Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid

Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030

Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, maj 2016

Forord

Den 15. september 2015 blev jeg bedt om at stå i spidsen for en udredning om Danmarks internationale engagement. At regeringen har valgt at bede én person om at stå i spidsen for udredningen – og ikke et ekspert- eller embedsmandsudvalg – har jeg valgt at tolke sådan, at regeringen har ønsket en udredning med kant, som lægger op til en politisk og folkelig debat.

Denne udredning er skrevet i en brydningstid i mere end én forstand. Tiden bærer præg af global magtspredning, demografiske udfordringer og en rivende teknologisk udvikling. Den europæiske sikkerhedsorden er udfordret. Europas nærområde er præget af tilbagevendende kriser, mens EU's sammenhængskraft og evne til at tilbyde kollektive løsninger er sat på prøve. Endelig åbner isens afsmeltning Arktis.

Uden sammenligning i øvrigt befinder også dansk diplomati og forsvar – de primære udenrigspolitiske institutioner i Danmark – sig i en brydningstid. Både forsvaret og Udenrigsministeriet har under skiftende regeringer haft faldende bevillinger. I en omskiftelig verden stiller det krav til prioritering, fokus og effektiv interessevaretagelse.

Regeringen har bedt om et bud på Danmarks strategiske interesser, en stærkere samtænkning og koordinering af de eksterne politikområder samt Danmarks kerneopgaver frem mod 2030. Udredningen giver *sit* bud på disse tre ting, men det er håbet, at udredningen vil tjene som udgangspunkt for en bred samfundsdebat. Det er på sin vis allerede lykkedes. Der har under udredningsarbejdet været en livlig debat i dagbladene, på de sociale medier, i TV og under arrangementer hos tænketanke og interesseorganisationer rundt om i landet.

Som led i udredningsarbejdet har jeg mødtes med en lang række kapaciteter inden for hver deres områder – over 100 i ind- og udland. Og jeg har deltaget i en række debatarrangementer, konferencer og rundbordsdiskussioner. Sammen med mine medskribenter i det sekretariat, der blev oprettet til støtte for udredningsarbejdet, har jeg også genbesøgt tidligere danske og udenlandske udredninger og rapporter.

Den eksterne følgegruppe har bidraget med inspirerende indspil til udredningen og har givet konstruktivt medspil og modspil fra start til slut. Udredningens anbefalinger og konklusioner er dog helt på mit eget ansvar.

Med de snævre tidsrammer og det brede mandat har udredningsopgaven kun kunnet løses med en uvurderlig indsats fra udredningssekretariatet bestående af Mikael Ekman, Mogens Christoffersen og Ole Sidenius.

Udenrigsøkonomisk Analyseenhed, Ruslandskontoret og Handelspolitisk kontor i Udenrigsministeriet, Forsvarets Efterretningstjeneste og Rolf Holmboe har lagt et stort arbejde i de analysebidrag, som udredningen i vidt omfang bygger på. Det samme har den interne skrivegruppe bestående af fem souschefer i Udenrigsministeriet og fire kontorchefer i Forsvarsministeriet, der har leveret bistand til analyse- og skrivearbejdet. Endelig har der været værdifuld sparring med en kreds af ambassadørkollegaer.

Det er min forhåbning, at denne udredning kan inspirere til en ny måde at tænke og formulere dansk udenrigspolitik på.

København, den 1. maj 2016

Peter Taksøe-Jensen
Ambassadør

Særlig tak til bidragsydere

Mange har bidraget til udredningen. Ud over de utallige mennesker, der har stillet sig til rådighed for møder og samtaler, har en lang række medarbejdere i særligt Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet bidraget med faktuelle bidrag og sparring på deres fagområder og fortjener alle en stor tak.

Desuden har en række personer stillet sig særligt til rådighed og leveret en stor indsats hele vejen gennem arbejdet med udredningen. De fortjener en særligt stor tak. Udover de tre medarbejdere i udredningssekretariatet gælder det:

Den eksterne følgegruppe med repræsentanter fra forskningsmiljøet, erhvervsorganisationer mv.: Anne Steffensen, Birgitte Qvist Sørensen, Catharina Sørensen, Helle Malmvig, Henrik Breitenbauch, Jens Klarskov, Karen Hækkerup, Karsten Dybvad, Kjeld Erik Brødsgaard, Lykke Friis, Martin Marcussen, Mikkel Vedby Rasmussen, Nanna Hvidt, Niels Wang, Ole Wæver, Philipp Schröder, Poul Engberg-Pedersen, Rebecca Adler-Nissen, Sten Rynning og Torben Möger Pedersen.

Den interne skrivegruppe bestående af souschefer fra Udenrigsministeriet og kontorchefer fra Forsvarsministeriet: Søren Jacobsen, Jakob Linulf, Lotte Machon, Lars von Spreckelsen-Syberg, Kristoffer Vivike, Joachim Finkielman, Jens Oddershede, Lars Salquist og Thomas Kvistholm Thrane.

Medarbejderne i Udenrigsministeriets Analyseenhed: Morten Lykke Lauridsen, Torkild Byg, Jacob Warburg og Poul Erik Dam Kristensen.

En række medarbejdere i Forsvarets Efterretningstjeneste.

Det netværk af ambassadører, der har været knyttet til udredningen: Anders Carsten Damsgaard, Carsten Staur, Casper Klynge, Christian Dons Christensen, Danny Annan, Hanne Fugl Eskjær, Lars Gert Lose, Mette Thygesen, Michael Zilmer-Johns, Niels Boel Abrahamsen, Ole Thonke, Trine Rask Thygesen, Tove Degnbol og Vibeke Pasternak Jørgensen.

Indhold

Sammenfatning I
Indledning XIV

Kapitel 1. En interessebaseret, samtænkt og fokuseret udenrigspolitik 1

1.1 Danmarks afsæt i verden 2
1.2 Udenrigspolitikkens formål og metode 3
1.3 Danmarks nationale interesser og værdier 3
1.4 Fordele ved en interessebaseret udenrigspolitik 4
1.5 Hvordan fastlægges Danmarks interesser? 4
1.6 Prioriteringsværktøj 5
1.7 Koordinerede indsatser mod fælles mål 6

Kapitel 2. Den globale udvikling mod 2030 7

2.1 Udviklingstræk 8
2.1.1 Europa ved en korsvej 8
2.1.2 Europæisk sikkerhedsorden under pres 9
2.1.3 Konflikter, skrøbelighed og ekstremisme 9
2.1.4 Isens afsmeltning åbner Arktis 10
2.1.5 Det økonomiske tyngdepunkt rykker mod øst 10
2.1.6 Befolkningsvækst skaber grobund for migration 12
2.1.7 Megabyer med globale ambitioner 13
2.1.8 Klimaforandringer og energiproduktion 13
2.1.9 Teknologisk sammenkoblede samfund 14
2.2 På vej mod en ny international orden 14
2.3 Globalt samarbejde med magt på flere hænder 15

Kapitel 3. Udenrigstjenestens opgaveløsning 17

3.1 Udenrigstjenestens aktuelle rammer 18
3.1.1 Globaliseringens vilkår og nye tendenser 19
3.1.2 Bevillinger, repræsentationer og medarbejdere 20
3.2 Fremtidens udenrigstjeneste 21
3.3 Fremtidens diplomat 22
3.4 Fremtidens ambassade 22

Kapitel 4. Danmarks strategiske interesser i en forbundet verden 25

4.1 Multilaterale indsatser og international orden 26
4.1.1 Den Europæiske Union 26
4.1.2 NATO 29
4.1.3 FN og det multilaterale system 30
4.1.4 International retsorden og menneskerettigheder 31
4.2 Danmarks bilaterale interesser og indsatser 32
4.2.1 Europa og USA 32
4.2.2 Rusland og Østeuropa 33
4.2.3 Arktis 35
4.2.4 Mellemøsten og Nordafrika 37
4.2.5 Afrika syd for Sahara 38
4.2.6 Asien 40
4.2.7 Latinamerika 41
4.3 Danmark i en sammenkoblet verden 42
4.3.1 Borgerservice og beredskab 42
4.3.2 Public diplomacy og krisekommunikation 45

Kapitel 5. Udvikling, stabilisering og økonomisk diplomati ... 47

5.1 FN's verdensmål og Danmarks globale engagement 48
5.2 Nytænkning af udviklingspolitik og stabilisering 49
5.2.1 Hovedindsatsområder 52
5.2.2 Bæredygtig vækst gennem partnerskaber 52
5.2.3 Styrket indsats i lande i skrøbelige situationer 54
5.2.4 Samtænkte stabiliseringsindsatser 55
5.2.5 Forebyggelse af migration 56
5.2.6 Pejlemærker for ny udviklingspolitisk strategi 57
5.3 Økonomisk diplomati 58
5.3.1 Dansk erhvervslivs internationalisering 59
5.3.2 Geografisk og sektormæssig prioritering 60
5.3.3 Globale spilleregler og handelspolitik 61
5.3.4 Teknologi, innovation og arbejdskraft 63
5.4 Myndigheder og vækstrådgivere 64
5.5 Finansiering og projektledelse 65

Kapitel 6. Forsvarets opgaveløsning 69

6.1 Rammer for forsvaret 70
6.2 Strategiske vilkår for Kongeriget Danmark 71
6.2.1 USA og den globale magtspredning 71
6.2.2 Rusland og den europæiske sikkerhedsorden 71
6.2.3 Ændrede vilkår i Østersøregionen 72
6.2.4 Arktis i forandring 72
6.2.5 Skrøbelige og sammenbrudte stater 73
6.2.6 En konstant terrortrussel 73
6.2.7 Spredning af masseødelæggelsesvåben og fremføringsmidler 73
6.2.8 Cyber 73
6.2.9 Ændrede sikkerhedspolitiske vilkår 74
6.3 Et aktivt Danmark i det internationale forsvarssamarbejde 75
6.4 NATO garanterer Danmarks sikkerhed 75
6.5 Forsvarets ressourcesituation nu og i fremtiden 77
6.6 Forsvarets fremtidige indretning 79
6.6.1 Søværnet 80
6.6.2 Hæren 81
6.6.3 Flyvevåbnet 81
6.6.4 Specialoperationsstyrker 82
6.6.5 Cyberkapacitet 82
6.6.6 Hjemmeværnet 82
6.6.7 Beredskabet 83
6.6.8 Forsvarets rolle i Arktis 83

Kapitel 7. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier 85

7.1 Danmarks strategiske orientering 86
7.2 Kerneopgaver og prioriteter 87
7.3 Samtænkning og koordinering af Danmarks udenrigspolitik 87
7.3.1 En samtænkt udenrigspolitik 87
7.3.2 En national udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 88
7.3.3 Områdestrategier for kerneopgaverne 88
7.3.4 Den interne beslutningsproces – koordinerede regeringsbeslutninger 88
7.3.5 Den eksterne beslutningsproces – Folketingets inddragelse 89
7.4 Konklusion 89

Bilag 91

Bilag 1: Kommissorium 92
Bilag 2: Sammenfatning af Følgegruppens drøftelser 94
Bilag 3: Arrangementer og institutioner konsulteret under udredningsarbejdet 102

Baggrundsanalyser og datagrundlag i separat bilagsbind

Sammenfatning

”Brydningstid: … tid med uro og omskiftelser”

Global magtspredning, nye trusler og hastig teknologisk udvikling…

Dansk diplomati og forsvar skal i de kommende år operere i en verden, der på mange måder befinder sig i en brydningstid. Det økonomiske tyngdepunkt forskyder sig mod Asien, den teknologiske udvikling ændrer vilkårene for mennesker, virksomheder og myndigheder. Europas sikkerhed og værdigrundlag udfordres, og nærområdet præges af kriser og sammenbrud, som har stor betydning for Danmark. Mulighederne og udfordringerne er mange og mangeartede, og ressourcerne begrænsede i en tid, hvor dansk diplomati og forsvar under skiftende regeringer har haft faldende bevillinger. I en omskiftelig verden stiller det krav til prioritering og effektiv interessevaretagelse. Det kalder på øget fokusering og samtænkning af Danmarks indsatser og refleksion over, hvilke mål og opgaver, der først og fremmest skal varetages.

…skaber behov for et frisk kig på de udenrigspolitiske prioriteter…

Denne rapport præsenterer resultaterne af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske udredning, som blev lanceret af Regeringen i september 2015.

Ifølge Kommissoriet skal den lede til tre ting:

- En afdækning af Danmarks strategiske interesser i forhold til en række centrale udviklingstræk, udfordringer og muligheder i de kommende 10-15 år.
- Et samlet bud på en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, handelspolitik og eksportfremme samt udviklingspolitik.
- Et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser i de kommende år.

…og offentlig debat om Danmarks rolle i verden

Formålet er ifølge kommissoriet at skabe grundlaget for en øget fokusering og prioritering af Danmarks internationale engagement og varetagelsen af Kongeriget Danmarks interesser, herunder de kommercielle. Hvordan placerer vi bedst muligt Danmark på den internationale scene i en tid med begrænsede ressourcer til diplomati og forsvar? Skåret ind til benet er det det spørgsmål, denne udredning forsøger at give et svar på.

Rapporten er et oplæg til den politiske debat om fremtidens udenrigs- og sikkerhedspolitik og skal blandt andet indgå i grundlaget for de kommende forhandlinger om et nyt forsvarsforlig efter 2017 og en ny udviklingspolitisk strategi i 2016.

Interessebaseret udenrigspolitik

Udenrigspolitikken skal varetage Danmarks nationale interesser og værdier

Udenrigspolitikkens formål er at bidrage til at forstå, påvirke og forholde sig til den internationale udvikling med det hovedformål at bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark med et dansk værdigrundlag til gavn for befolkningen. Forsvars-, sikkerheds-, udviklings- og handelspolitik er integrerede dele af Danmarks udenrigspolitik, der skal opfylde denne vision.

Med afsæt i Kongeriget Danmarks særtræk og placering i verden…

Det gøres bedst ved at føre en interessebaseret, samtænkt og fokuseret udenrigspolitik, der har Danmarks, de øvrige rigsdeles og befolkningens sikkerhed, velstand og grundlæggende værdier som sine centrale pejlemærker.

Udgangspunktet er de varige forhold, som knytter sig til Danmarks placering i verden og rolle som international aktør, den virkelighed, der omgiver os, og det værdigrundlag, det danske samfund bygger på. Kongeriget Danmark er en arktisk stormagt og et mindre europæisk land placeret mel-

lem de regionale stormagter og en del af en nordisk og nordeuropæisk kulturkreds. Danmark er også en handelsnation med en lille åben økonomi, som trives bedst i en stabil og regelbundet international orden. Danmarks medlemskab af EU, NATO og FN er det grundlæggende fundament for varetagelsen af Danmarks interesser internationalt.

Udredningen giver på den baggrund et bud på Danmarks vitale og meget vigtige nationale interesser. De kan udgøre kontinuerlige retningspile for prioritering af de udenrigspolitiske indsatser. Nationale interesser kan desuden tjene som fælles referenceramme for politikere og befolkning, når udenrigspolitiske beslutninger skal træffes, og en rød tråd i samtænkningen af instrumenter og indsatser på tværs af Danmarks internationale engagement.

...opstilles et prioriteringsværktøj til effektiv interesseva-retagelse

Nationale interesser kan imidlertid ikke stå alene. En fokuseret udenrigspolitik må også tage højde for, hvordan Danmark kan sikre størst mulig gennemslagskraft. Strategiske valg bør således basere sig på en afvejning af især tre hensyn:

- **Interesser:** Hvad står på spil for Danmark? Er der tale om en vital, meget vigtigt eller mindre vigtig national interesse? Er en dansk interesse truet af udviklingen?
- **Partnerskaber:** Er der tale om en unik dansk eller en bredt delt interesse? Kan vi gøre det alene eller i partnerskaber med andre? Skal Danmark tage føringen? Eller kan vi overlade opgaven til vores partnere?
- **Indflydelse:** Kan vi gøre en forskel? Efterspørges særlige danske styrkepositioner, ekspertise eller erfaringer?

Disse tre hensyn kan udgøre kernen i et prioriteringsværktøj til en mere strategisk udnyttelse af danske udenrigspolitiske ressourcer, der fokuserer indsatsen på de områder, hvor vi har mest på spil og kan gøre den største forskel – enten alene eller i partnerskaber. Nogle interesser bliver Danmark nødt til at løfte alene, andre deles af mange og forfølges bedst i fællesskab. Den konkrete afvejning må tage afsæt i en analyse af, hvilke udfordringer og muligheder Danmark og andre lande står overfor.

