og mægler mellem et voksende antal aktører i et stadigt mere komplekst og integreret politikmiljø (Knudsen og Gram-Skjoldager, 2010).

I teorien står boundary-spanners stærkt. De kan manøvrere tingene i den retning, de gerne vil, fordi de har både overblik og detaljeret viden om, hvor de andre aktører står. I praksis har dynamikken vist sig at være anderledes for det danske udenrigsministerium: Udenrigsministeriet har gennem årene mistet ikke bare autonomi, men også indflydelse på Slotsholmen. Den særlige udenrigsministerielle kompetence til at samle trådene og se på tværs af centraladministrationen for at varetage Danmarks overordnede og langsigtede udenrigspolitiske interesser er blevet udvandet. Ministeriet mangler i dag både den faglige og den politiske gennemslagskraft, der er nødvendig for at fremstå som en drivende kraft i skiftende regerings politikudvikling og prioriteringsdiskussioner.

Artiklen tegner med den meget brede pensel – på et løst grundlag af anekdotiske nedslag i nyere dansk politisk historie – et rids over, hvorfor og hvordan det er gået sådan. I den forstand er artiklens argumenter både spekulative og fortegnede. Når tingene sættes på spidsen, som de gør i denne artikel, får man naturligvis ikke den fulde sandhed. Historien om Udenrigsministeriets tab af magt og indflydelse på Slotsholmen rummer langt flere aspekter og nuancer, end der er taget med i betragtningen her. Ikke desto mindre er det håbet, at artiklen – med sine krasse påstande – vil bidrage til den stående debat om Udenrigsministeriets rolle i centraladministrationen i almindelighed og diplomatiets rolle i dansk udenrigspolitik i særdeleshed.

Artiklen består af tre dele. Første del diskuterer, hvad der menes med 'position på Slotsholmen'. Anden del diskuterer det samspil af indre og ydre forhold, der kan forklare, at Udenrigsministeriets position har ændret sig i de seneste årtier. Tredje og sidste del kaster et blik mod fremtiden og ridser tre mulige scenarier op for udviklingen frem mod Udenrigsministeriets næste jubilæum.

Slotsholmspositioner

I daglig tale er Slotsholmen synonym for centraladministrationen. I virkeligheden er det navnet på en lille ø i det indre København, hvor blandt andet Folketinget, Højesteret, Det Kongelige Bibliotek og hovedparten af de danske ministerier huserer. Udenrigsministeriet har siden 1980 ikke ligget på Slotsholmen, men derimod på Asiatisk Plads på den anden side af Knippelsbro. Den relativt nye fysiske afstand er dog den mindste del af alt det, der historisk set har været med til at gøre Udenrigsministeriet 'anderledes'.

Ud over at være det ældste ministerium er Udenrigsministeriet også det eneste, hvis virke er reguleret ved lov. Udenrigsloven blev senest revideret i 1983 og blev i den forbindelse udstyret med en formålsparagraf, der fastslog, at:

»§ 1. Udenrigstjenesten har til formål at varetage rigets mellemfolkelige anliggender.

Stk. 2. 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.

Stk. 3. Udenrigstjenesten yder bistand til danske statsborgere samt bistand til danske virksomheder i deres erhvervmæssige forbindelser med udlandet«

Ifølge den daværende administrationschef i Udenrigsministeriet, Alex Buus, var det »særdeles væsentligt«, at 1983-loven knæsatte Udenrigsministeriets koordinerende funktion og generelle ansvar for varetagelsen af rigets interesser i forhold til udlandet. Derved blev det lettere for ministeriet at imødegå en snigende »sektorisering af udenrigspolitikken« (Buus, 1984: 123).

Hans bekymring illustrerer sammenhængen mellem internationaliseringen og Udenrigsministeriets ændrede position på Slotsholmen: På den ene side har Udenrigstjenesten mistet sit monopol på det internationale. På den anden side har ministeriet fået øget adgang til at præge beslutninger inden for andre ministeriers område, ikke mindst i forhold til EU-spørgsmål (se Jesper Fersløv Andersens artikel til dette temanummer).

I mange år var det den vej, tingene gik for Udenrigsministeriet på Slotsholmen: mindre autonomi, men mere indflydelse. Omkring årtusindeskiftet ændrede 'noget' sig, så Udenrigsministeriet fik mindre indflydelse på andre ministeriers arbejde, samtidig med at dets autonomi vedblev med at falde. Inden vi når til at spørge hvorfor, er det dog nødvendigt at præcisere, hvad jeg mener, når jeg taler om et ministeriums 'position' på Slotsholmen, og hvorfor det er så svært at kortlægge og bestemme denne.