Verden i bevægelse mod 2030

Verdens gang bliver mere uforudsigelig

Danmark skal de næste 10-15 år navigere i en verden, der på flere områder vil adskille sig væsentligt fra de seneste 25 år efter den Kolde Krig. Sideløbende med globaliseringen og udbredelsen af grænseoverskridende netværk vil traditionel geopolitik og dermed geografisk beliggenhed igen få større betydning. Større uforudsigelighed bliver et gennemgående vilkår i en mere forbundet verden, hvor magten spredes på flere hænder, og teknologiske kvantespring fører til såvel nye muligheder som risici.

Mange steder går det historisk godt...

Overordnet set bevæger verden sig i en mere fredelig og velstående retning. Siden 1990 er antallet af ekstremt fattige mere end halveret, og den globale middelklasse er tredoblet. Flere lande integreres i verdensøkonomien, og der sker betydelige fremskridt i blandt andet adgang til sundhed og uddannelse.

... men Europa er udfordret på flere fronter og risikerer at lukke sig endnu mere om sig selv

Europas nærområder med Rusland i øst og Mellemøsten i syd udgør dog stigende udfordringer. Den europæiske sikkerhedsorden er under pres fra Rusland, og Mellemøsten og Nordafrika vil fortsat være en betydelig kilde til ustabilitet med direkte effekter for Europa og Danmark. Det skyldes konflikter, militant ekstremisme, dårlig regeringsførelse og flygtningestrømme. Også Afghanistan og dele af Afrika vil kunne være kilder til fortsat ustabilitet. Trods en generelt mere stabil verden er der i Europas nærområder alvorlige udfordringer de kommende år.

Europa oplever samtidig en stigende nationalisme og EU-skepsis, som vil bidrage til et mere indadskuende EU i de kommende år. Og EU vil formentlig fortsat have svært ved at omsætte sin globale økonomiske vægt til tilsvarende udenrigspolitisk gennemslagskraft.

I Arktis åbner isens afsmeltning perspektiver for øget økonomisk aktivitet og udvikling, men øger også behovet for myndighedsopgaver som søredning og miljøbeskyttelse.

Det økonomiske tyngdepunkt rykker mod Asien og flere integreres i verdensøkonomien

Den økonomiske vækst i Asien forskubber gradvist det globale politiske og økonomiske tyngdepunkt fra vest mod øst. Dermed bliver resten af verden også mere afhængig af fortsat økonomisk vækst og stabilitet i regionen, især i Kina. Den globale handel vil mod 2030 være præget af en række tendenser, som vil få stor betydning for Danmark. Det gælder blandt andet øget handel med og i Asien, integration af udviklingslandene i den globale økonomi, vækst i handel med tjenesteydelser samt en dybere globalisering, hvor komplekse handelsstrømme i såkaldte værdikæder øger behovet for globalt samarbejde og handelspolitiske regelsæt.

Vi bliver flere og flere på kloden...

Verdens befolkning vil nå omkring 8,5 milliarder i 2030, og befolkningsvæksten vil især ske i de store byer, som får større betydning som globale aktører. Vækst og jobmuligheder for millioner af unge vil være afgørende for social stabilitet, mobilitet og migration i områderne med befolkningsvækst. Europa vil samtidig opleve stigende mangel på arbejdskraft. Klimaforandringerne vil være en trusselsmultiplikator, der vil bidrage til ustabilitet og migration. Samtidig forpligter den nye klimaaftale alle lande til at intensivere kampen mod klimaforandringerne og skaber store muligheder for dansk eksport.

...og teknologien binder os tættere sammen og ændrer vores hverdag

Innovation og udbredelse af nye teknologier sker med stigende hastighed og ændrer fundamentalt markeder, kommunikationsformer og arbejdsgange. Internettet vil gøre verden endnu mere sammenvævet og give nye økonomiske muligheder, mens cybertrusler vil udgøre en stigende sikkerhedspolitisk udfordring.

Samlet set vil udviklingen forrykke de globale magtbalancer...

Den internationale stabilitet vil i stigende grad afhænge af forholdet mellem USA og Kina, mens EU og stærke stater som Indien og Brasilien samtidig kan fylde mere på den internationale scene. USA's og Europas kombinerede økonomiske, militære, politiske og kulturelle styrke vil frem mod 2030 fortsat have en stabiliserende global indflydelse. Men de nye, stærke stater ønsker større indflydelse på de internationale politiske og økonomiske beslutninger. Det er derfor afgørende, at der fortsat opretholdes en regelbaseret international orden, som både de stater, der er på vej opad i det internationale hierarki, accepterer og agerer i, og som også de øvrige lande kan se sig selv i.

...og ikke-statslige aktører får større betydning

Samtidig vil et stigende antal udfordringer overgå staternes egen formåen og stille krav om nye og bredere samfundsmæssige alliancer. Ikke-statslige aktører som storbyer, provinser, multinationale virksomheder, fonde, uformelle grupper og magtfulde individer vil få øget global indflydelse. En bredere vifte af aktører vil derfor ønske en plads om bordet, når internationale beslutninger træffes. Globaliseringen accelererer en magtspredning, hvor stater ikke længere har monopol på udenrigs– og sikkerhedspolitik. Nationale regeringer og internationale institutioner vil opleve, at der i højere grad vil være udviklinger, som de ikke kan forudsige og ikke har kontrol over. I den situation vil effektive internationale svar afhænge af styrken og bredden af internationale og samfundsmæssige partnerskaber.

Danmarks fremtidige udenrigs- og sikkerhedspolitik

Den ændrede globale kontekst skaber både udfordringer og muligheder for Danmark. De udenrigspolitiske indsatser skal prioriteres skarpt i henhold til interesser, styrkepositioner og muligheder for partnerskaber. Det gælder både de multilaterale og bilaterale indsatser og de enkelte politikområder og instrumenter i udenrigs-, sikkerheds-, udviklings-, handels- og forsvarspolitikken.

Opgaverne skal løftes med en mindre udenrigstjeneste...

Fremtidens udenrigstjeneste

Diplomatiets grundlæggende formål vil være uændrede. Men virkemidlerne skal tilpasses i takt med, at emnerne bliver mere mangfoldige, indbyrdes forbundne, og nye aktører kommer på banen. Samtidig indsnævres de ressourcemæssige rammer, også i Udenrigsministeriet. Fra 2000 frem til 2019 vil udenrigstjenesten i alt være beskåret med en tredjedel eller ca. 800 mio. kr. Den internationale udvikling kombineret med generel bevillingsnedgang stiller krav om øget prioritering og forstærker behovet for involvering af andre aktører i udenrigspolitikken.

...der er på forkant med udviklingen

Den øgede uforudsigelighed kræver samtidig en omstillingsparat og åben udenrigstjeneste, som evner at analysere og være på forkant med udviklingen og skabe merværdi for hele spektret af dansk interessevaretagelse. Evnen til at kombinere traditionelle diplomatiske kanaler med formelle og uformelle netværk bliver et omdrejningspunkt. Det er her en styrke, at det overordnede ansvar

for diplomatiet, udviklingsbistanden samt eksportfremme og handelspolitik er samlet i Udenrigsministeriet, der samtidig også varetager de øgede opgaver med borgerservice og beredskab samt offentlighedsdiplomati og kommunikation i forhold til udlandet.

...i kraft af sine medarbejdere og den lokale tilstedeværelse...

Som den koordinerende myndighed på udenrigsområdet er det vigtigt, at Udenrigsministeriet kan rekruttere og fastholde medarbejdere med international erfaring og faglighed og samtidig opretholde den nødvendige mobilitet i tjenesten. Gennem repræsentationerne skal Danmark have en tilstrækkelig tung tilstedeværelse i de politikdrivende hovedstæder med størst betydning for danske interesser.

...og i tæt samspil med EU's Fælles Udenrigstjeneste

Omvendt skal Danmark i lande, hvor vi ikke selv er til stede, tage konsekvensen og overlade opgaver, der ikke har særlig dansk karakter, til EU's Fælles Udenrigstjeneste eller andre partnere. Der bør udarbejdes en analyse af Danmarks fremtidige udenrigstjeneste, der behandler disse spørgsmål. Udenrigsministeriet skal være hele samfundets internationale bindeled. Der bør sikres strategisk fokusering, så kræfterne og midlerne anvendes dér, hvor Danmark har mest på spil. Det vil skabe de bedste forudsætninger for at gøre en forskel, alene eller med andre. Dermed kan vi påvirke verden i den retning, der bedst flugter med danske interesser og værdier.

Multilaterale indsatser

Multilateralt samarbejde, institutioner og regler sikrer indflydelse for Danmark...

Danmark har store fordele ved forpligtende internationalt samarbejde og regler, der sikrer indflydelse for mindre lande og fælles spilleregler. Grænseoverskridende udfordringer kræver grænseoverskridende løsninger.

...med EU som det vigtigste omdrejningspunkt...

EU er omdrejningspunktet for varetagelse af Danmarks økonomiske interesser, der er tæt knyttet til det indre markeds frie bevægelighed, og EU er den vigtigste eksportregion for Danmark. Men EU's sammenhængskraft er udfordret af den økonomiske situation i Europa, flygtninge- og migrationskrisen og en stigende nationalisme og EU-skepsis. EU's evne til at håndtere disse udfordringer er afgørende for EU's internationale gennemslagskraft og en forudsætning for, at EU effektivt kan bidrage til internationale løsninger på morgendagens udfordringer.

...både i forhold til økonomi og løsning af grænseoverskridende udfordringer, der ikke kan løses nationalt

For Danmark er det afgørende, at EU er en velfungerende ramme for regulering af nationale og internationale økonomiske forhold af betydning for Danmark og for fremme af fælleseuropæiske løsninger i forhold til den internationale udvikling. Danmark skal placere sig bedst muligt i EU-samarbejdet med hensyn til dansk interessevaretagelse inden for rammerne af det danske EU-medlemskab.

Danmark skal i stigende grad være i stand til at påvirke både de øvrige EU-landes positioner i Bruxelles og i de vigtigste, politikdrivende landes hovedstæder. Vi kan styrke dansk indflydelse ved at opbygge strategiske, langsigtede alliancer på grundlag af det interessefællesskab, vi har med lande i især Nordeuropa. Vi bør således fastholde og udbygge samarbejdet med de nordiske og baltiske lande, Nederlandene og andre ligesindede lande om den europæiske dagsorden.

NATO garanterer Danmarks sikkerhed...

NATO er garant for Danmarks og Europas sikkerhed og bidrager til krisestyring, stabilisering og kapacitetsopbygning. Alliancen er en ramme for dansk deltagelse i internationale operationer og et redskab til at sikre stabilitet i Danmarks og Europas nærområde. Gennem partnerskaber bidrager NATO desuden til bredere sikkerhed og udgør det primære forum for transatlantiske sikkerheds- og forsvarspolitiske drøftelser. Det er i Danmarks interesse, at NATO fremadrettet fastholder fokus på alle disse tre opgaver.

Danmark bør som en anerkendt allieret fortsat bidrage aktivt til alle tre hovedopgaver, til NATO's sammenhold og til en stærk transatlantisk dimension for alliancen. Det er afgørende for Danmark og for alliancen, at USA fortsat engagerer sig i Europas sikkerhed. Danmark bør i den forbindelse sikre, at vi fortsat betragtes som et attraktivt partnerland og en kerneallieret, der bliver lyttet til.

...og FN bidrager til globale spilleregler til gavn for menneskerettigheder, fred og sikkerhed, udvikling og globale goder

FN-systemet udgør det primære globale forum for international fred og sikkerhed, retsorden og menneskerettigheder samt global udvikling. Med vedtagelsen af 2030-dagsordenen med de 17 verdensmål om bæredygtig udvikling og klimaaftalen i Paris har FN bekræftet sin fortsatte relevans

som forum for internationale svar på verdens udfordringer. Men det står samtidig klart, at der er behov for at reformere FN's Sikkerhedsråd og dets øvrige organer som tidssvarende og repræsentative rammer i lyset af de globale magtforskydninger. Danmark bør støtte reformer og arbejde for, at såvel FN som Verdensbanken og IMF moderniseres og kan bidrage yderligere til at løfte den nye globale dagsorden i partnerskab med en bred række af aktører.

Danmark skal fortsat fremme den internationale retsorden og universelle menneskerettigheder med udgangspunkt i en klart kommunikeret og forudsigelig værdipolitisk profil og dialog med partnerlande. Den danske indsats bør tage afsæt i en bred forankring i det danske samfund med aktiv inddragelse af danske samfundsaktører, herunder myndigheder, erhvervsliv og civilsamfund. Danmarks kandidatur til FN's menneskerettighedsråd i 2019-2021 bør udnyttes til at fremføre danske synspunkter og mærkesager.

Bilaterale indsatser

Danmark skal sikre stærke bilaterale relationer…

Danmarks bilaterale indsatser er et vigtigt redskab til at fremme danske politiske og økonomiske interesser i forhold til de vigtigste partnere. Men de bilaterale indsatser skal ligesom de multilaterale fokuseres på områder, hvor der er betydelige danske interesser på spil, og hvor vi kan gøre en forskel. Især geografisk nærhed, global tyngde og direkte påvirkning af Danmark er vigtige parametre for tilrettelæggelsen af vores indsats.

…særligt til nære, politikdrivende europæiske lande og USA…

Danmark bør fastholde og udbygge båndene til sine primære europæiske partnere i Norden og Tyskland, men også Storbritannien, Frankrig og andre ligesindede lande. I det transatlantiske forhold skal Danmark bevare USA som en af de tætteste allierede, fungere som brobygger mellem Europa og USA og fastholde det amerikanske engagement i Europas sikkerhed. Danmark bør blandt andet styrke samarbejdet om terrorbekæmpelse samt udbygge de økonomiske relationer til USA ved at arbejde for en transatlantisk frihandelsaftale, TTIP.

…bidrage til en fælles robust linje over for Rusland og støtte reformkræfter i Østeuropa…

I forhold til Rusland bør Danmark støtte EU's linje om en fælles, robust og principfast politik udadtil og sammenhold og modstandskraft indadtil. Det skal især ske gennem udmøntning af fælles EU-sanktioner og NATO-forpligtelser, herunder dansk deltagelse i øvelser i nærområdet. Fastheden skal dog ikke stå alene, men bakkes op af dialog med Rusland på basis af etablerede principper og samarbejde om fælles interesser. Udgangspunktet bør være Danmarks nærområde, hvor f.eks. dialogen i Østersørådet bør genoptages. Danmark skal styrke støtte til reformer og kapacitetsopbygning i Ukraine og andre lande i regionen.

…styrke indsatsen i Arktis til gavn for Kongeriget, det grønlandske folk og hele regionen…

Kongeriget bør opprioritere indsatsen i Arktis for at fremme en fredelig og økonomisk og miljømæssigt bæredygtig udvikling til gavn for regionen, Riget og det grønlandske og færøske folk. Det kræver en styrket indsats og samarbejde internt i Kongeriget, men også internationalt for at udnytte de påvirkningsmuligheder, Kongeriget har som Arktisk stormagt. Danmark bør afsøge mulighederne for satellitbaserede løsninger i Arktis, etablering af en forskningshub i Nuuk, tage aktivt førerskab i forhold til offentlighedsdiplomati og undersøge mulighederne for nye finansieringsmekanismer, blandt andet fonde og offentligt-private partnerskaber. Internationalt bør et arktisk sikkerhedspolitisk forum etableres, og mulighederne overvejes for en hurtigere afslutning på sokkelspørgsmålet.

…prioritere indsatser i Mellemøsten og Afrika, der kan bidrage til udvikling, stabilisering og øget samhandel…

Danmark skal i Mellemøsten og Afrika prioritere områder, hvor vi har særlige interesser relateret til eksempelvis migration og sikkerhed. Indsatsen kan spænde fra udviklingspolitiske indsatser, samtænkte stabiliseringsindsatser og militære midler i eksempelvis Syrien og Libyen til økonomisk interessevaretagelse i de lande, hvor der er muligheder for dansk erhvervsliv. Langsigtede løsninger på regionens udfordringer skal ske gennem et tættere parløb med EU, anvendelse af unionens instrumenter, herunder de handelspolitiske, og ved at udbygge relationerne til regionale magter. I Mellemøsten og Nordafrika især Tyrkiet, Egypten, Iran, Saudi Arabien samt Israel, og i Afrika Syd for Sahara især Nigeria, Sydafrika, Kenya og Etiopien.

…og bidrage til fortsat stabilisering i Afghanistan

Vi bør støtte udviklingen i Afghanistan og bekæmpe ekstremisme og flygtningestrømme, blandt andet gennem støtte til afghanske styrker og bidrag til grundlaget for økonomisk vækst og en

bedre fremtid for befolkningen. Der kan overvejes mere omkostningsbevidste modeller for engagementet i Afghanistan.

Fremme strategiske partnerskaber med fremvoksende lande i Asien…

Asien har stigende kommerciel og politisk betydning for Danmark. Derfor bør Danmark fremme og udbygge de strategiske partnerskaber med Kina, Indien, Japan, Sydkorea og Indonesien og binde kommercielle, politiske og sektorspecifikke interesser sammen gennem inddragelse af såvel myndigheder som erhvervsliv, universiteter og det bredere samfund. Danske løsninger og erfaringer er efterspurgte i mange asiatiske lande, og Danmark bør blandt andet positionere sig som en central partner i håndtering af fremtidens klimaudfordringer i Asien baseret på danske styrkepositioner.

…og enkelte lande i Latinamerika

I Latinamerika er Danmarks interesser især knyttet til de økonomiske muligheder og et fælles værdigrundlag med landene i regionen. Danmark bør satse på strategiske partnerskaber med Brasilien og Mexico, der begge får stigende international indflydelse i de kommende år.

Udenrigsministeriet skal opretholde et kriseberedskab…

Indsatser i en sammenkoblet verden

Globaliseringen indebærer en stigende betydning af Udenrigsministeriets borgerservice, som årligt bistår ca. 5000 danskere i udlandet og vedligeholder 50 rejsevejledninger. Udenrigsministeriet skal fastholde og videreudvikle informationsindsatsen på relevante platforme. Stigende rejseaktivitet og samhandel betyder sammen med hyppigere kriser og katastrofesituationer øget behov for et solidt beredskab.

…og udnytte Danmarks brand som et politisk og kommercielt aktiv

For offentlighedsdiplomatiet åbner ny teknologi og udbredelsen af internettet og sociale medier nye muligheder for dansk interessevaretagelse. Det danske brand er et politisk og kommercielt aktiv, der skal udnyttes aktivt i interessevaretagelsen, ligesom negative historier om Danmark kan imødegås gennem en målrettet, proaktiv kommunikationsindsats forankret på regeringsniveau.

Udviklingspolitik, stabilisering og økonomisk diplomati

De nye verdensmål giver mulighed for et hidtil uset offentligt-privat parløb…

Med de nye verdensmål og klimaaftalen fra Paris er scenen sat til et hidtil uset tæt parløb mellem offentlige og private aktører om mobilisering af ressourcer til udvalgte fokusområder. Det betyder f.eks., at grøn omstilling og bæredygtig urbanisering både bliver udviklingsmål og vækstsektorer for erhvervslivet. For Danmark giver det mulighed for at samtænke udviklingssamarbejde og økonomisk diplomati på helt nye måder.

Danmark har deltaget aktivt i forhandlingerne om verdensmålene og har en klar interesse i deres virkeliggørelse. Danmark bør derfor spille en aktiv rolle i realiseringen af verdensmålene, især hvor Danmark har særlige forudsætninger. En politisk prioritering af et mindre antal mål, hvor danske interesser og gennemslagskraft er størst, vil være med til at sikre det stærkeste og mest omkostningseffektive danske bidrag til global fremdrift på 2030-dagsordenen.

…og gavner både udviklingslandene, Danmark og globale goder

Dansk udviklingssamarbejde skal styrkes som en integreret del af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik gennem nytænkning og skarpere prioritering med andre politikområder og i samspil med sektorer på tværs af hele samfundet (whole of society tilgang). Gennem udviklingssamarbejdet skal Danmark investere i en verden med fremskridt og bæredygtig vækst, der både kommer udviklingslandene og det danske velfærdssamfund og erhvervsliv til gode. Det kan også være et bolværk mod kriser i udlandet, der har direkte konsekvenser for sikkerhed og velstand i Danmark.

En stærkere kobling mellem udviklingssamarbejdet og danske interesser kan opnås ved at fokusere indsatsen inden for tre indsatsområder:

- Fremme bæredygtig vækst og udvikling
- Styrke indsatsen i lande i skrøbelige situationer
- Forebygge flygtninge- og migrationsstrømme

Bistanden skal være løftestang for bæredygtig vækst og udvikling

Bæredygtig vækst skal fremmes gennem partnerskaber med udviklings- og vækstlande, erhvervsliv og private investorer, så udviklingsbistanden i højere grad bruges som risikovillig kapital og løftestang for private investeringer og deling af danske erfaringer og løsninger. De traditionelle lande-

programmer bør gradvist transformeres til mere fleksible partnerskaber, hvor bistanden udgør en katalysator for andre finansieringskilder og understøtter danske kommercielle interesser.

Støtten til skrøbelige lande bør styrkes gennem et nyt program for bistand, stabilisering og kapacitetsopbygning...

I forhold til skrøbelige stater og migration skal en tættere koordination af den humanitære bistand, udviklingssamarbejde, stabiliseringsindsatser og danske styrkepositioner bidrage til at adressere problemerne tættere på deres oprindelse. Der bør fokuseres skarpt på få lande i skrøbelige situationer, eksempelvis Afghanistan, Syrien og Libyen. Samtænkningen mellem indsatserne bør styrkes, og det anbefales, at der etableres et nyt stærkt program for bistand, stabilisering og kapacitetsopbygning i Østeuropa, Mellemøsten og Nordafrika i form af en ny, større og mere fleksibel pulje, der samler de nuværende indsatser i Freds- og Stabiliseringsfonden, Naboskabsprogrammet for EU's østlige nabolande og Det Arabiske Initiativ.

...og fokuseres i Europas nærområder for at forebygge flygtningestrømme.

På tværs af indsatsområderne bør Danmark sikre geografisk fokus, så udviklingsindsatsen koncentreres, hvor der er et sammenfald mellem behov for støtte og identificerede danske interesser. Det gælder eksempelvis prioritering af indsatsen i eller tæt ved flygtningenes oprindelseslande, hvor bistandsmidlerne rækker længere end i Danmark. Danmark bør sikre et stabilt og forudsigeligt finansielt niveau for udviklingsengagementet over en årrække for at sikre Danmark som en troværdig og effektivt partner og skabe mulighed for langsigtet kobling til den udenrigspolitiske interessevaretagelse.

Økonomisk diplomati bør prioriteres på tværs af regeringen og støtte virksomhedernes internationalisering

Økonomisk diplomati bør gives endnu højere prioritet på tværs af regeringen, og en styrket beslutningsstruktur i regeringen kan sikre relevante ministeriers langsigtede engagement. Når indsatsen optimeres i samspil mellem diplomatiet, erhvervslivet og den sektorfaglige ekspertise, fremmer økonomisk diplomati både danske markedsmuligheder og danske interesser i internationale værdi- og sikkerhedspolitiske dagsordener.

Den stadigt dybere globalisering stiller skærpede krav til de danske virksomheders konkurrenceevne, og hvor godt, de klarer sig, afhænger af evnen til internationalisering, til at optage og bruge nye teknologier og indgå i værdikæder. På den baggrund bør internationalisering af dansk erhvervsliv være det overordnede mål for økonomisk diplomati og Eksportrådets opgaveløsning, der har værdiskabelse for erhvervslivet som det centrale succeskriterium. Tjenesteydelser, internetøkonomi og investeringer får stigende betydning på verdensmarkederne og bør ligeledes gives højere prioritet. Det bør formaliseres i en ny strategisk ramme for Danmarks samlede økonomiske diplomati når den nuværende udløber i 2018.

Handelspolitikken skal bidrage til at åbne markeder og sikre fair vilkår

Handelspolitikken bør integreres tæt i det økonomiske diplomati med særlig fokus på frihandel og beskyttelse af virksomheders investeringer i udlandet. Derfor bør Danmark fortsat arbejde for åbne markeder, regelforenkling og effektive mekanismer til at håndhæve fair forretningsvilkår. En ambitiøs dansk profil i EU's handelspolitik er nøglen til interessevaretagelse i WTO, ligesom færdiggørelse af EU's frihandelsforhandlinger med Japan og USA bør gives prioritet. Handelspolitikken bør generelt tilrettelægges i et endnu tættere samarbejde med dansk erhvervsliv og med inddragelse af forbrugerorganisationer, fagforeninger og civilsamfund. Viden og teknologiske forspring er en nøgle til succes for dansk erhvervsliv. Innovationsindsatsen samt tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft bør derfor være en mere central opgave for det økonomiske diplomati. Det kan også bidrage til en styrket dansk indsats for at opbygge stærke innovationsmiljøer i Danmark.

Sektorsamarbejde og vækstrådgivere skal styrkes

Danske myndigheder har erfaringer og ekspertise inden for lovgivning, regulering og implementering, som efterspørges i mange lande og kan åbne nye døre for dansk erhvervsliv. Myndighedssamarbejdet og udsendelsen af vækstrådgivere finansieret af udviklingsbistanden bør derfor videreføres. Det kan overvejes at udvide ordningen med et antal nye vækstrådgivere, der også kan omfatte andre myndigheder, nye sektorområder samt eventuelt en udvidet landekreds.

Offentligt-private partnerskaber om finansiering skal udvides

Finansieringsløsninger er blevet en afgørende konkurrenceparameter for virksomheder, der agerer internationalt. Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU) kan som statslig investeringsfond være katalysator og investeringsvindue for mobilisering af privat kapital til udviklingsformål. IFU's kapitalgrundlag bør sikres og styrkes, samtidig med at kapaciteten til modning af projekter opbygges.

Det bør desuden overvejes at styrke samspillet mellem de forskellige, statslige finansieringsordninger i form af IFU, Danmarks Eksportkredit (EKF), Vækstfonden og Udenrigsministeriet.

Forsvarets fremtidige orientering

Forsvarets opgaver er fastlagt i forsvarsloven, mens forsvarspolitikkens rammer reguleres via femårige forlig. Udredningen skal indgå i grundlaget for forhandlingerne om det næste forsvarsforlig.

Danmarks nærområder er blevet mindre sikre, og truslerne er rykket tættere på…

En øget, konventionel militær trussel mod dansk territorium er fortsat ikke sandsynlig, men Danmarks og Europas nærområder er blevet mindre sikre. Geografisk er truslerne fra terrorisme og skrøbelige stater rykket tættere på, og Ruslands handlinger underminerer den europæiske sikkerhedsorden og tilfører en trusselsdimension, der ikke var forudset for få år siden. Dertil kommer den øgede cybertrussel, samt at isens afsmeltning i Arktis medfører behov for øgede myndighedsopgaver for forsvaret.

…og behovet for forsvarets bidrag til både internationale og nationale opgaver stiger

Overvejelser om forsvarets fremtidige udvikling må derfor tage højde for de skærpede sikkerhedspolitiske vilkår. Der er både øget behov for internationale militære bidrag, også til NATO's troværdige afskrækkelsesevne, og øgede nationale opgaver, herunder civil og militær myndighedsudøvelse, samt øgede myndighedsopgaver i Arktis. Der er behov for fortsat at udvikle ét sæt robuste militære kapaciteter, der er fleksible, og som sammen med vores allierede kan anvendes på hele opgavespektret, også til reel afskrækkelse og meget højintensive aktiviteter over for en kapabel modstander.

Forsvaret skal kunne operere effektivt med Danmarks nærmeste allierede…

Det er afgørende, at danske militære styrker er i stand til at operere effektivt sammen med kerneallierede. Danmark hverken kan eller skal operere alene i internationale operationer, og der bør være et fremadrettet fokus på samarbejde, også i nordisk regi og med lande omkring Østersøen. Danmark har lang tradition for at føre en aktivistisk sikkerhedspolitik med betydelige bidrag til internationale militære operationer. Det har gjort Danmark til en anerkendt partner og allieret og givet indflydelse i FN, EU og især NATO, om end Danmarks indflydelse svækkes af forsvarsforbeholdet.

…og Danmark skal forblive en kerneallieret i NATO og fortsat bidrage aktivt

NATO er grundstenen i Danmarks sikkerhedspolitik og i sidste ende Danmarks sikkerhedsgaranti. NATO skal løbende finde en balance mellem de tre kerneopgaver - kollektivt forsvar, krisestyring gennem internationale operationer og partnerskaber. Danmark skal bidrage til at sikre, at der er tilstrækkeligt fokus på alle disse opgaver, og at alliancen er i stand til at sikre tilstrækkelig militær afskrækkelse uden at tabe fokus på de øvrige opgaver. NATO's styrke og gennemslagskraft står og falder med den politiske vilje og med de ressourcer, de enkelte lande afsætter til forsvaret. NATO-landene tog i Wales bestik af det skærpede trusselsbillede og påbegyndte en tilpasning af alliancen med blandt andet øget fokus på genforsikring af de østlige allierede. De NATO-lande, der som Danmark ligger under NATO's 2 % målsætning for forsvarsudgifternes andel af BNP, har forpligtet sig til at stoppe faldet i udgifterne, tilstræbe en reel vækst samt på sigt stræbe mod at anvende 2 % af BNP på forsvaret.

Efter en række gunstige år, hvor der kunne spares, står vi nu i en ny situation

Danmarks forsvarsudgifter er siden den Kolde Krig faldet, fordi den gunstige sikkerhedspolitiske situation gav mulighed for at anvende midlerne på andre områder end forsvaret. Vi står nu i en ny situation med betydelige forandringer i Danmarks og Europas sikkerhedspolitiske vilkår. Danmark er det eneste land i Østersøområdet, der ikke har reageret på den nye situation med planer om øgede forsvarsudgifter, og med et fortsat fald vil det på længere sigt næppe være muligt at fastholde Danmarks nuværende placering blandt de øverste i alliancen i forhold til at kunne levere bidrag til NATO's kerneopgaver.

Der er behov for at knække kurven og tilføre flere ressourcer til forsvaret

Prisen på Danmarks forsikringspolice er gået op, og der er behov for at tilføre flere ressourcer til forsvaret, for at Danmark fortsat kan bidrage solidarisk og troværdigt til Europas og dermed Danmarks sikkerhed. Danmark bør derfor knække kurven og stoppe den nedadgående tendens i forsvarsudgifterne og - i løbet af den næste forsvarsforligsperiode - øge forsvarsbudgettet som andel af BNP i overensstemmelse Danmarks NATO-forpligtelser.

Forsvaret skal kunne deltage i hele spektret af indsatser...

Forsvarets fremtidige indretning og opgavevaretagelse bør tage højde for den nye sikkerhedspolitiske situation, og Forsvarsministeriet bør hvert andet år udarbejde et strategisk rammedokument for forsvarets fremadrettede opgavevaretagelse og udvikling. Forsvaret skal som hidtil kunne deltage i hele spektret af internationale indsatser fra højintensive kampoperationer, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævelse, over forebyggende indsatser og kapacitetsopbygning, til evakuering af danske statsborgere fra udlandet samt international rednings- og katastrofebistand. Dertil kommer de nationale opgaver som overvågning, suverænitetshåndhævelse samt eftersøgnings- og redningstjeneste mv. Og fremadrettet skal forsvaret også kunne deltage i NATO's kollektive forsvarsaktiviteter med styrker med større kampkraft og på passende beredskab.

...og løbende tilpasse sine kapaciteter

Der vil være behov for at operere effektivt på tværs af værnene og i fællesskab med Hjemmeværnet, beredskabet og andre myndigheder, og der vil være behov for øget støtte til politiet. Samlet set giver dette anledning til løbende tiltag i alle værn i forsvaret samt i Hjemmeværnet og øvrige myndigheder under Forsvarsministeriet. Men mulighederne for investeringer og tilpasninger af forsvaret vil afhænge af den politiske beslutning om forsvarsbudgettets fremtidige størrelse.

Vejen frem for Danmarks interesser og værdier

Alle tråde skal samles i en strategisk tilgang...

Vejen frem for Danmarks interesser og værdier bør være en interessebaseret udenrigspolitik, der – med afsæt i Danmarks strategiske orientering – fokuserer og samler kræfterne der, hvor der står mest på spil, og hvor Danmark kan gøre en reel forskel. Udgangspunktet for Danmarks strategiske orientering er vores europæiske identitet, EU-medlemsskabet og det nordiske værdifællesskab, Grønlands og Færøernes placering i Nordamerika og Nordatlanten, samt vores stærke bilaterale forhold til USA. Hertil kommer vores strategiske partnerskaber med Kina og andre asiatiske lande.

...med tætte relationer til gamle og nye allierede...

Det giver en unik mulighed for at placere Danmark strategisk med tre ben:

- En europæisk dimension. Med EU som omdrejningspunkt skal vi vedligeholde relationerne til vores tætteste europæiske allierede, Tyskland - men også fortsat have stærke bånd til Storbritannien og Frankrig. Vi kan styrke den europæiske dimension ved opbygning af et strategisk samarbejde på grundlag af det interessefællesskab, vi har med de nordiske og baltiske lande samt Nederlandene, der kan trække det europæiske samarbejde i nordeuropæisk retning.
- En transatlantisk dimension. Vi skal være en transatlantisk stemme i NATO og EU og udnytte vores tætte relationer til USA til at bygge bro og styrke de transatlantiske bånd. Vi skal udnytte vores position som arktisk stormagt til at påvirke udviklingen i Arktis til gavn for Kongeriget, regionen og det grønlandske og færøske folk.
- En asiatisk dimension. Vi skal opbygge en asiatisk dimension og udnytte vores strategiske partnerskaber til fremme af vores kommercielle interesser og globale dagsordener. Denne dimension bør styrkes ved opbygning af et strategisk partnerskab med Indien.