I Slotsholm-sammenhænge er 'position' både et spørgsmål om hierarkisk placering (magt) og om synsvinkel (perspektiv). Stilling er svær at skelne fra stillingtagen – eller som det også hedder 'where you stand depends on where you sit'. Når ministerierne positionerer sig, handler det ikke kun om prestige, men også om substans. Det er derfor især ved at analysere konkrete politiske beslutningsprocesser og sammenligne udviklingen over tid, at deres indbyrdes forhold reelt kan bestemmes og vurderes.

De formelle mekanismer – statsrådsrækkefølgen, sammensætningen af regeringens faste udvalg og departementschefernes lønramme – anvendes dog ofte som rettesnore for en generel vurdering af ministeriers styrke og status. Interessant nok viser det sig her, at rygterne om Udenrigsministeriets nylige deroute er noget overdrevne. Ministeriet ligger formelt set nogenlunde, som det plejer.

Kontinuiteten understreges af, at Udenrigsministeriets departementschef (tidligere direktør) befinder sig i statens allerøverste lønramme (den såkaldte 42+) sammen med sine kollegaer fra Statsministeriet, Finansministeriet, Erhvervsministeriet og Justitsministeriet.¹ Men også når man ser på den formelle rangordning af ministrene, der gives i den såkaldte *statsrådsrækkefølge*, er det mere præcist at tale om små op- og nedture end om et kontinuerligt fald.

Statsrådsrækkefølgen angiver helt banalt, hvornår de enkelte ministre skal tale, når regeringen holder møder med dronningen (statsråd). Pladsen som nummer ét tilhører selvsagt statsministeren, og helt frem til 1982 var udenrigsministeren lige så naturligt altid nummer to (Bjøl, 1983: 70). Det ændrede sig med Schlüters firkløverregering, hvor finansminister Henning Christophersen overtog den rang, og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen 'kun' blev nummer tre. Under Poul Nyrup Rasmussen røg udenrigsminister Niels Helveg Petersen på et tidspunkt helt ned på en sjetteplads, men skiftende ministre har efterfølgende bevæget sig op ad ranglisten igen. Den nuværende, Jeppe Kofod, er således nummer tre, mens hans forgænger, Anders Samuelson, var nummer to.

Statsrådsrækkefølgen siger nok noget om den enkelte ministers formelle status. Men den fortæller ikke meget om hans/hendes muligheder for at værne om eget ressort (autonomi) og præge beslutningerne inden for andre områder (indflydelse). En mere retvisende indikator er derfor sammensætningen af regeringens faste udvalg.² Disse udvalg, der i koalitionsregeringer understøttes af forberedende embedsmandsudvalg, har fået stadigt større betydning. Det gælder især koordinationsudvalget, der ledes af statsministeren, og økonomiudvalget, der ledes af finansministeren. Siden 1990'erne har disse to udvalg dannet rammen om regeringens overordnede politik- og prioriteringsdiskussioner (Fuglsang og Jensen, 2010). Fast medlemskab af disse opfattes derfor typisk som et tegn på ministeriel styrke.


Fsva. Ø-udvalget skal vi helt tilbage til Anker Jørgensens regeringer for at finde udenrigsministre, der fast deltog i alle møder. Ikke siden K.B. Andersen har en

udenrigsminister været medlem af Ø-udvalget. I takt med at Finansministeriets rolle i politikudviklingen og dermed Ø-udvalgets betydning har ændret sig, ses det i stigende grad som problematisk. Formelt set er det dog ikke nyt, at Udenrigsministeriet ikke indgår i regeringens økonomiske og finanspolitiske inderkreds. Det har ministeriet ikke gjort siden 1978.

Da Poul Schlüter i 1982 oprettede det mere magtfulde K-udvalg sad udenrigsministeren i første omgang også udenfor her. Først i 1986, da daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen overtog formandsposten i partiet Venstre, fik han – og dermed Udenrigsministeriet – fast plads i K-udvalget. Siden da har skiftende udenrigsministre som regel – men ikke altid – haft fast plads i K-udvalget. Både Niels Helveg Petersen (RV), Per Stig Møller (K) og Villy Søvndal (SF) har således haft perioder, hvor de kun deltog i K-udvalgs-møderne på invitation.³

Den nuværende udenrigsminister, Jeppe Kofod, er – i lighed med sine fire forgængere – medlem af K-udvalget. Ud over personlig status og prestige giver det – i princippet og hvis ministeren vil – embedsværket en privilegeret adgang til at sikre, at de hensyn, Udenrigsministeriet måtte lægge vægt på, i videst muligt omfang fra starten er indtænkt i alle regeringens tiltag og prioriteter.