Kerneopgaver og prioriteter

...og fokus på de vigtigste opgaver for Danmark

Den internationale udvikling kombineret med gennemførelsen af betydelige besparelser på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område skaber behov for at prioritere og fokusere indsatsen for at sikre en optimal varetagelse af Danmarks interesser. På den baggrund kan der udpeges fem pejlemærker for Danmarks eksterne politikområder:

- Nærområdet: Aktivt fremme en bæredygtig og fredelig udvikling i Kongerigets nærområder i Arktis og Østersøregionen ved at opprioritere indsatserne og styrke og udvikle samarbejdsstrukturer samt kapaciteten til at være på forkant med muligheder og trusler.
- Europa: Tage ansvar for fred, stabilitet og velstand i Europa og Europas nærområder ved især at bidrage aktivt til et EU, der evner kollektivt at håndtere kriser og udøve global indflydelse, bidrage til terrorbekæmpelse og sikre Danmarks position som kernemedlem i et troværdigt NATO-samarbejde og som transatlantisk brobygger.
- Flygtninge og migration: Forebygge ukontrollerede strømme ved at styrke samtænkning af udenrigspolitik, nærområdetiltag, stabiliseringsindsatser, humanitær bistand og langsigtet udviklingssamarbejde for at fremme sikkerhed, økonomisk udvikling og god regeringsførelse især i skrøbelige stater i Mellemøsten, Nordafrika og Afghanistan.

- Økonomisk diplomati: Bidrage til dansk vækst, velstand og innovation ved at føre aktivt økonomisk diplomati, der placerer Danmark stærkt i den hastige erhvervsmæssige udvikling, understøtter erhvervslivets internationalisering, konkurrenceevne og eksport samt samfundets evne til at tiltrække investeringer, viden og talenter fra hele verden.
- Globale goder: Fremme globale løsninger og håndtering af fremtidens klimaudfordringer ved med afsæt i danske styrkepositioner, værdier og interesser at gå allerforrest i udmøntningen af FN's 2030-dagsorden og klimaaftalen fra Paris og støtte op om et regelbaseret internationalt samarbejde, hvor både gamle og nye magter også i fremtiden vil se FN som den primære globale ramme for balancering af interesser.

Disse fem pejlemærker udgør et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser. Inden for disse områder bør tiltag prioriteres ud fra kriterier om, hvor der er noget på spil for Danmark, om vi kan gøre en forskel, og om der er tale om en snæver eller bred interesse.

Samtænkning og koordinering af Danmarks udenrigspolitik

For at alle nødvendige ressourcer kan bringes rettidigt i spil…

De fem pejlemærker går i vidt omfang på tværs af traditionelle skel mellem udenrigs-, sikkerheds-, forsvars-, handels-, og udviklingspolitik. Dermed bør løsningerne også gå på tværs mellem ministerier og myndigheder *(whole of government)* og i højere grad involvere relevante aktører fra hele samfundet *(whole of society)*.

…bør samtænkningen løftes højere op…

Det bør ske gennem en mere fremadrettet strategisk tilrettelæggelse af de udenrigspolitiske prioriteter, en bredere og tidligere inddragelse af interessenter i beslutningsgrundlaget i de enkelte sager og ved en forbedring af de beslutningsprocedurer for tilrettelæggelsen af Danmarks politik, der gælder i regeringen og i forhold til Folketinget.

Det kan opnås gennem følgende mekanismer:

…gennem fremadrettet politisk prioritering og koncise strategier for Danmarks vigtigste indsatser

En national udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi: Et prioriteringsdokument, der omfatter hele paletten af eksterne instrumenter - udenrigs-, sikkerheds-, forsvars-, handels-, og udviklingspolitik. Grundlaget for de politiske beslutninger, udarbejdelsen af analyser med mere, bør tilvejebringes i tæt samspil med alle centrale interessenter. En mere langsigtet tænkning vil gøre det muligt bedre at frigøre Danmarks potentiale med henblik på fuld udnyttelse af nye muligheder og håndtering af diplomatiske og forsvarspolitiske udfordringer og risici. Det kan bringe Danmark på forkant med den internationale udvikling og skabe grundlag for initiativer, der skaber løsninger på nye udfordringer.

Områdestrategier for de fem kerneopgaver: Til at understøtte den brede nationale udenrigs- og sikkerhedsstrategi bør der på tværs af ministerier formuleres områdestrategier. Strategierne skal dække den danske indsats til gennemførelse af de fem pejlemærker. Der bør være tale om korte og koncise strategier (ca. fem sider). Herudover kan der efter behov udarbejdes strategier vedrørende specifikke geografiske eller tematiske områder, hvor der er identificeret særlige danske interesser, f.eks. det europapolitiske område.

Det kræver en styrket beslutningsproces…

Etablering af et udenrigspolitisk forum: For at sikre en bedre koordination og samtænkning foreslås etablering af et udenrigspolitisk regeringsforum med ansvar for regeringens politiske og strategiske tilrettelæggelse af Danmarks internationale indsatser med følgende fokus:

- Fastlæggelse af den nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi
- Fastlæggelse af områdestrategierne m.v.
- Diplomatiske og forsvarspolitiske initiativer
- Konsoliderede beslutninger med større udenrigspolitisk rækkevidde
- Den europapolitiske strategi
- Strategisk tilrettelæggelse af det økonomiske diplomati.

…hvor alle relevante aktører sidder med om bordet…

Det udenrigspolitiske forum bør sammensættes af de centrale, relevante ministre, herunder Statsministeren (efter behov), Udenrigsministeren (også i kapacitet af udviklings- og handelsminister), Forsvarsministeren, Justitsministeren, Erhvervs- og Vækstministeren, Udlændinge, Inte-

grations- og Boligministeren, samt Finansministeren og vil kunne udvides med relevante ministre, f.eks. når økonomisk diplomati eller europapolitiske spørgsmål er på dagsordenen.

Et sådant udenrigspolitisk forum kan bidrage til, at udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger løftes op på politisk niveau og træffes på et strategisk grundlag med velfunderede optioner. Det kan ligeledes bidrage til en prioritering af emner, således at der både bliver plads til konkrete beslutninger og tidskrævende strategiske drøftelser om udvalgte problemstillinger. Samtidig skabes mulighed for en politisk drøftelse af de samlede strategiske europapolitiske prioriteter. Endvidere forankres økonomisk diplomati, der går på tværs af flere ministerområder på regeringsniveau. Endelig sikres inddragelse af alle centrale interessenter i beslutningsprocessen og i forhold til ansvarsfordeling og opfølgning.

...og på et velfunderet analytisk grundlag tilrettelægger vores internationale engagement

De strategiske europapolitiske drøftelser kan forberedes i regeringens EU-udvalg, mens de strategiske drøftelser om tilrettelæggelsen af økonomisk diplomati, eksempelvis kan forberedes i den interministerielle Koordinationsgruppe om økonomisk diplomati med inddragelse af erhvervsliv og andre interessenter gennem Udenrigsøkonomisk Forum. De udviklingspolitiske drøftelser kan tilrettelægges med inddragelse af Udviklingspolitisk Råd. Der er forskellige muligheder for etablering af et sådant forum - både med hensyn til dets karakter og forankring.

Gennem en fremadrettet politisk og offentlig debat skabes bredere opbakning til de udenrigspolitiske prioriteter...

Folketingets inddragelse: En styrkelse af Folketingets inddragelse i tilrettelæggelsen af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter kan ske ved, at regeringen fremlægger sin nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi for Folketinget som grundlag for en fremadrettet folketingsdebat om Rigets udenrigs- sikkerheds- og forsvarspolitiske prioriteter i den kommende tid.

Samtidig vil det være en fremgangsmåde, der kan bidrage til en offentlig drøftelse af Danmarks udenrigspolitiske situation, Rigets interesser og fremadrettede prioriteringer. Debatten kan eventuelt afsluttes med en Folketingsvedtagelse om flertallets holdning til den fremlagte strategi. En sådan fremadrettet, strategiske drøftelse kan erstatte de nuværende, mere tilbageskuende udenrigspolitiske redegørelser.

Endvidere kan Folketinget overveje at koordinere sine internationale aktiviteter, herunder udvalgsrejser, mere aktivt med elementerne i den nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi og med timingen for eventuelle danske indsatser.

***

...til fremme af Danmarks interesser og værdier i verden.

Samlet set udstikker denne udredning en vej frem for varetagelse af Danmarks interesser og værdier i de næste 10-15 år. Følges denne vej, kan dansk diplomati og forsvar placere Danmark solidt i det internationale samarbejde og dermed bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark med et dansk værdigrundlag til gavn for befolkningen.

Indledning

Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid

Indledning

Dansk diplomati og forsvar skal i de kommende år operere i en verden, der på mange måder befinder sig i en brydningstid. Det økonomiske tyngdepunkt forskyder sig mod Asien, den teknologiske udvikling ændrer vilkårene for mennesker, virksomheder og myndigheder, Europas sikkerhed og værdigrundlag udfordres, og nærområdet præges af kriser og sammenbrud, som har stor betydning for Danmark. Mulighederne og udfordringerne er mange og mangeartede og ressourcerne begrænsede. Det kalder på øget fokusering og samtænkning i Danmarks indsatser og ikke mindst refleksion over, hvilke mål og opgaver der først og fremmest skal varetages.

Denne rapport udgør resultatet af det udenrigspolitiske udredningsarbejde, der blev lanceret af regeringen den 15. september 2015. Udredningen er gennemført under ledelse af ambassadør Peter Taksøe-Jensen med sekretariatsbistand fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet.

Ifølge Kommissoriet for udredningen skal udredningsarbejdet lede til tre ting:

- En afdækning af Danmarks strategiske interesser i lyset af en række centrale udviklingstræk, udfordringer og muligheder i de kommende 10-15 år,
- Et samlet bud på en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, handelspolitik og eksportfremme samt udviklingspolitik.
- Et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser i de kommende år.

Formålet er ifølge kommissoriet at skabe grundlaget for en øget fokusering og prioritering af Kongeriget Danmarks[1] internationale engagement og varetagelsen af Rigets interesser, herunder de kommercielle.

Udredningsarbejdet udgør et oplæg til den politiske debat om fremtidens udenrigs- og sikkerhedspolitik og skal blandt andet indgå i grundlaget for de kommende forhandlinger om et nyt forsvarsforlig efter 2017 samt ny udviklingspolitisk strategi i 2016.

Hvordan er udredningen blevet til?

Rapporten baserer sig på et omfattende analyse- og datagrundlag, der er indsamlet over de seneste seks måneder. Der er tale om såvel eksisterende rapporter og analyser fra danske og udenlandske kilder, som et antal analyser, der er udarbejdet specifikt med henblik på at understøtte udredningsarbejdet. Desuden er en række tidligere danske udenrigspolitiske udredninger, beretninger og strategier blevet genbesøgt. De spænder over flere årtier og dermed forskellige udenrigs- og sikkerhedspolitiske epoker. Det har gjort det muligt at trække røde tråde i dansk udenrigspolitik.

Som led i arbejdet er der etableret en følgegruppe med 20 medlemmer fra forskningsmiljøet og organisationer med særlig indsigt i området. Følgegruppen har afholdt i alt fire møder med fokus på forskellige udenrigs- og sikkerhedspolitiske temaer og udviklingstendenser. Følgegruppens drøftelser har tjent som et væsentligt input til udredningen, men rapportens konklusioner og anbefalinger er alene på udrederens ansvar.

Endvidere er der afholdt et stort antal møder og debatarrangementer med eksperter og interessenter på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, herunder politikere, brancheorganisationer, forskere, civilsamfundsorganisationer mv. Udrederen har i henhold til kommissoriet afholdt møder med ordførerne for de politiske partier og med de etablerede udenrigspolitiske fora.

Med henblik på at sikre inddragelse af Grønland og Færøerne er der afholdt møder i Nuuk og København med fokus på udviklingen i Arktis. Drøftelserne indgår som en del af grundlaget for udredningens analyse af Arktis.

Som led i informationsindsamlingen har udrederen i kronologisk rækkefølge besøgt Haag, London, Bruxelles, Washington, New York, Geneve, Berlin og Beijing. Formålet har været at indsamle inspiration fra tilsvarende udredninger, drøfte den internationale udvikling i både en bilateral og multilateral kon-

[1] *Danmark fører udenrigs- og sikkerhedspolitikken på vegne af hele Riget, det vil sige på vegne af Danmark, Færøerne og Grønland. Derfor henvises til Riget, Kongeriget og Rigsfællesskabet, hvor det er relevant i denne sammenhæng.*

tekst samt drøfte samarbejdet med nogle af Danmarks vigtigste partnere.

Rapportens opbygning

Udredningen vil over syv kapitler præsentere et samlet, strategisk bud på en styrket prioritering, fokusering og samtænkning af Danmarks brede udenrigs- og sikkerhedspolitiske engagement:

Kapitel 1 præsenterer en model for en mere interessebaseret udenrigspolitik og et prioriteringsværktøj for udenrigspolitiske indsatser. Kapitlet giver også et bud på de faste forhold, der kendetegner Danmark som udenrigspolitisk aktør, og som er udgangspunkt for fastlæggelsen af Danmarks vitale og meget vigtige, nationale interesser, som udenrigspolitikken primært skal pleje.

Kapitel 2 afdækker de centrale globale og regionale udviklingstræk, udfordringer og muligheder, som vil forme den internationale virkelighed, Danmark skal navigere i frem mod 2030. Kapitel 1 og 2 udgør tilsammen grundlaget for de efterfølgende kapitler om tilrettelæggelsen af Danmarks fremtidige udenrigs- og sikkerhedspolitik:

Kapitel 3 fokuserer på Udenrigsministeriets instrumenter, rammer og indsatser i en mere sammenkoblet og uforudsigelig verden. Som koordinerende myndighed skal Udenrigsministeriet fungere som hele samfundets internationale bindeled og evne at bringe merværdi til hele spektret af dansk interessevaretagelse i udlandet.

Kapitel 4 afdækker Danmarks strategiske interesser og indsatser i et multilateralt, bilateralt og grænseoverskridende perspektiv. Kapitlet kommer med bud på, hvor Danmark i særdeleshed har interesser på spil og derfor bør lægge tyngden i det multilaterale og bilaterale engagement.

Kapitel 5 giver et bud på nytænkning og styrket koordination af Danmarks globale engagement i form af udviklingspolitikken, stabiliseringsindsatser og økonomisk diplomati. FN's verdensmål præsenteres som fælles overligger for de fremtidige indsatser, og der gives et bud på ti pejlemærker for en ny udviklingspolitisk strategi.

Kapitel 6 giver et bud på forsvarets fremtidige opgaver og indretning med udgangspunkt i en sikkerheds- og forsvarspolitisk analyse og en beskrivelse af rammerne for opgaveløsningen. Kapitlet er udarbejdet med henblik på at kunne udgøre en del af grundlaget for de kommende forsvarsforligsforhandlinger.

Kapitel 7 samler trådene fra de forudgående kapitler i fem fremtidige kerneopgaver og deres virkeliggørelse gennem øget samtænkning af de udenrigspolitiske instrumenter. Kapitlet præsenterer et bud på mekanismer, der kan sikre den strategiske samtænkning på tværs af myndigheder og politikområder og en politisk og folkelig forankring, som kan styrke kontinuiteten i udenrigspolitikken.

I bilagene til rapporten findes i dette bind kommissoriet for udredningen, en sammenfatning af møderne i følgegruppen samt en liste over møder og arrangementer afholdt under udredningen.

De underbyggende analyser og datagrundlag er på grund af længden samlet i et separat bilagsbind til udredningen. Det drejer sig om:

- Trendanalyse af Danmarks sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2030,
  Forsvarets Efterretningstjeneste, april 2016

- Demografiske trends og migration mod 2030,
  Udenrigsøkonomisk Analyseenhed, Udenrigsministeriet, april 2016

- Globale økonomiske trends og risici mod 2030, Udenrigsøkonomisk Analyseenhed,
  Udenrigsministeriet, april 2016

- Rusland anno 2016: Hvad står vi med? Og hvad betyder det for Danmark?,
  Udenrigsministeriet, april 2016

- Mellemøsten og Nordafrika i forandring,
  Rolf Holmboe, april 2016

- Danmark i nyt handelspolitisk farvand frem mod 2030 – dybere globalisering eller stærkere grænser?
  Udenrigsministeriet, april 2016

- Udviklingen i Udenrigsministeriets ressourcer, personale og repræsentationer,
  Udenrigsministeriet, april 2016

1

En interessebaseret, samtænkt og fokuseret udenrigspolitik

I kapitel 1 opstilles en interessebaseret model for udenrigspolitikken, der vil kunne tjene som rettesnor for strategiske valg og prioriteringer i de kommende år. Sammen med de globale udviklingstræk, der opridses i kapitel 2, vil den interessebaserede model danne grundlag for afdækningen af Danmarks strategiske interesser og indsatser i de efterfølgende kapitler.

1.1

Danmarks afsæt i verden

Kongeriget Danmark er på én og samme tid et mindre europæisk land og i kraft af Rigsfællesskabet med Færøerne og Grønland en arktisk stormagt og verdens 12. største territorium, som har særlige interesser og forpligtelser i Nordatlanten og i Arktis. Danmarks relationer til omverdenen har historisk været betinget af vores geografiske placering mellem regionale stormagter som Storbritannien, Tyskland og Rusland og af vores kontrol over stræderne, der giver adgang til og fra Østersøen. Danmark er samtidig en del af et nordisk og nordeuropæisk kulturfælleskab, hvilket afspejles af de værdier, vores samfund bygger på: Danmark er et frit, åbent og demokratisk retssamfund.

Danmark er en handels- og søfartsnation med en lille, åben økonomi, som er højt specialiseret og dybt integreret i et verdensomspændende netværk af økonomiske relationer. I forlængelse heraf er Danmark et innovativt videnssamfund, som er førende inden for en række områder, hvor verden i stigende grad efterspørger løsninger. Eksporten svarer til over halvdelen af Danmarks BNP, men Danmarks økonomi udgør under en halv procent af verdensøkonomien. Vores velstand afhænger af vores adgang til at kunne handle og investere på tværs af landegrænser. Vi skal derfor indrette os og vores udenrigspolitik på en måde, så vi bedst udnytter de muligheder, internationaliseringen giver – både ved at påvirke ude og ved at forstå og tilpasse os forandringer i verden.

Som følge af Rigets størrelse, beliggenhed og åbne økonomi er Danmark et land, der trives bedst i en regelbundet og forudsigelig international orden. Denne orden er ikke givet, men et resultat af, at navnlig USA og de europæiske lande efter to ødelæggende verdenskrige har etableret og tilsluttet sig forpligtende fællesskaber, som har en stabiliserende effekt politisk, sikkerhedsmæssigt og økonomisk. Danmarks medlemskab af EU, NATO og FN er det grundlæggende fundament for varetagelsen af Danmarks interesser internationalt.

EU og NATO er de helt centrale fora for varetagelsen af Danmarks interesser og sikkerhed. Det overstatslige samarbejde i EU sikrer stabile relationer mellem de europæiske lande og bidrager samtidig til at varetage Danmarks politiske og økonomiske interesser i Europa og verden. NATO og det transatlantiske samarbejde med USA er i sidste ende Danmarks sikkerhedsgaranti. Globaliseringen stiller Danmark og Europa over for væsentlige udfordringer, som de enkelte lande ikke kan løse hver for sig. Det forpligtende europæiske samarbejde i EU er derfor sammen med NATO en fundamental rammebetingelse for fremme af Danmarks nationale interesser og for Danmarks velstand, frihed og sikkerhed.

Disse relativt konstante og specifikke egenskaber ved Danmark er med til at forme de grundvilkår, Danmark må føre sin udenrigspolitik på baggrund af. De udgør tilsammen et naturligt udgangspunkt for at identificere de danske nationale interesser, udenrigspolitikken skal varetage.

1.2

Udenrigspolitikkens formål og metode

Formålet med Kongeriget Danmarks udenrigspolitik er ***at forstå, påvirke og forholde sig til den internationale udvikling med henblik på at bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark og det danske værdigrundlag til gavn for befolkningen. Forsvars-, sikkerheds-, udviklings- og handelspolitik er integrerede dele af Danmarks udenrigspolitik, der skal opfylde denne vision.***[2]

Danmark skal udøve sin indflydelse, hvor den internationale udvikling udfordrer virkeliggørelsen af disse mål. Og dér hvor indflydelsen er mest effektiv, fordi den kan gøre en forskel. Udenrigspolitikkens metode, der skal understøtte formålet, er en ***interessebaseret, samtænkt og fokuseret*** udenrigspolitik, der sikrer Danmark størst mulig gennemslagskraft på de områder, hvor der står mest på spil for Danmark og befolkningen.

Udgangspunktet for Danmarks udenrigspolitik bør derfor være en fastlæggelse af Danmarks grundlæggende udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. I forlængelse heraf må ligge en prioritering og afgrænsning, så vi fokuserer vores indsats der, hvor der står mest på spil, og den gør størst forskel.

Danmark har over tid opbygget et frit, sikkert og velstående samfund. Det har vi gjort på grundlag af samfundsmæssige værdier og principper om samarbejde, social dialog, ligestilling, åbenhed og tillid. Og vi har kunnet det, fordi Danmark har været begunstiget af at være en del af og bidraget aktivt til et Europa og en verden, som siden Anden Verdenskrig og ind til for nylig har dannet stadigt sikrere rammer for fred og velstand. Danmark trives bedst i en stabil, liberal og regelbundet verdensorden og forsvarer bedst danske interesser og værdier ved at bidrage til et regelstyret internationalt system.

I kraft af Rigsfællesskabet med Færøerne og Grønland har Kongeriget særlige muligheder og ansvar i Arktis. Danmark, Færøerne og Grønland står i Rigsfællesskabet langt stærkere end summen af hver rigsdels gennemslagskraft. Det betyder, at sammenhængskraft og fælles mål i regionen er det bedste udgangspunkt for at påvirke den udvikling, som er undervejs i Arktis til gavn for Kongeriget, regionen og befolkningen i Grønland og på Færøerne.

Danmark har i mange år bidraget og skal fortsat bidrage til at trække verden i en retning, der gavner befolkningen og det, Danmark står for. Men omverdenen har også givet Danmark idéer, muligheder og viden, som vi gør brug af, og som har gjort os stærke. Danmark er således i høj grad formet – og har draget fordel – af omverdenen, og vi skal fortsat forstå udviklingen i verden omkring os. Det er forudsætningen for, at vi kan påvirke og indrette os efter virkeligheden omkring os.

Samtidig omfatter Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke kun Rigets militære og diplomatiske kapacitet. Danmarks gennemslagskraft på de områder, vi vælger at prioritere, afhænger også af vores evne til at trække på hele samfundets styrke til at bidrage til en international udvikling, som både sikrer Danmark en stærk økonomisk basis, og som bidrager til en positiv, ansvarlig og balanceret udvikling i vores omverden. Hvis mål og indsatser samtænkes og udføres på tværs af myndigheder og på tværs af hele samfundet, vil de få en langt større effekt end individuelle, ukoordinerede tiltag.

En stærkere samtænkning på tværs af myndigheder og samfundet som helhed kræver klare pejlemærker. En identifikation af danske nationale interesser er en måde at tydeliggøre de mål, de udenrigspolitiske indsatser skal forfølge. Det kan og bør være en central del af et kontinuerligt styringsinstrument i udenrigspolitikken. Det kræver, at fastlæggelsen af interesserne tager afsæt i de mere eller mindre faste rammevilkår og værdier, som gør sig gældende for Danmark.

1.3

Danmarks nationale interesser og værdier

Danmarks udenrigspolitik skal varetage Kongerigets nationale interesser. Det gøres mest effektivt ved at føre en interessebaseret udenrigspolitik, som har Danmarks, de øvrige rigsdeles og befolkningens sikkerhed, velstand og grundlæggende værdier som sine centrale pejlemærker. Det danske værdigrundlag er dermed også at betragte som en del af Kongerigets interesser.

En interessebaseret tilgang hviler ikke på en modsætning mellem værdier og interesser. Tværtimod udspringer Danmarks nationale interesser i vidt omfang netop af de værdier og principper, som det danske samfund er bygget på, og som vi ønsker at bevare og forsvare.

Danmark skal dermed fortsat basere sin udenrigspolitik og samarbejdet med partnere, både inden for og uden for EU, på de værdier og de principper, der står centralt i den danske samfundsmodel. Opretholdelsen af en regelbaseret international orden, der giver klarhed om de fælles spilleregler og beskytter de grundlæggende menneskerettigheder, er i Danmarks interesse. Respekt for retsstatsprincipper og god regeringsførelse i de lande, som Danmark og danske virksomheder samarbejder med, er i Danmarks interesse, og bidrager også til at beskytte danske statsborgere, når de rejser i udlandet. Opretholdelsen af demokrati og samarbejde inden for EU er også i Danmarks interesse.

Uanset hvordan Danmarks udenrigspolitik tilrettelægges, og uanset forholdet mellem interesser og værdier, vil Danmark fortsat komme til at stå i situationer med konflikt mellem forskellige interesser, værdier og principper. I disse tilfælde vil det fortsat være en politisk afvejning, hvordan de forskellige hensyn skal balanceres. Som det argumenteres i afsnit 4.1.4, kan en klart defineret og kommunikeret værdipolitisk profil fungere som en rettesnor for afvejningen af forskellige hensyn og skabe forudsigelighed om Danmarks standpunkter og mærkesager.

[2] *I udredningen anvendes udenrigspolitik som samlet betegnelse for de eksterne politikområder og instrumenter: Udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, handelspolitik og eksportfremme samt udviklingspolitik. Ved behov for at differentiere mellem indsatserne, er de specifikke betegnelser anvendt.*

Fastlæggelsen af den overordnede vision og prioriteterne for udenrigspolitikken er grundlæggende et politisk spørgsmål. En interessebaseret udenrigspolitik skal ikke ses som udtryk for en bestemt politisk eller ideologisk retning. Det er derimod en model for en mere systematisk og begrundet tilgang i en omskiftelig verden, hvor behovet for at koncentrere Danmarks ressourcer er stigende. Det kan skabe større udenrigspolitisk kontinuitet og gennemslagskraft. Når udenrigspolitikken ikke kan varetage alle danske interesser, er det relevant at spørge: Hvilke interesser og værdier er de vigtigste for Danmark at beskytte og videreudvikle? Og hvor og hvordan kan det gøres med størst effekt?

1.4

Fordele ved en interessebaseret udenrigspolitik

Hvorfor skal Danmark føre en interessebaseret udenrigspolitik?

For det første skal vi få mest muligt ud af de ressourcer, der er til rådighed til at føre udenrigspolitik for – uanset om budgetterne er store eller små. Det kalder på prioritering af Danmarks indsatser internationalt, og prioritering kalder på klare retningspile: et sæt af velovervejede og varige nationale interesser. Uden et sæt af klare, prioriterede og varige mål, risikerer den udenrigspolitiske kurs at blive ufokuseret og ad-hoc præget.

For det andet vil en interessebaseret udenrigspolitik kunne fungere som en fælles referenceramme for politikere og befolkning, når beslutninger skal træffes. En udenrigspolitisk tilgang, som baserer sig på en fælles forståelse af Kongerigets nationale interesser, vil kunne bidrage til at fokusere debatten og begrunde, hvorfor Danmark skal prioritere en given indsats frem for andre. Det vil således kunne bidrage til at sikre bred politisk og folkelig opbakning om udenrigspolitiske beslutninger.

For det tredje vil en interessebaseret udenrigspolitik tydeligere afspejle sammenhængen mellem udenrigspolitikken og indenrigspolitikken og det forhold, at udviklingen uden for Danmarks grænser og Danmarks håndtering af eller tilpasning hertil i vidt omfang har betydning for forhold internt i Danmark. Det vil også kunne synliggøre de steder, hvor det vil have større effekt at sætte ind med udenrigspolitiske midler end med indenrigspolitiske.

Endelig er en interessebaseret tilgang et godt udgangspunkt for en mere samtænkt udenrigspolitik, fordi de definerede interesser fungerer som fælles retningspile for alle indsatser på tværs af de forskellige eksterne politikområder.

Men nationale interesser kan kun fungere som retningsgivende for den udenrigspolitiske kurs, hvis Danmark er sine nationale interesser bevidst og har modet til at identificere, hvad der er i Rigets og befolkningens interesse, og hvad der ikke er. Det kræver tilvalg, såvel som fravalg. Og det kræver en erkendelse af, at noget er vigtigere end andet, og at nogle indsatser derfor må have forrang frem for andre.

1.5

Hvordan fastlægges Danmarks interesser?

På det mest grundlæggende plan skal et anliggende, for at kunne betegnes som en dansk interesse, have en tydeliggjort relation til Kongeriget Danmark. Danmark skal med andre ord have noget på spil i det pågældende spørgsmål i den forstand, at sagen har potentiale til at kunne påvirke Riget, dets borgere, virksomheder, organisationer, allierede eller lignende positivt eller negativt.

Det betyder ikke, at Danmark ikke kan have en holdning til eller en politik om at påvirke spørgsmål, der falder uden for denne definition. Det vil slet ikke kunne undgås. Men større danske indsatser på anliggender, som Danmark ikke har nogen særlig andel i, vil ikke være udtryk for en stærk sammenhæng mellem Danmarks indsatser og Danmarks nationale interesser. En sådan prioritering vil dermed ikke være udtryk for en effektiv dansk interessevaretagelse.

En fastlæggelse af hvad der er i Danmarks interesse, hvad der ikke er, og hvad der vejer tungere end andet er en vanskelig øvelse. For hvordan kan man veje en fredsplan for Mellemøsten op imod udvikling i Afrika, eksportfremme i Kina, bekæmpelse af grænseoverskridende terrorisme, cyberkriminalitet eller global opvarmning? Med følgende metode kan fastlæggelsen af Danmarks interesser ske på et nøgternt grundlag med tre elementer.

For det første skal den helt grundlæggende interesse for Danmark defineres. Det er i sidste ende et politisk valg at foretage denne definition. Men i denne udredning tages udgangspunkt i følgende definition:

”Danmarks grundlæggende interesse er at bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark med et dansk værdigrundlag til gavn for befolkningen”.

Tager man udgangspunkt i denne grundlæggende interesse og Danmarks afsæt i verden, kan der for det andet udledes og opstilles en række prioriterede interesser i udenrigspolitikken.[3]

Disse prioriterede interesser inddeles for det tredje i kategorier efter deres betydning for opfyldelsen af den definerede grundinteresse. Denne udredning tager udgangspunkt i nedenstående vitale og meget vigtige interesser, som er forsøgt defineret ud fra relativt varige og bredt funderede egenskaber for Kongeriget Danmark, herunder den danske samfundsmodel og de danske værdisæt:

[3] Danmark fører udenrigs- og sikkerhedspolitikken på vegne af hele Riget, det vil sige på vegne af Danmark, Færøerne og Grønland, og det er forsøgt i relevante passager at henvise til Riget og Kongeriget Danmark

- **Vitale interesser** defineres som "forhold der er *afgørende* for at bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark med et dansk værdigrundlag til gavn for befolkningen"
- **Meget vigtige interesser** defineres som "forhold der har *stor betydning* eller *kan påvirke muligheden* for at bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark med et dansk værdigrundlag til gavn for befolkningen".

Danmarks vitale interesser er at

- sikre Rigets fortsatte eksistens, integritet og sikkerhed
- sikre fortsat fredelig sameksistens mellem de europæiske magter gennem EU og NATO
- imødegå angreb, der truer opretholdelsen af vitale samfundsfunktioner
- modvirke udviklingstendenser, der afgørende kan underminere den danske samfundsmodel
- sikre de nødvendige betingelser for en bæredygtig dansk økonomi, der på sigt kan opretholde vores uafhængighed og sammenhængskraft
- sikre velfungerende internationale strukturer, som regulerer staters ageren og fastlægger rammer for global konflikthåndtering.

Danmarks meget vigtige interesser er at

- fremme stabilitet og samarbejde i Kongeriget Danmarks nærområde gennem dialog og velfungerende europæiske og transatlantiske samarbejds- og sikkerhedsstrukturer
- beskytte Danmark, befolkningen og vore allierede mod alvorlige terrorangreb
- bistå danske borgere i udlandet i tilfælde af kriser og alvorlige hændelser
- sikre vores adgang til globale økonomiske netværk, herunder markeder, investeringsmuligheder, transportveje, arbejdskraft samt mulighed for at gennemføre finansielle transaktioner
- fastholde og fremme retsstatsprincipper, menneskerettigheder og alle landes ret til selv at bestemme allianceforhold og samfundsindretning
- bidrage til global udvikling, stabilitet og bæredygtig vækst for at mindske fattigdom, konflikter, radikalisering, migration og flygtningestrømme
- bidrage til at reducere klimaforandringer og afbøde deres negative konsekvenser
- sikre Kongeriget Danmarks anseelse i udlandet, herunder at vi af nære allierede opfattes som en troværdig partner med evne og vilje til at forsvare vores territorium, integritet og vitale interesser.