Men hvad er så de særlige udenrigsministerielle hensyn?

 **Med 250 år på bagen er det ikke overraskende, at Udenrigsministeriet har en rimelig veldefineret forståelse af sin egen kernefunktion – og af, hvordan denne adskiller sig fra de opgaver, ministeriets andre og langt yngre kolleger på Slotsholmen måtte have**

Vi ved fra organisationsteorien og studier i offentlig forvaltning, at alle bureaukratiske institutioner udover egne interesser i budgetter og bemanning, også har egne normer og kulturer, og at de med tiden udvikler ganske faste opfattelser af, hvad deres opgaver består i, og hvordan de bedst løses (Christensen, 1984). Med 250 år på bagen er det ikke overraskende, at Udenrigsministeriet har en rimelig veldefineret forståelse af sin egen kernefunktion – og af, hvordan denne adskiller sig fra de opgaver, ministeriets andre og langt yngre kolleger på Slotsholmen måtte have.

Centralt i den udenrigsministerielle identitet står følelsen af at have ansvaret for den langsigtede, samlede, varetagelse af Danmarks nationale interesser i forhold til den omgivende verden. Det var den opgave, der set med ministeriets øjne blev lovfæstet i Udenrigsloven af 1983, og som siden blandt andet er kommet til udtryk i ministeriets 'mission, vision, værdier', der i takt med tidens ledelsesfilosofiske toner blev formuleret af ministeriet selv i 2004. Det fremgår af disse, at ministeriets mission er at:

»arbejde for Danmarks interesser og værdier i forhold til omverdenen på en måde, der fremmer danskernes frihed, tryghed og velstand samt en mere fredelig og retfærdig verden med udvikling og økonomisk vækst for alle«.

Missionen signalerer ifølge ministeriet selv, »at Udenrigsministeriet koncentrerer sig om overordnede interesser og værdier« – i slet skjult modsætning til de øvrige ministerier, der er optaget af mere snævert definerede dagsordener.⁴

Et konkret eksempel på, hvordan dette kommer til udtryk, er Udenrigsministeriets fokusering på under det danske EU-formandskab i 2012 at sikre, at fagministerierne optrådte som 'honest brokers' og ikke brugte formandskabsrollen til at varetage danske særinteresser. For Udenrigsministeriet var det åbenlyst, at det ville koste Danmark på andre områder i det diplomatiske spil, hvis nationale interesser blev varetaget alt for åbenlyst under et formandskab (Nedergaard og Jensen, 2012: 35).

Eksemplet viser, at det at have fokus på det overordnede for Udenrigsministeriet især handler om at placere Danmark 'rigtigt' i forhold til den omgivende verden. Som et lille land er det at placere sig rigtigt i forhold til stormagterne, naboerne og udviklingen i det internationale samarbejde helt afgørende for at kunne passe på sig selv og øve indflydelse. Udenrigsministeriet er derfor – på godt og ondt – af natur optaget af, hvad 'de andre' tænker om 'os'. At søge at foruddiskontere, hvordan andre lande vil reagere på danske tiltag, er en indgroet del af den udenrigsministerielle opgaveløsning – ikke bare i Danmark, men i diplomatiet som sådant.

Det er den position, der i de seneste årtier er blevet stadigt mere klemmt. Paradoksalt nok i takt med, at det er blevet stadig mere åbenlyst, at den danske samfundsmodel er dybt afhængig af og forbundet med udviklingen i verden omkring os.

Internationalismens op- og nedture

Siden Uffe Ellemann-Jensen introducerede den aktive internationalisme, har skiftende regeringer uanset partifarve lagt vægt på at føre en 'samtænkt' udenrigspolitik, hvor alle instrumenter og tiltag (i princippet) skal underbygge fælles mål og trække i samme retning.

I første omgang var dette især en intern udfordring for Udenrigsministeriet. Den gamle kompartmentaliserede forestilling om, at Danmark kunne varetage sine sikkerhedspolitiske interesser ét sted (NATO), sine udenrigsøkonomiske et andet (EF/EU) og sine ideale/værdibaserede et tredje (FN/Norden), havde så fint afspejlet tjenestens forskellige fagligheder. Med introduktionen af den aktive internationalisme kunne den vante arbejdsdeling ikke fastholdes. Danmarks politiske, handelsmæssige og bistandstekniske instrumenter måtte samordnes langt mere, hvilket blandt andet den omfattende reorganisering af udenrigstjenesten i 1991 skulle sikre. De hidtidige tre departementer blev

slået sammen til en enhedsorganisation, og direktøren blev øverst ansvarlig for samtlige departementale forretninger (Wøhlk, 1995: 27).

Ret hurtigt viste det sig dog, at Danmarks nye og mere ambitiøse internationale profil ikke kunne holdes 'inden for murene' på Asiatisk Plads.

Aktivismen tiltrak og forudsatte et øget internationalt engagement fra andre grene af centraladministrationen. Det satte Udenrigsministeriet i en lidt paradoksal situation. På den ene side måtte man kæmpe for at få nogle ministerier til at tænke og handle mere internationalt (f.eks. Justits- og Finansministeriet). På den anden side forsøgte man ihærdigt at få andre ministerier til at holde igen med deres internationale ambitioner. Striden med Svend Auken's miljøministerium op gennem 1990'erne er velkendt, men også Erhvervsministeriets forsøg på at samle eksportfremmearbejdet under sig fik Udenrigsministeriet på barrikaderne.

Ministeriet vandt ikke alle kampe, men fremstod ikke desto mindre på tærsklen til det 21. århundrede »stort og magtfuldt« (Iversen, 2002: 325). Tyve år senere syntes det »engang så stolte udenrigsministerium« at være blevet »en skygge af sig selv« (Rubin, 2020).

Hvad skete der – altså ud over, at Udenrigsministeriets driftsbudget blev reduceret med knap 800 millioner, eller 33 pct. (Taksøe-Jensen, 2016: 20)?

Først og fremmest skete der det, at dansk udenrigspolitik ændrede sig.

I de jubelglade 1990'ere, da der var bred politisk enighed om, at Danmark skulle *gøre en forskel* over en bred kam ude i verden, steg Udenrigsministeriets indflydelse – og budgetter – støt. I de neokonservative nuller, da værdikampen tog til, og internationalismen blev aktivistisk, tabte diplomatiet terræn, i takt med at det *at gøre noget* blev opfattet som synonym for at deltage i militære operationer. Sidst, men absolut ikke mindst, ændrede Udenrigsministeriets rolle sig igen op gennem de indadvendte 10'ere, i takt med, at der kom øget fokus på *at passe på Danmark*, og de internationale ambitioner og forpligtelser blev droslet ned.

Dette ultrakorte rids over de seneste 30 års dansk udenrigspolitisk historie er en grov karikatur, men pointen i forhold til Udenrigsministeriets position er reel nok: Udenrigsministeriets rolle er ikke kun blevet mindre, den er også blevet anderledes. Siden udenrigsloven i 1983 kodificerede Udenrigsministeriets overordnede ansvar for at tænke på tværs, er udviklingen gået stærkt – både ude i verden og på Slotsholmen. Internationalisering er blevet til globalisering, og de indbyrdes sammenhænge mellem indre og ydre politikområder er blevet så store, at skellet mellem udenrigspolitik og indenrigspolitik er svært at opretholde. Måske er det ligefrem 'brudt sammen', som den daværende kontorchef i Udenrigsministeriet, Jess Pilegaard, hævdede i 2013, hvor han blandt andet skrev, at »der findes ingen lukkede kredsløb i den globaliserede verden. Indenrigspolitikken har udenrigspolitiske følgevirkninger,

ligesom det udenrigspolitiske påvirker det indenrigspolitiske landskab« (Pilegaard, 2013: 20).

Man kan derfor heller ikke forestille sig en situation, hvor tingene rulles tilbage til en slags status quo ante: Udenrigsministeriets position på Slotsholmen bliver aldrig, hvad den var engang.

Blandt de forhold, der – uanset kommende regeringers udenrigspolitiske prioriteter og ambitioner – må forventes at være kommet for at blive, er Statsministeriets øgede betydning.