Når de sikkerhedspolitiske interesser vejer særligt tungt i gruppen af vitale interesser, er det ikke udtryk for, at sikkerhedspolitiske indsatser skal lægge beslag på størstedelen af Danmarks udenrigspolitiske ressourcer. Det er derimod et udtryk for, at visse grundlæggende og universelle nationalstatsinteresser er hele forudsætningen for varetagelsen af alle øvrige interesser. I praksis vil det være sådan, at Rigets sikkerhedsinteresser varetages direkte gennem blandt andet NATO-samarbejdet og mere indirekte gennem den politiske og økonomiske integration mellem lande og de globale strukturer, der opretholder en stabil verdensorden og regulererer sameksistens mellem landene. Netop derfor vil der være rum og ressourcer til at pleje øvrige, mindre eksistentielle interesser i den daglige prioritering af Danmarks udenrigspolitiske indsatser.

Samtidig er der også den synergi imellem interesserne, at vigtige interesser om handel og eksport, bæredygtig økonomisk udvikling og indsatser for at udvikle og stabilisere ude i verden også er en langsigtet forudsætning for at kunne investere i og varetage Danmarks sikkerhedspolitiske interesser. Målet må derfor være at indrette indsatserne sådan, at der er mindst mulig konflikt og mest mulig synergi mellem de forskellige interesser og indsatser. Her spiller især samtænkning på tværs af indsatser og politikområder en central rolle.

1.6

Prioriteringsværktøj

Med udgangspunkt i fastlæggelsen af Danmarks nationale interesser er det muligt at tage et skridt videre ved at opstille kriterier for en mere strategisk prioritering i udenrigspolitikken.

Strategiske valg og prioriteringer bør basere sig på en afvejning af især tre hensyn:

- **Interesser**: Hvad står på spil for Danmark? Er der tale om en vital, meget vigtig eller mindre vigtig national interesse? Er en dansk interesse truet af udviklingen?
- **Partnerskaber**: Er der tale om en unik dansk eller en bredt delt interesse? Kan vi gøre det alene eller i partnerskaber med andre? Skal Danmark tage føring? Eller kan vi overlade det til andre?
- **Indflydelse**: Kan vi gøre en forskel? Efterspørges særlige danske styrkepositioner, ekspertise eller erfaringer?

Disse tre hensyn kan udgøre kernen i et prioriteringsværktøj til en mere strategisk udnyttelse af danske udenrigspolitiske ressourcer, der fokuserer indsatsen på de områder, hvor vi har mest på spil og kan gøre den største forskel – enten alene eller i partnerskaber. Nederlandene og Norge har arbejdet med tilsvarende modeller for at sikre strategiske, udenrigspolitiske prioriteringer.

Trin 1 tjener til en første grovsortering af emnerne efter vigtighed, jævnfør ovenstående model for fastlæggelse af Danmarks

nationale interesser. Varetagelse af Rigets vitale interesser vil per definition være en "need to do" i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, ligesom meget vigtige interesser anses som instrumentelle for varetagelsen af de vitale. Men jo længere væk man kommer fra de vitale interesser, jo mere er der behov for prioritering af emnerne ("important to do" eller "nice to do"). De to næste trin – partnerskaber og indflydelse – kan derfor tjene som yderligere, vejledende kriterier for strategiske valg blandt de udenrigspolitiske indsatser.

Spørgsmålet om unikke danske versus brede, delte interesser tjener til at fastslå, om der er muligheder for alliancer og partnerskaber, hvorigennem Danmark kan opnå større gennemslagskraft. Eller om der kan søges strategisk arbejdsdeling mellem partnere, hvorved Danmark ikke aktivt forfølger et givet emne, men overlader det til andre. Et eksempel på en unik dansk interesse er håndteringen af Kongerigets territorialkrav på havbunden i Polarhavet, som ikke varetages af andre end Danmark. Bredt delte interesser knytter sig ofte til globale, offentlige goder såsom et stabilt klima, men kan også være mere snævre som f.eks. de europæiske landes fælles interesse i en hensigtsmæssig håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme.

Som et mindre land, der er tæt indvævet i og afhængig af internationale økonomiske og politiske systemer, vil Danmark ofte have en betydelig aktie i de bredt delte interesser. Men det betyder ikke, at Danmark altid kan eller skal spille en aktiv rolle. Som det tredje trin bør overvejes, om Danmark reelt kan udøve indflydelse på området – enten alene eller sammen med andre. Her vil det være vigtigt at se på, om der er særlige åbninger, der gør, at Danmark kan flytte et emne fremad eller påvirke en balance i den rigtige retning. Om Danmark har særlige forudsætninger for at spille en konstruktiv rolle, og om der et match med danske styrkepositioner.

Dette prioriteringsværktøj kan tjene som en nyttig rettesnor for strategiske valg og fravalg i udenrigspolitikken. Både for den overordnede tilrettelæggelse af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Men også løbende i konkrete afvejninger af indsatser og prioriteter inden for enkelte sagsområder.

1.7

Koordinerede indsatser mod fælles mål

Den traditionelt brede politiske opbakning til den førte udenrigspolitik og effektive beslutningsgange betyder, at Danmark ofte kan agere hurtigt og effektivt. Det giver os en komparativ fordel i en tid med sammensatte udfordringer. Men det kan blive endnu bedre.

Muligheden for strategisk samtænkning udfordres ofte af hurtige beslutningsgange. Det betyder, at samtænkning i realiteten ofte bliver en operationel øvelse frem for et strategisk middel til at sikre en mere effektiv politikudførelse. Udenrigspolitikken skal være samtænkt i den bredest mulige forstand, så det er politikkens slutmål, der afgør, hvordan opgaverne løses. Danske indsatser er allerede præget af helhedstænkning i den forstand, at de typisk omfatter en bred vifte af instrumenter. Sat lidt på spidsen er det dog typisk en "hæfteklammetilgang", hvor flere instrumenter godt nok kommer i spil samtidig, men uden dyb koordination mellem de enkelte instrumenter.

Begrebet 'samtænkning' forbindes ofte med civil-militær samtænkning. Men samtænkning bør forstås bredere og på tværs af de enkelte politikområder:

For det første skal udenrigspolitikken være samtænkt i bredden, altså på tværs af de relevante ministerier og myndigheder. Uanset om det er inden for et ministerområde eller mellem flere ministerområder, skal det være fælles mål, der styrer opgaveløsningen. Det stiller krav til, at der er en fælles forståelse for opgavernes karakter, og for de målsætninger og rationaler, der ligger bag.

For det andet skal samtænkning ske i dybden, så der er sammenhæng mellem de øverste beslutningslag og de udførende led på jorden. Og denne forbindelse går begge veje, så de udførende led har kendskab til de overordnede målsætninger, og beslutningstagerne har kendskab til den virkelighed, beslutningerne skal implementeres i.

For det tredje skal ikke blot centraladministrationen, men også øvrige dele af samfundet inddrages i opgaveløsningen. Samtænkning er ikke blot en regeringsopgave men en tankegang, hvor hele samfundet bør ses som en ressourcebase. Det betyder, at f.eks. universiteter, erhvervsliv, pensionsfonde, civilsamfund og byer kan være aktører i en samtænkt udenrigspolitik.

Endelig skal udenrigspolitikken samtænkes i forhold til udenlandske aktører. Det gælder både internationale organisationer, stater og private samarbejdspartnere. Hvis Danmark og andre lande skal have størst mulig effekt af deres indsatser, skal de samordnes og tilrettelægges, så effekten øges, og unødig dublering undgås. Strategisk og langsigtet arbejdsdeling mellem partnere bliver et vigtigere rammevilkår i lyset af knappe ressourcer og voksende udfordringer.

2

Den globale udvikling mod 2030

Kapitel 2 afdækker de udenrigspolitiske tendenser, som frem mod 2030 forudses at have størst betydning for Danmarks interesser. Analysen baserer sig på et omfattende datamateriale, heriblandt økonomiske og demografiske analyser udarbejdet i Udenrigsministeriet og en 2030-trendanalyse fra Forsvarets Efterretningstjeneste. De enkelte emner og udviklingstræk har desuden været drøftet indgående med danske og udenlandske eksperter.

2.1 Udviklingstræk

Det internationale samfund har over de seneste årtier opnået store fremskridt mod en mere velstående, fredelig og stabil verden. Mange steder går det historisk godt. Siden 1990 er antallet af ekstremt fattige mere end halveret, og den globale middelklasse er tredoblet. Der er sket betydelige fremskridt i bekæmpelsen af smitsomme sygdomme. Antallet af børn uden for grundskole er næsten halveret. Flere lande integreres i den globale økonomi. Udbredelsen af internettet, mobiltelefoni og andre teknologiske fremskridt giver nye økonomiske muligheder for millioner af mennesker. Mange af disse positive udviklingstræk ventes at fortsætte og på nogle områder accelerere frem mod 2030.

Fremgangen har imidlertid ikke været ligeligt fordelt verden over, og verdenssamfundet står fortsat over for betydelige udfordringer. Vedvarende eller genopblussede konflikter hindrer den økonomiske udvikling i nogle af verdens sårbare lande og regioner. Ligeledes kan skrøbelighed, svag regeringsførelse, et historisk højt antal fordrevne, pandemier, klimaforandringer og ressourceknaphed forstærke eksisterende konfliktlinjer og udfordringer.

Generelt gælder det, at den økonomiske, politiske og samfundsmæssige udvikling bliver stadigt mere uforudsigelig. Det betyder skærpede krav i form af en fleksibel udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det sætter også nye rammer for forholdet mellem stat og borger. Øget uforudsigelighed betyder, at enhver analyse af den udenrigspolitiske udvikling i et 10-15 årigt perspektiv i sagens natur er behæftet med usikkerhed. Grundlæggende kan dog peges på en række centrale udviklingstræk.

2.1.1 Europa ved en korsvej

Danmark og EU har gennem de seneste årtier nydt godt af en regelbaseret og liberal international orden og et relativt fredeligt og stabilt sikkerhedspolitisk landskab i Europa. I de næste 10-15 år skal Danmark imidlertid navigere i en europæisk og global kontekst, der på flere måder vil adskille sig væsentligt fra tiden efter Den Kolde Krig.

Danmark og de øvrige EU-lande står over for et nyt landskab af udfordringer og trusler. Rusland-Ukraine konflikten, ISILs forsøg på at etablere et kalifat i Syrien og Irak samt massive flygtninge- og migrationsstrømme udfordrer EU-samarbejdet og har blandt andet sat den frie bevægelighed under pres. Hertil kommer den finansielle krise og fortsatte økonomiske afmatning i Europa.

Fælles for alle disse udfordringer er, at de enten udfolder sig i EU eller tæt på dets grænser og har direkte, synlige og mærkbare konsekvenser for europæernes sikkerhed, velstand og værdigrundlag. Det har sat sammenhængskraften under betydeligt pres. Den britiske folkeafstemning om fortsat EU-medlemskab finder dermed sted på et tidspunkt, hvor EU på flere måder står ved en korsvej, og hvor der også i flere andre lande spores stigende EU-skepsis og nationalisme.

Samlet set medfører disse udfordringer en betydelig risiko for, at et i forvejen indadskuende EU i de kommende år lukker sig end-

nu mere om sig selv. Indtil videre har de europæiske lande – trods uenighed – udvist en klar interesse i at fastholde de institutioner og samarbejdsprocedurer, som det har taget mange årtier at opbygge, og som har givet økonomisk vækst, stabilitet og velstand. Et stabilt og fremgangsrigt EU er i Danmarks entydige økonomiske interesse ikke mindst gennem det indre marked, hvor studier viser, at Danmark er et af de lande, der opnår de absolut største gevinster. Danmark fører endvidere sin handelspolitik gennem EU, hvilket giver øget vægt og indflydelse på den globale scene og mulighed for nye frihandelsaftaler med blandt andet asiatiske vækstøkonomier og USA.

EU's fremtid vil blive formet i krydsfeltet mellem på den ene side et økonomisk og politisk pres for større integration, og på den anden side nationale strømninger imod afgivelse af suverænitet. EU's udfordring er, at politisk legitimitet i udpræget grad er knyttet til nationalstaten, mens effektive løsninger er forbundet med politikker på europæisk niveau. Denne modsætning ventes fortsat at lede til et samarbejde i forskellige hastigheder, hvor en kerne af lande etablerer et mere dybdegående samarbejde, mens andre lande bliver i periferien. I en sådan situation vil fremdrift i samarbejdet kræve, at kernelandene opnår en mere effektiv beslutningsproces, men at der er tilstrækkelig fleksibilitet til, at unionen kan rumme både kerne- og periferilande.

2.1.2 Europæisk sikkerhedsorden under pres

Europa har de seneste årtier håndteret sikkerhed, stabilitet og fælles normer gennem multilateralt samarbejde i EU, NATO, OSCE og Europarådet. Den transatlantiske alliance har været den primære garant for sikkerhed i Europa, mens EU har bundet landenes interesser sammen gennem økonomisk og politisk integration og bragt velstand og fredelig sameksistens mellem EU's medlemslande. Fraværet af direkte militære trusler har siden Murens Fald givet Europa et vindue til at udstrække sikkerhed og velstand mod øst, og EU's og NATO's udvidelser har helt konkret øget det europæiske rum af frie, demokratiske samfund.

Ruslands ulovlige annektering af Krim og indgreb i det østlige Ukraine har tilsidesat centrale principper i den europæiske og internationale sikkerhedsorden. Ruslands militære offensiv i Syrien har ligeledes givet en ny dimension til landets internationale engagement. Med til billedet hører også, at Rusland er i gang med en omfattende modernisering af sine væbnede styrker og tilsyneladende også sænker tærsklen for brug af sine nukleare militære kapaciteter. Indenrigspolitisk bevæger Rusland sig i en mere autoritær retning og bryder med forestillingen om et Rusland, der på sigt vil bevæge sig mod et liberalt demokrati. Rusland ventes derfor fortsat at være en autokratisk stat med stormagtsambitioner i 2030.

I russisk optik er det Rusland, der er under pres fra Vesten, som forsøger at fastholde sin dominerende rolle på den internationale scene. Ifølge den russiske nationale sikkerhedsstrategi er det nødvendigt at styrke Rusland på grund af nye trusler mod landets nationale sikkerhed. Samtidig er den russiske økonomi en akilleshæl for landet. Recessionen i Rusland øger presset på de finansielle reserver, og landets evne til at finansiere et fortsat budgetunderskud kan blive udtømt på relativt kort tid, især med en vedvarende lav global oliepris.

Trods truende udtalelser og øvelsesaktiviteter repræsenterer Rusland næppe en direkte trussel mod Danmarks territorium, men de russiske aktiviteter udgør alligevel en betydelig udenrigs- og sikkerhedspolitisk udfordring. Afslutningen på Den Kolde Krig åbnede et vindue for et gensidigt gavnligt økonomisk og politisk samarbejde mellem Rusland og EU, der nu er lukket igen. Indførelsen af gensidige sanktioner mellem EU og Rusland og den delvise politiske isolation af Rusland – f.eks. ved suspension af russisk deltagelse i blandt andet G8/G7 – har begrænset samhandlen og den udenrigspolitiske dialog.

Som led i en balanceret udenrigspolitisk tilgang har EU og USA dog fastholdt et aktivt engagement i en række multilaterale fora, hvor Rusland sidder med ved bordet. I OSCE håndteres spørgsmål om regional stabilitet og sikkerhed, herunder væsentlige dele af krisen i Ukraine, mens Europarådet danner ramme for ofte vanskelige diskussioner om efterlevelse af fælles værdier som ytrings- og mediefrihed, ligestilling og mindretalsbeskyttelse. WTO har, siden Rusland blev medlem i 2012, dannet ramme om tvistbilæggelsessager rejst af EU mod Rusland. Østersørådet og Arktisk Råd opretholdes som dialogkanaler for at undgå, at Ukraine-krisen får en afsmittende negativ effekt på samarbejdet på andre områder, herunder Arktis.

Den russiske militære indgriben i Ukraine er led i en magtdemonstration, der udføres med et bredt register af instrumenter også ud over de rent militære: Fra økonomiske sanktioner over cyberangreb til undergravende efterretningsaktiviteter og en omfattende propagandaindsats, blandt andet over for russere inden for og uden for Rusland. Denne adfærd sætter spørgsmålstegn ved visionen efter Murens Fald om et samarbejdende og demokratisk Europa uden skillelinjer, men også ved basale principper om staters suverænitet, territoriale integritet og frie alliancevalg. Den kan dermed udfordre Europas samlede sikkerhedsarkitektur.