Det er ikke nyt, at statsministeren overtager den udenrigspolitiske styring i det, som Erling Bjøl i sin tid kaldte 'vendepunktsbeslutninger', eller hvis statsministeren har en særlig personlig interesse for udenrigspolitik (1983: 58). Det har statsministre gjort altid. Det er derimod relativt nyt, at Statsministeriet har fået sin egen udenrigspolitiske stab og dermed mulighed for selv at rådgive statsministeren om internationale forhold. Frem til 1994 foregik statsministerens deltagelse i udenrigspolitiske spørgsmål i langt højere grad på Udenrigsministeriets præmisser (Petersen, 2004: 432). Siden da er udviklingen i det statsministerielle engagement i udenrigspolitikken kun gået én vej. I en verden uden 'lukkede kredsløb' kan ingen regeringschef overlade ansvaret for det internationale til sin udenrigsminister. Han/hun må have sit eget embedsværk for at kunne få faglige vurderinger, analyser og rådgivning, der ser på verden med statsministerielle i stedet for udenrigsministerielle briller.

I daglig tale og især i medierne er der en del fokus på den siddende udenrigsministers personlige forhold til statsministeren – og på om de 'kan lide hinanden'. Forholdet til regeringschefen spiller en afgørende rolle for det 'udenrigsministerielle handlerum' og har altid gjort det, men Udenrigsministeriets plads og funktion i den samlede centraladministration afspejler bredere udviklingstræk og tendenser og kan ikke meningsfyldt reduceres til et spørgsmål om individuelle relationer mellem centrale politiske skikkelser.

Det interessante spørgsmål i denne sammenhæng er derfor ikke, om f.eks. Poul Schlüter som person havde mere 'respekt' for Uffe Ellemann-Jensen, end Anders Fogh Rasmussen havde for Per Stig Møller, eller om Niels Helveg Petersen havde bedre 'adgang' til Poul Nyrup Rasmussen end Villy Søvndal havde til Helle Thorning Schmidt, eller Anders Samuelsen til Lars Løkke Rasmussen. Spørgsmålet er, hvordan den udenrigsministerielle embedsmandsindflydelse har ændret sig, i takt med at ikke bare Statsministeriet, men stort set alle andre ministerier på Slotsholmen⁵ har oprettet egne internationale afdelinger og formulerer egne internationale prioriteter og opgaver.

Tendensen startede – måske ikke overraskende – i Forsvarsministeriet, der allerede i slutningen af 1980'erne begyndte at orientere sig mod den bredere sikkerhedspolitik, i stedet for rent forsvarspolitiske spørgsmål. I løbet af 1990'erne – under Hans Hækkerup – begyndte Forsvarsministeriet at tage egne internationale initiativer, og siden er det blevet naturligt at fremstille det militære

instrument som en selvfølgelig del af den samlede danske udenrigspolitiske 'værktøjskasse' (se Kristian Søby Kristensens artikel i dette temanummer).

I dag er det åbenlyst, at de fleste ministerier kan og vil selv og ikke har brug for at blive holdt i hånden af Udenrigsministeriet for at krydse grænsen. Det gælder ikke mindst på EU-området. I 2001 overdrog Udenrigsministeriet arbejdet med EU's budget til Finansministeriet, samtidig med at regeringens interne koordinationsprocedure ændredes, så fagministerierne fik større ansvar for selv at orientere Folketinget og instruere de danske repræsentanter i Bruxelles. Et stigende antal af disse er i øvrigt specialattachéer, der er ansat i og udsendt af andre ministerier end Udenrigsministeriet. Asiatisk Plads har fortsat en koordinerende rolle, især i forhold til det logistiske, men dets overordnede og 'opdragende' rolle i forhold til EU synes udspillet.

I dag er det åbenlyst, at de fleste ministerier kan og vil selv og ikke har brug for at blive holdt i hånden af Udenrigsministeriet for at krydse grænsen

Internationaliseringen af centraladministrationen har til gengæld givet Udenrigsministeriet en række bredere samarbejdsrelationer til fagministerierne.

I de senere år har der især været fokus på det såkaldte myndighedssamarbejde, der indebærer, at danske vækstrådgivere fra relevante myndigheder i Danmark udsendes til udvalgte samarbejdslande i det Globale Syd. Samarbejdet finansieres af udviklingsbistanden og er på den måde et partnerskab, som Udenrigsministeriet 'selv' betaler for. Ikke desto mindre betragtes det som en innovativ måde at bringe fagligheden fra flere ministerier i spil på og derigennem fremme danske styrkepositioner og varetage danske interesser i udlandet.⁶

Myndighedssamarbejdet er dog langt fra det eneste eksempel på en organisatorisk nyskabelse, der sigter på at etablere og/eller styrke udenrigspolitiske partnerskaber på tværs af centraladministrationen. Blandt de nyeste kan nævnes udnævnelsen i 2019 af en klimaambassadør, hvis ansvarsområde – og fysiske placering – er delt mellem Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, og etableringen af en EU-NATO-enhed, der fysisk har kontor i Udenrigsministeriet, men hvis leder er ansat i Forsvarsministeriet. Det stadig tættere samarbejde med Udlændingeministeriet på asyl- og migrationsområdet afspejler samme dobbelttydede tendens hos Udenrigsministeriet: på den ene side et ønske om at hjælpe andre ministerier med at løfte deres internationale opgaver; på den anden side et ønske om ikke at blive marginaliseret på politisk højprioriterede områder.

Udviklingen afspejler, at Udenrigsministeriet bevidst har lagt fortidens ressortkampe bag sig og ikke længere insisterer på at spille en overordnet rolle, men i stedet – mere ydmygt – søger at fungere som en værdsat rådgiver. Dette skifte kan føres tilbage til ministeriets globaliseringsstrategi fra 2006, der – ud

over at styrke ministeriets borger- og virksomhedsnære arbejde – havde som selvstændigt mål at forbedre samarbejdsklimaet med ressortministerierne. Udenrigsministeriet skulle fremover i højere grad »se det som en selvstændig opgave at hjælpe andre ministerier med at løse internationale opgaver til fordel for Danmark« (Mandag Morgen, 2006).

Den samme betoning blev givet i 2018 af den daværende departementschef, Ulrik Vestergaard Knudsen, da han pointerede, at Udenrigsministeriet selv »aktivt havde fremmet og hilst den udvikling velkommen«, der nu endegyldigt havde brudt dets monopol på det internationale (Knudsen, 2018). Problemet for ham – eller rettere det ærinde, han havde med sin klumme – var derfor ikke at få de andre ressortministerier til at begrænse deres internationale engagement, men tværtimod at få dem til at tænke mere internationalt – også når de formulerede deres indenrigspolitiske tiltag og forslag. Ikke fordi de som embedsmænd skulle forhindre Regeringen og Folketinget i at træffe politiske beslutninger, der potentielt kunne afføde negative internationale reaktioner. Men fordi »man som embedsmand har pligt til at rådgive om eventuelle internationale konsekvenser af et forslag, på samme måde som man har pligt til at sikre, at forslaget er lovligt – og fagligt og økonomisk forsvarligt« (Knudsen, 2018).

Den diplomatisk løftede pegefinger, der lå i Vestergaards forslag om at indføre 'internationalt udsyn' som en særlig embedsmandspligt (på linje med lovlighed, sandhed, faglighed, åbenhed om fejl og partipolitisk neutralitet), har bund i Udenrigsministeriets klassiske optagethed af, hvad omverdenen – de andre – tænker om Danmark. Samtidig er det udtryk for en mere nutidig frustration over, at Udenrigsministeriet siden Tegningesagen i 2006 har måttet bruge stadigt flere ressourcer på at forsøge at bryde »mediespiraler, der sætter negativ fokus på historier om Danmark og giver ridser i Danmarks omdømme« (Taksøe-Jensen, 2016: 45).

I en tid, hvor indenrigspolitiske hensyn – fra jobskabelse til migrationskontrol – fylder meget i formuleringen af skiftende regerings internationale prioriteter og ambitioner, er Udenrigsministeriets rolle som den, der *ser* på tværs for at varetage overordnede langsigtede interesser, nem at forveksle med rollen som den, der *er* på tværs.

Men hvad er udsigterne til, at situationen ændres?

Knippelsbro går op og ned – eller gør den?

Indtil videre har der ikke været meget fødselsdagsfejring over artiklen og dens påstand om, at Udenrigsministeriet står svagt – og måske svagere end nogensinde – på Slotsholmen. Ikke desto mindre er det en udbredt opfattelse, at Udenrigsministeriet har fået stadig sværere ved at løfte sit ansvar for at tænke langsigtet, strategisk og overordnet, i takt med at budgetterne er blevet reduceret og den internationalistiske tidsånd vendt. Til tider kan det nærmest se

ud, som om det er blevet så svært, at ministeriet selv har mistet ambitionen om at være den drivende kraft i den udenrigspolitiske beslutningsproces.