2.1.3 Konflikter, skrøbelighed og ekstremisme

Sammen med Europas østlige nærområder tegner de sydlige nærområder i Mellemøsten og Nordafrika i stigende grad en krise- og usikkerhedsbue, der strækker sig fra nordøst til sydvest. Med udsigt til fortsatte konflikter, borgerkrige og transnational militant ekstremisme vil Mellemøsten og det nordlige Afrika samt bredere set Sahel-regionen og Afrikas Horn i årene fremover efter alt at dømme være en betydelig kilde til ustabilitet. Det har direkte effekter for Europa og Danmark.

De mellemøstlige staters økonomier baserer sig i vidt omfang på olie eller økonomisk støtte udefra og i mindre grad på produktivitet i samfundene. Regimernes indtægter stammer kun i ringe grad fra skatteopkrævning, og magthaverne prioriterer ikke økonomisk vækst i civilsamfundet. Det betyder et fravær af stærke private sektorer, der kan udfordre statssektorerne, kræve retsstatsprincipper styrket og skabe arbejdspladser.

En høj befolkningstilvækst og høj arbejdsløshed kræver en betydelig økonomisk vækst for ikke at udhule levevilkårene, og umiddelbart er der i de fleste af landene ikke udsigt til de omfattende økonomiske og samfundsmæssige reformer, der er nødvendige for en sådan vækst. Samtidig bliver de mellemøstlige økonomier integreret i den globale økonomi, hvilket vil

sætte den manglende udvikling i relief og lægge yderligere pres på regimerne. Den teknologiske udvikling betyder stadigt mere åbne samfund, som gør det vanskeligt for staterne at begrænse informationsstrømmene. Efterhånden som befolkningerne ser, hvordan forholdene er andre steder, øger det presset nedefra for forandringer, således som det Arabiske Forår også var udtryk for. Der er potentiale for en positiv udvikling i regionen i lyset af en stor ungdomsgeneration og en relativt veluddannet befolkning og til tider en følelse af håb og iværksættertrang. Men økonomisk udvikling kræver omfattende reformer.

Det mest sandsynlige scenarie på mellemlangt sigt er fortsat konflikt og stagnation. Mellem stormagterne i regionen foregår et indviklet geopolitisk spil, som hidtil har bidraget til at forværre konflikterne. Et af hovedelementerne er en rivalisering mellem sunni- og shiamuslimske stater og grupperinger med Iran og Saudi-Arabien i hovedrollerne. Reelt er der tale om en magtkamp om regionalt herredømme, hvor religiøse og etniske forskelle blot indgår, og den kan betyde yderligere fragmentering og svækkelse af staternes sammenhængskraft.

Det regionale kaos har bidraget til fremkomsten af ISIL, der søger at erobre territorier og etablere et kalifat, som anfægter eksisterende statsstrukturer. ISIL's omfattende og professionelle propaganda bidrager til radikalisering af unge muslimer i regionen, men også i Europa. Et betydeligt antal danskere og europæere er rejst til Irak og Syrien, hvor de får våbentræning, kamperfaring og bliver yderligere radikaliserede. Terroranslag i Paris, Bruxelles, Ankara, København og andre steder har udstillet vanskelighederne ved at bekæmpe terrorisme.

ISIL har i vidt omfang overtaget den militante islamistiske dagsorden fra al-Qaida og både gjort den endnu mere radikal og styrket dens udbredelse. Uanset udfaldet af den aktuelle kamp mod ISIL i Irak og Syrien, og uanset om gruppen overlever i sin nuværende form, har ISIL bragt energi til en samlende bevægelse, der tiltrækker andre ekstremistiske terrorgrupper fra Afghanistan i øst til Sahel-regionen i vest og med udløbere i blandt andet Europa. Denne bevægelse må uanset sin fremtidige form ventes en årrække frem at være en motor for ekstremisme og terrorisme, både i Europas sydlige nærområder og i Europa.

Konflikterne i Mellemøsten, Nordafrika og andre dele af Afrika og Centralasien vil fortsat skabe flygtningestrømme. Selvom et stort antal flygtninge vil søge mod Europa, vil langt størsteparten – i lighed med verdens nuværende omtrent 60 millioner fordrevne – opholde sig i nærområderne tæt på konflikterne. Det sætter i forvejen skrøbelige regioner under pres og skaber risiko for sociale, kulturelle, politiske og økonomiske spændinger mellem flygtninge og lokalsamfund. Samtidig opholder fordrevne sig i dag meget længere tid i flygtningelejre og andre midlertidige bosættelser. Den gennemsnitlige årrække som fordreven er op mod 20 år i dag, blandt andet fordi konflikterne er blevet mere langvarige. Og jo længere tid mennesker er væk fra deres hjem, desto sværere bliver det at vende tilbage.

2.1.4 Isens afsmeltning åbner Arktis

Kongeriget Danmark er i arktisk sammenhæng en stormagt. Og med isens gradvise afsmeltning bliver Kongeriget centrum for en unik udvikling, hvor verden for første gang i århundreder reelt udvides med nyt land og nye havområder. Arktis bliver gradvist integreret med den øvrige verden, og udviklingen i det høje nord vil ikke længere foregå i isolation.

Der vil åbne sig perspektiver for øget økonomisk aktivitet i form af eksempelvis fiskeri, forskning, råstofudvinding, søtransport og turisme og andre former for udvikling til gavn for de lokale befolkninger. Og med det følger også politiske muligheder for øget internationalt samarbejde til gavn for både Grønland og resten af Kongeriget. Men alle dele af udviklingen vil ikke gå lige hurtigt, og blandt andet lave råvarepriser og høje etableringsomkostninger har indtil videre lagt begrænsning på udvindingen af råstoffer.

Det nye geopolitiske billede i Arktis er først ved at tegne sig. Med gradvist øget aktivitet i Arktis vil der komme mere internationalt fokus. I det lys vil Kongeriget som en betydelig arktisk magt have et stort medansvar for at håndtere og sikre en fredelig regional udvikling gennem en aktiv udenrigspolitisk indsats. Ikke kun i Arktis, men også i forhold til EU og de stater uden for det arktiske område, der øger deres arktiske fokus.

Med den såkaldte Ilulissat-erklæring fra 2008 forpligtede de fem arktiske kyststater sig til at handle ansvarligt i Arktis og til at løse uoverensstemmelser gennem forhandlinger. Men Ruslands uforudsigelige fremfærd kan også påvirke den sikkerhedspolitiske situation i Arktis. Det er ikke sandsynligt, at det vil føre til direkte militære konflikter, men det understreger, at Danmark og de andre kyststater kan risikere at skulle håndtere de sikkerhedspolitiske konsekvenser af øget politisk og militær spænding i regionen og i Europa. I sidste ende garanteres hele Kongerigets sikkerhed gennem NATO-medlemskabet, også i Arktis.

En yderligere politisk usikkerhed knytter sig til de arktiske staters overlappende krav om arktisk havområde. Det er sandsynligt, at Danmark og Rusland fra FN's Havretskommission begge vil få støtte til de overlappende krav på arktisk havbund, og at der derfor skal forhandles om en endelig grænsedragning. Et sådant forhandlingsforløb kan blive langstrakt og akkompagneret af russisk pres på Kongeriget, herunder gennem militære markeringer.

Rusland vurderes grundlæggende at være interesseret i en stabil politisk udvikling i regionen, men den generelt reducerede internationale tillid til Rusland har betydet, at russisk militærs aktivitet i Arktis bliver fulgt med skepsis. Den stigende russiske militære tilstedeværelse og aktivitet i Arktis kan dog i et vist omfang begrundes med et øget behov for civilt beredskab og opretholdelse af den strategiske balance med USA.

2.1.5 Det økonomiske tyngdepunkt rykker mod øst

Udviklingen i verdensøkonomien har de sidste årtier været kendetegnet ved den meget kraftige økonomiske fremgang i Asien og i særdeleshed i Kina. Den har gradvist forskubbet det globale politiske og økonomiske tyngdepunkt fra vest mod øst. Denne udvikling vil fortsætte i perioden frem mod 2030.

Henved 85 % af den globale vækst forudses i de kommende år at foregå uden for Europa og heraf mere end halvdelen i Asien og Stillehavsregionen. Blandt de globalt vækstførende lande forudses Kina at stå for 30 % af den globale vækst, mens USA vil stå for 15 %. Selv med lidt lavere vækstrater ventes Kina inden

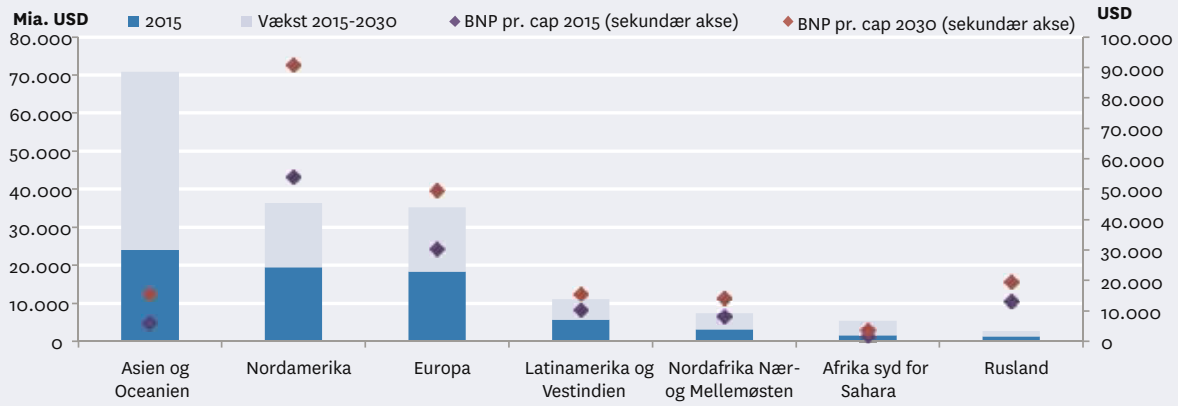
2030 at ville passere USA som verdens største økonomi, mens USA fortsat vil være verdens største investor.

Blandt de øvrige vækstøkonomier ventes lande som Indien, Indonesien, Nigeria og Tyrkiet at få størst betydning for den globale økonomiske vækst. Europas andel af den globale vækst ventes at falde fra 18 % i dag til 15 % i 2030, hvor Storbritannien, Tyskland og Frankrig vil bidrage mest. Selvom Europas økonomi ikke vil vokse lige så hurtigt som visse andre økonomier, vil EU fortsat være et vigtigt og meget attraktivt afsætningsmarked for Danmark og en meget betydelig politisk-økonomisk spiller langt ud i fremtiden. Den danske udenrigsøkonomiske udfordring vil fremadrettet fortsat bestå i at finde en balance mellem fjerne vækstmarkeder og nære volumenmarkeder.

Konkret kan der identificeres fem tendenser, som ventes at præge global handel mod 2030, og som vil få stor betydning for Danmark, der har en udenrigshandel svarende til 53 % af BNP:

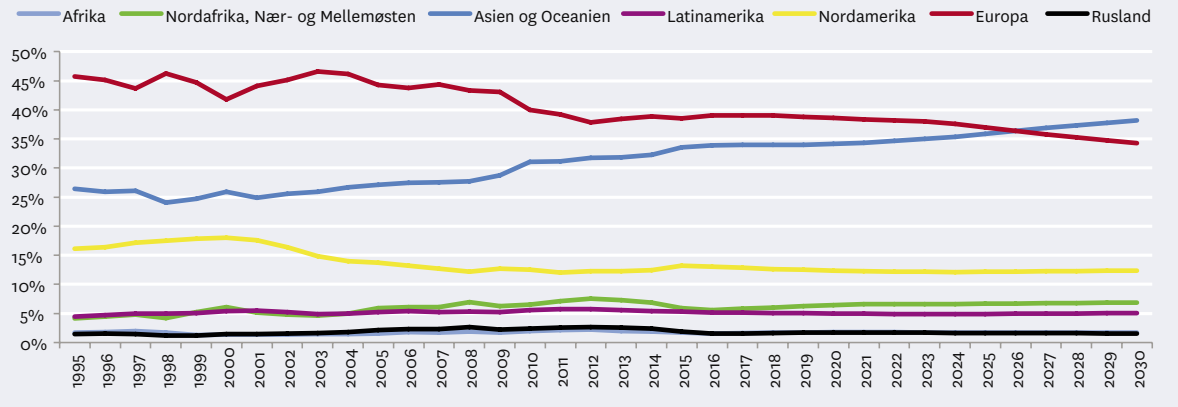
- Øget handel i globale værdikæder, hvor virksomhederne opsplitter produktionen i en kæde af delaktiviteter, der udføres i forskellige lande og tilfører produktet merværdi
- Markant stigning i handelsstrømme i og med Asien. Allerede om cirka 10 år ventes den samlede handel med varer og tjenesteydelser i Asien at overgå den interne handel i Europa, der i dag udgør verdens største handelsblok
- Øget integration af udviklingslande i global handel med særlig tyngde fra G20 udviklingslandene, herunder ikke mindst Kina. Øget samhandel med Kina er den største drivkraft bag den stigende syd-syd handel, og en svagere vækst i kinesisk handel vil således udgøre et risikoelement for andre udviklingslande.
- Vækst i handel med tjenesteydelser, som globalt domineres af de rigere og udviklede lande, der står for cirka to tredjedele af handlen. Danmark har en betydelig eksport af tjenesteydelser især p.g.a. søtransporten

Forventet udvikling i den globale økonomi 2015-2030



Kilde: Udenrigsministeriets Analyseenhed

Andel af verdens samlede eksport af varer og tjenester – udvikling mod 2030 opdelt på regioner



Kilde: Udenrigsministeriets Analyseenhed

- Dybere globalisering, hvor der i takt med de styrkede værdikæder i den globale produktion og den teknologiske udvikling vil være behov for at intensivere det globale samarbejde og regelsæt på en række handelspolitiske områder.

Den økonomiske vækst og ikke mindst udviklingen i Kina og Indien, der har løftet 700 millioner ud af fattigdom, har bidraget til faldende global ulighed. Der er imidlertid en tendens til, at uligheden internt i landene er voksende, hvilket ifølge OECD og IMF udfordrer både økonomisk vækst og social sammenhængskraft. Politiske systemers evne til at sikre vækst og håndtere folkeligt pres, især når der kommer kriser, bliver afgørende for deres stabilitet.

Kinas store betydning for den globale økonomi er både en mulighed og en risikofaktor. Omstillingen af Kinas økonomi fra at være eksport- og investeringsdrevet til i højere grad at blive drevet af privatforbrug vil medføre lavere økonomisk vækst. Spørgsmålet er, om den kinesiske vækst gradvist vil indfinde sig på et nyt niveau, eller om der vil være tale om en mere markant opbremsning i økonomien, eventuelt koblet med en krise i finanssektoren. En langvarig økonomisk krise i Kina kunne få omfattende betydning for verdensøkonomien.

Den kinesiske udvikling har ikke kun betydning for landets egen socioøkonomiske udvikling, men også for andre lande, som over en årrække er blevet mere afhængige af Kina. Det kan udfordre de seneste årtiers massive fattigdomsudryddelse og øge risikoen for, at nye medlemmer af middelklassen falder tilbage i fattigdom. Samtidig kan stigende gældsbyrder i mange vækstøkonomier kombineret med fortsat lave råvarepriser og mulige rentestigninger øge presset på nationale budgetter og udgøre en kilde til økonomisk og politisk ustabilitet.

2.1.6 Befolkningsvækst skaber grobund for migration

I de seneste årtier er der sket en betydelig forskydning i verdens befolkning fra de udviklede lande mod udviklingslandene og vækstøkonomierne. Til trods for en europæisk befolkningstilvækst på omtrent 200 millioner over de seneste 65 år er Europas andel af verdens befolkning faldet fra 22 % i 1950 til 10 % i 2015. Det skyldes den kraftige befolkningstilvækst i andre regioner – især i Asien, men også i Afrika.