Det betyder ikke, at Udenrigsministeriet skæbne er besejlet. Historien sluttede ikke i 1990'erne. Det gør den heller ikke nu. Samspejlet mellem indre og ydre forhold vil også i fremtiden skubbe til og forskyde relationer og dynamikker på Slotsholmen – både mellem de forskellige ministerier og i det bredere samspil mellem embedsværk, ministre, Folketing og det omgivende samfund. For Udenrigsministeriet kan det betyde, at tingene enten bliver bedre, værre eller forbliver nogenlunde, som de er.

Tager man et forsigtigt kikk i krystalkuglen og forsøger at fremskrive nogle af tidens modsatrettede tendenser frem mod det næste store jubilæum i 2045 – eller måske bare mod de næste 5-10 år – tegner der sig således tre forskellige scenarier.

Best case-scenariet bygger på den paradoksale sandhed, at enhver krise rummer en mulighed. Den voksende krise i det regelbaserede, internationale samarbejde har potentialet til at fungere som et langsomt 'wake-up call' for danske politikere og den danske befolkning og minde dem om, at et stærkt diplomati er helt afgørende for, at en lille stat som Danmark kan kæmpe for de institutioner og værdier, der har skabt grundlaget for dansk sikkerhed og velfærd siden anden verdenskrig.

Forudsætter vi, at regeringen ønsker at fastholde den danske tradition med et lille, men stærkt og ikke-sagsbehandlende statsministerium, vil det alt andet lige styrke Udenrigsministeriets position som den, der har ansvaret for at sikre en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks samlede internationale tilstedeværelse.

I *worst case*-scenariet forstærkes den igangværende fragmentering. Flere opgaver, der i dag ligger hos Udenrigsministeriet, overtages af andre ministerier og/eller forskellige former for ikke-statslige aktører. Elementer af folkeretten overtages f.eks. af Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Udlændingeministeriet. Borgerservice og eksportfremme udliciteres til forsikringselskaber, erhvervsorganisationer og konsulentvirksomheder, mens udviklingspolitikken i praksis overlades til de multilaterale organisationer, civilsamfundsorganisationer og forskellige former for 'offentligt-private partnerskaber'. Udenrigsministeriet deltager i nogle af disse netværk og har også en faciliterende rolle som 'convener', men har ingen selvstændig samlende politikdrivende funktion i Danmark. Udetjenesten bruger størsteparten af sin tid på at planlægge besøg for tilrejsende danske delegationer fra andre ministerier, folketingsudvalg, erhvervslivet, uddannelsesinstitutioner og Kongehuset.

Status quo-scenariet indebærer, som navnet antyder, ikke store ændringer. Udenrigsministeriet bevarer sin koordinerende rolle og det overordnede ansvar for regeringens udenrigspolitik, men uden at få tilført særlige ressourcer eller organisatoriske mekanismer, der kan sætte ministeriet i stand til at va-

retage funktionen som *boundary spanner* med kraft og dynamik. Den udenrigspolitiske retning fastlægges reelt i Statsministeriet, der løbende styrker sin egen udenrigspolitiske kapacitet. Samtidig 'opruster' en række af sektorministerier – forsvar, klima – deres internationale engagement og dagsordenssættende frontløber-funktion. Udenrigsministeriet kæmper for at bevare sit ressort intakt og fokuserer i den forbindelse særligt på de borger- og virksomhedsnære opgaver.

Som det altid er tilfældet med scenarie-tænkning, ligger det mest sandsynlige udfald formentlig et sted midt mellem de modsætninger, der er opstillet her. De tre scenarier er reelt ikke så gensidigt udelukkende, som de fremstår. Udenrigsministeriet kan således godt om føje år stå i en situation, hvor elementer fra både worst case- og best case-scenariet er i spil: Regeringernes interne beslutningsprocedurer kan være ændret, så Udenrigsministeriet – i samarbejde med Statsministeriet – har fået bedre greb om 'samtænkningen', som f.eks. foreslået af Peter Taksøe Jensen i hans rapport fra 2016. Samtidig kan fragmenteringen af Danmarks internationale engagement meget vel være fortsat i den forstand, at stadigt flere ikke-statslige aktører er blevet inddraget og har fået selvstændig indflydelse på både politikformuleringen og -implementeringen. Virkeligheden er som bekendt noget rod.



Det virkeligt afgørende og det, der vil bestemme Udenrigsministeriets position på Slotsholmen i de næste 5-10, måske 25 år, er højst sandsynligt udfordringer og tendenser, der slet ikke har vist sig endnu

Det virkeligt afgørende og det, der vil bestemme Udenrigsministeriets position på Slotsholmen i de næste 5-10, måske 25 år, er højst sandsynligt udfordringer og tendenser, der enten ikke har vist sig endnu, eller hvis effekter vi kun lige kan ane konturerne af – som f.eks. Covid-19. Uanset hvordan samspillet mellem udefrakommende chok, kriser og indenrigspolitiske dynamikker bliver, synes det dog klart, at der er plads til forbedring af diplomatiets placering i dansk udenrigspolitik.

Noter

- 1 <https://modst.dk/media/32980/loenoversigt-for-departementschefer2019.pdf>
- 2 Oplysningerne om regeringsudvalgenes sammensætninger stammer fra en uofficiel oversigt over »Regeringsudvalg 1960-2019«, der er udarbejdet af Statsministeriet til intern brug, men udleveret via aktindsigt.
- 3 Udenrigsministeren var således ikke fast medlem af K-udvalget i 1982-86 (Uffe Elle-mann-Jensen, V), 1991-1997 (Niels Helveg Petersen, RV), 2001-2004 (Per Stig Møller, KF) og 2012-2013 (Villy Søvndal, SF).
- 4 Udenrigsministeriets 'mission, vision og værdier' – og den officielle udlægning af disse – kan findes på ministeriets hjemmeside: <https://um.dk/da/om-os/organisation/mission/> (senest besøgt 6. februar 2020).
- 5 Kirkeministeriet er angiveligt det eneste danske ministerium, der ikke har en særlig afdeling eller kontor dedikeret til internationalt samarbejde.
- 6 <https://www.altinget.dk/artikel/vestergaard-knudsen-fremtiden-kraever-en-ot-tende-embedsmandspligt>

Litteratur

- Bjøl, Erling (1983), *Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Buus, Axel (1984), »Udenrigstjenesten under forandring«, *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1984*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1984), »Mandariner og ministre«, *Politica*, 15(3): 284-304.
- Fuglsang, Niels og Lotte Jensen (2010), »Magtens mekanismer – Regeringens udvalgsstruktur og koordineringspraksis under Nyrup og Fogh«, *Samfundsøkonomen*, nr. 2, april: 17-23.
- Knudsen, Ann-Christina og Karen Gram-Skjoldager (2010), »Hvor gik statens repræsentanter hen, da de gik ud? Nye rolleforståelser hos diplomater og parlamentarikere efter 1945«, *Temp – Tidsskrift for Historie*, 1(1): 82-113.
- Iversen, Mads Holm (2002) »Laksko og gummistøvler: Kampen mellem Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet om eksportfremmearbejdet«, *Politica*, 34(3): 313-30.
- Knudsen, Ulrik Vestergaard (2018), »Internationalt udsyn er et must for moderne embedsmænd«, *Altinget*, 26. april.
- Mandag Morgen (2006), »Danmarks nye serviceministerium«, *Mandag Morgen*, 16. oktober.
- Møller, Otto (1995), »Træk af udenrigstjenestens ændrede arbejdsvilkår – med særlig vægt på de indre forhold«, i Udenrigsministeriet, red., *Nye grænser. Den danske udenrigstjeneste 1970-1995*, København: Udenrigsministeriet, pp. 157-90.
- Nedergaard, Peter og Mads Dagnis Jensen (2012), »Organiseringen af det danske EU-formandskab i 2012«, *Økonomi & Politik*, 85(3): 27-38
- Olesen, Thorsten Borring og Niels Wium Olesen (2017), *De danske ministerier 1972-1993*, København: Gads Forlag.
- Petersen, Nikolaj (2004), *Europæisk og globalt engagement. Dansk udenrigspolitisk historie, bind 6, 1973-2003*, København: Gyldendal.
- Pilegaard, Jess (2013), »Udenrigspolitikken er død – længe leve diplomatiet«, *Økonomi & Politik*, 86(2): 19-33.
- Rubin, Marcus (2020), »Det danske diplomati er blevet discount«, *Politiken*, 4. januar.
- Statsministeriet (2019), *Fortegnelse over regeringsudvalg i perioden 1960-2019*, København: Statsministeriet
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid«, København: Udenrigsministeriet.
- Smith-udvalget, Bo (2015), *Embedsmanden i det moderne folkestyre*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Wøhlk, Henrik (1995), »Femogtyve år«, i Udenrigsministeriet, red., *Nye grænser. Den danske udenrigstjeneste 1970-1995*, København: Udenrigsministeriet, pp. 9-31.