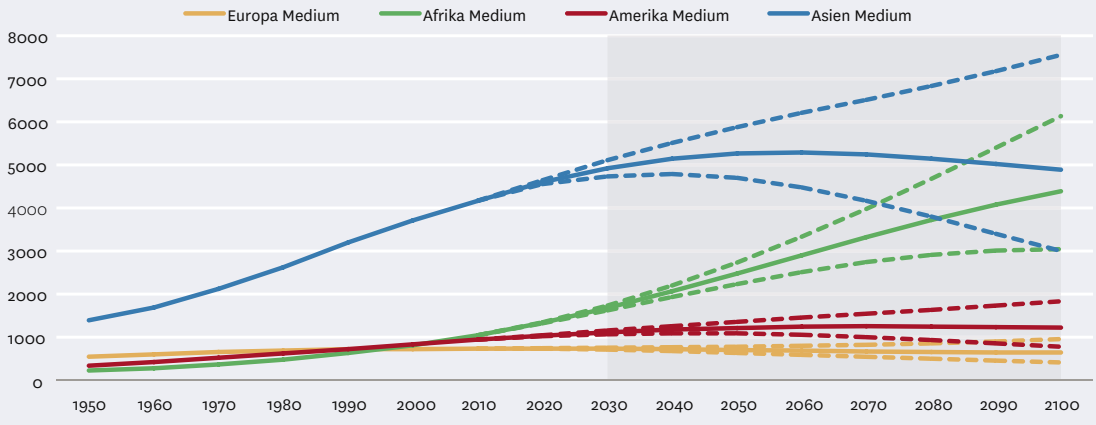
De demografiske forskydninger vil fortsætte frem mod 2030. Verdens befolkning vil nå ca. 8,5 milliarder i 2030, og Asiens befolkning vil være knap syv gange så stor som Europas. Indien vil med knap halvanden milliard mennesker overhale Kina som verdens folkerigeste nation. Det vil betyde 170 millioner flere indere i den arbejdsduelige alder, mens Kina vil opleve det største absolutte fald i arbejdsstyrken med omkring 45 millioner personer. Blandt BRIK-landene vil Rusland dog opleve det største relative fald.

Afrika vil vokse med omkring 40 % fra knap 1 mia. i dag til ca. 1,4 mia. mennesker i 2030, mens Mellemøsten og Nordafrika vil vokse med 25 % eller omkring 125 millioner. Alene Nigeria vil de næste 15 år opleve en befolkningsvækst svarende til hele Tysklands befolkning. Omvendt vil den europæiske befolkning opleve et naturligt fald på ca. 5 millioner, og den udvikling vil tage yderligere til i de efterfølgende årtier.

Mens verdens befolkning generelt bliver ældre, vil regionerne være præget af store forskelle i alderssammensætning. I 2030 vil medianalderen i Europa være 45 år, mens den i Nordafrika vil være 28 år. Europa og Østasien vil opleve svagt faldende arbejdsstyrker, mens Afrika vil opleve den største stigning i antallet af personer i den erhvervsaktive alder (15-64 år).

På trods af den nuværende europæiske arbejdsløshed på ca. 10 % kan Europa i de kommende år komme til at mangle kvalificeret arbejdskraft. Den fri bevægelighed inden for EU har betydet, at lande som Danmark har tiltrukket arbejdskraft fra især de øst- og centraleuropæiske lande. I takt med at muligheden for europæisk arbejdskraft udtømmes, kan der blive behov for arbejdskraft fra lande uden for Europa. Hvordan den faldende arbejdsstyrke vil påvirke den økonomiske vækst, vil blandt andet afhænge af produktiviteten og den teknologiske udvikling. Men en faldende arbejdsstyrke og øget forsørgerbyr-

Verdens befolkning – høj, medium og lav variant. 1950–2100. Millioner mennesker



Kilde: Udenrigsministeriets Analyseenhed

de vil alt andet lige lægge pres på den økonomiske vækst og de offentlige finanser.

Lande med store, unge befolkninger har omvendt mulighed for at drage fordel af et demografisk overskud, hvor en stor arbejdsstyrke og relativt færre børn og gamle giver en lavere forsørgerbyrde. Men det forudsætter jobmuligheder for de mange millioner unge, der hvert år træder ind på arbejdsmarkedet. Evnen til at sikre tilstrækkelig høj vækst og jobmuligheder for millioner af unge vil få stor betydning for den sociale stabilitet, mobilitet og migration, særligt i Afrika og Mellemøsten.

De næste 10-15 år vil således være kendetegnet af både "pull" og "push" faktorer for international migration. "Pull" faktorer i form af aldring og mangel på arbejdskraft især i Europa. "Push" faktorer i form af høj arbejdsløshed og manglende økonomiske udsigter i regioner præget af fattigdom, konflikt og klimaforandringer. Samtidig vil udbredelsen af internetadgang og smartphones bidrage til at synliggøre globale uligheder i levevilkår.

2.1.7 Megabyer med globale ambitioner

FN vurderer, at 3,7 milliarder mennesker eller godt halvdelen af verdens befolkning i dag bor i byerne. I 2050 vil antallet være steget til 6,3 milliarder mennesker. På verdensplan svarer det til en årlig stigning på omkring 65 millioner – eller rundt regnet fem gange Londons størrelse.

Højindkomstlandene vil i 2030 fortsat udgøre de mest urbaniserede lande, men næsten hele stigningen i den urbane befolkning vil ske i mellem- og lavindkomstlandene: Asiens bybefolkning fordobles til 2,6 milliarder, og Afrikas bybefolkning forudses at stige fra knap 300 millioner til mere end 740 millioner. I Syd- og Mellemamerika vokser byerne med ca. 200 millioner til 600 millioner indbyggere. På verdensplan er antallet af megabyer på mere end 10 mio. indbyggere øget fra 10 til 28 fra 1990 til 2014, og i 2030 vil der være over 40 megabyer.

Storbyerne vil mærke mange af de globale udfordringer tydeligst: Urbane fattigdomslommer, ulighed, forurening, vandmangel, utilstrækkelige affaldsløsninger og infrastrukturproblemer. I takt med, at de største byer vokser og bliver mere tætbefolkede, vil adgang til rent drikkevand og sanitet såvel som behovet for offentlige goder såsom uddannelse og sundhedsydelser øges.

Den stigende befolkningstæthed skaber desuden gunstige forhold for spredning af smitsomme sygdomme og sammen med den øgede mobilitet mellem lande og verdensdele også for pandemier. Især ebolaudbruddet i Vestafrika har skabt fornyet fokus på bekæmpelse af pandemier. Evnen til hurtigt og effektivt at sætte ind over for fremtidige udbrud vil afhænge af nationale og internationale kriseberedskabsstrukturer.

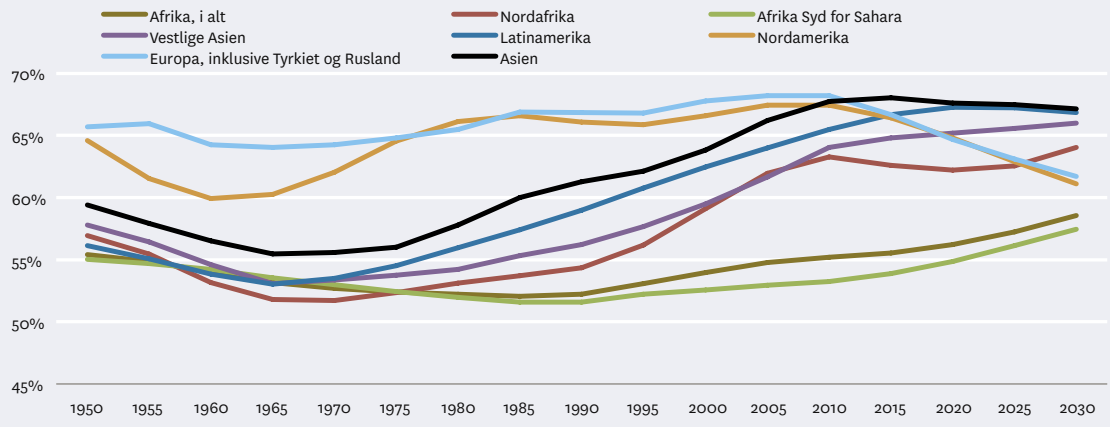
Den hastige urbanisering gør byer til nye økonomiske og politiske magtcentre, når det gælder økonomisk aktivitet, politisk indflydelse og international tiltrækningskraft. Parallelt hermed forudses verdens førende storbyer at blive mere selvbevidste politiske og økonomiske aktører på den internationale arena. Byer og provinser har på flere områder allerede vist sig at være mere ambitiøse end nationalstaterne, blandt andet på klimaområdet. By-netværk som C40 er blevet et vigtigt redskab for borgmestre og guvernører til at udveksle erfaringer, dele løsninger på fælles udfordringer og påvirke udviklingen på regionalt og globalt plan.

2.1.8 Klimaforandringer og energiproduktion

Klimaforandringerne ses i stigende grad som en trusselsmultiplikator, der vil bidrage til ustabilitet, skrøbelighed og migration. Ifølge FN's klimapanel vil klimaforandringerne forstærke eksisterende ressourcemæssige udfordringer såsom adgang til vand og dermed også produktion af fødevarer. Efterspørgslen efter vand vil stige 40-50 % frem mod 2030, og antallet af mennesker, der lever med alvorlig vandmangel, forudses i 2030 at være fordoblet.

Mellemøsten og Nordafrika er blandt de regioner, der vil blive mest negativt påvirket af klimaforandringerne. Regionen er hjem for 7 % af verdens befolkning, men har kun 1,5 % af drikkevandet. Dele af regionen er allerede udsat for en akut vandmangel som følge af en af de værste og længste tørkeperioder nogensinde, og klimaforandringerne ventes at forstærke udviklingen.

Andel af befolkning i den erhvervsaktive alder, 15–64 år.



Kilde: Udenrigsministeriets Analyseenhed

Klimaaftalen på COP21 i Paris i december 2015 udgjorde kulminationen på mange års forhandlinger om en ny kurs i kampen mod klimaforandringerne. Aftalen forpligter som noget nyt alle lande – udviklede lande såvel som udviklingslande – til at intensivere kampen mod klimaforandringerne. COP21 anerkendte også virksomheders, investorers, byers, provinsers og andre ikke-statslige aktørers store betydning for klimaindsatsen. Såvel byer som private fonde har erklæret sig rede til ved siden af regeringerne at bringe ny finansiering og teknologi ind i klimakampen, herunder gennem investeringer i ren energi.

Som følge af den økonomiske og demografiske vækst ventes det globale energibehov at stige med ca. 30 % frem til 2030, selvom teknologiske fremskridt og effektiviseringstiltag ventes næsten at halvere sammenhængen mellem økonomisk vækst og energiforbrug. Op mod 90 procent af den stigende efterspørgsel forudses at komme fra udviklingslande og vækstøkonomier. En stor del vil fortsat blive dækket af olie, kul og gas, men alternative energikilder som atomkraft, sol, vind og biomasse kommer til at spille en større rolle. Ifølge det Internationale Energiagentur kræves der investeringer i den globale energisektor de næste 25 år på 68 billioner USD. Skønsmæssigt kan omkring en fjerdedel af investeringsomfanget forventes på områder, hvor Danmark har stærke kompetencer og virksomheder, nemlig energieffektivitet i bygninger og industri, vedvarende energi i kraftforsyning og biobrændstof.

Samtidig har ny teknologi som 'fracking' med udvinding af skifergas og olie ændret det globale energimarked. USA vil allerede i 2020 kunne blive nettoeksportør af energi. Nye udvindingsmuligheder vil også dæmpe risikoen for drastiske stigninger i olieprisen. Den langsigtede udvikling på det globale energimarked vil øge reformpresset på lande som Saudi-Arabien, Rusland, Venezuela og Nigeria, hvis økonomier og statsfinanser i dag hovedsageligt er baseret på eksport af olie og gas.

2.1.9 Teknologisk sammenkoblede samfund

Innovation og udbredelse af nye teknologier stiger eksponentielt i hastighed og ændrer fundamentalt markeder, kommunikationsformer og arbejdsgange. Internettet ventes i 2030 at være bredt ud til over halvdelen af klodens befolkning, og dermed kobles millioner af mennesker også i verdens fattigste regioner på det globale netværk. Det vil gøre verden endnu mere sammenvævet. Og det vil give nye økonomiske muligheder og sociale gevinster i kraft af adgang til data inden for sundhed, uddannelse og mange andre områder.

Den hastige digitalisering, internetforbundne komponenter og automatisering af markeder og samfund – den såkaldte fjerde industrielle revolution – vil ændre den globale samhandel, produktionsmåder og fremtidens arbejdspladser. Nye teknologier som 3D-printning, mobil og "cloud"-teknologi, kunstig intelligens og robotteknologi, sundhed og bioteknologi fører til demografiske og socioøkonomiske ændringer.

På kort sigt vil det betyde, at visse typer af arbejdspladser forsvinder. Men udviklingen vil også skabe nye sektorer og jobtyper. Samlet set vil udviklingen stille store krav til omstilling og videreuddannelse af arbejdsstyrkerne og internationalisering af virksomhederne. Den komparative fordel af lavtlønnet arbejdskraft vil få mindre betydning, og fremtidens produktion vil i højere grad end tidligere kunne foregå tæt på forbrugeren og skræddersyet til den enkeltes behov og præferencer. Det kan betyde en tilbagevenden af produktionsarbejdspladser til de udviklede lande på grund af deres teknologiske og uddannelsesmæssige niveau.

Udviklingen indebærer samtidig risiko for nye former for kriminalitet, overvågning og krænkelse af den enkeltes privatliv. Cybertrusler omfatter en lang række af aktiviteter fra statsbaseret spionage rettet mod myndigheder, over industrispionage til propaganda og spredning af misinformation og angreb på privatpersoner. De cybertrusler, der udgør en strategisk og sikkerhedspolitisk udfordring, er først og fremmest den statsstyrede opbygning af kapacitet til at spionere mod stater og store virksomheder eller potentielt at udføre ødelæggende angreb mod vigtige samfundsfunktioner.

2.2 På vej mod en ny international orden

Det internationale system har generelt udvist stor stabilitet og robusthed siden Anden Verdenskrig. Det multilaterale diplomati har medvirket til at forhindre direkte væbnet konflikt mellem stormagter. Antallet af krige mellem lande har været historisk lavt. Samtidig er Kinas og Indiens fredelige opstigning indtil nu i vid udstrækning foregået inden for de eksisterende internationale strukturer. Økonomisk vækst, voksende gensidig afhængighed, sociale fremskridt og et stadigt mere forgrenet netværk af internationale organisationer vil fortsat øge incitamentet til samarbejde og dæmpe risikoen for konflikt mellem stater.

Den stigende magtspredning kan imidlertid også medføre perioder med uro, geopolitisk konkurrence og risiko for konflikt, indtil den globale magtbalance mellem stormagterne har fundet et nyt leje. Det internationale systems stabilitet vil i vid udstrækning afhænge af forholdet mellem USA og Kina, mens EU og stærke stater som Indien, Brasilien, Rusland og et antal andre lande vil indtage en betydelig international rolle. På trods af EU's økonomiske tyngde synes forestillingen om en global magtbalance baseret på USA, Kina og EU i et 'G3' mest sandsynligt afløst af et 'G2', hvor særligt relationen mellem USA og Kina vil få betydning for stabiliteten i et mere multipolært system.

USA vil frem mod 2030 fastholde sin globale sikkerhedspolitiske førerposition. Ingen sandsynlig kombination af lande vil kunne matche USA's ekstraordinære magt og alliancesystem. USA's og Europas kombinerede økonomiske, militære, politiske og kulturelle styrke kan frem mod 2030 fortsat have en stabiliserende indflydelse på den internationale orden. Det transatlantiske forhold får næring af de tætte økonomiske, værdimæssige og kulturelle bånd. Endnu stærkere bliver denne alliance, hvis

båndene til Indien, Japan og andre asiatiske demokratier tages i betragtning.

Kina vil inden 2030 være verdens største økonomi. Landet vil fortsat økonomisk dominere Asien, og dets udenrigspolitik over for nabolandene ventes at være præget af øget selvsikkerhed. Herudover vil Kina i stigende grad udnytte tætte partnerskaber med lande i Asien, Afrika og Latinamerika. Kina ventes at styrke engagementet i multilaterale samarbejdsstrukturer, særligt i FN og regionalt blandt andet med ASEAN og i APEC og Shanghai Cooperation Organisation. Den nye kinesisk ledede Asiatiske Infrastrukturinvesteringsbank (AIIB) kan få en betydningsfuld plads blandt de øvrige multilaterale udviklingsbanker. Kina vil dog i 2030 fortsat ikke kunne matche USA militært og vil først og fremmest have fokus på strategisk stabilitet og åbne handelsforbindelser.

Lissabon-traktaten har givet EU de institutionelle forudsætninger for at kunne spille en større og mere strømlinet global rolle. Men EU ses fortsat at have svært ved at omsætte sin globale økonomiske vægt til udenrigspolitisk gennemslagskraft. EU's internationale indflydelse udfolder sig i et samspil mellem den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de 28 medlemslandes individuelle udenrigspolitik, med UK, Frankrig og i stigende grad Tyskland i spidsen. EU er med ved bordet i håndteringen af de fleste globale udfordringer, men har typisk ikke en hovedrolle. Der er dog områder, hvor EU har fået en stærkere international stemme. Vedtagelsen af EU-sanktioner var instrumentel i at bringe Iran til forhandlingsbordet, ligesom EU-sanktioner har understøttet de tysk-franske bestræbelser for at løse konflikten mellem Rusland og Ukraine. I lyset af det ændrede trusselsbillede i Europa ventes det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde at få øget fokus i EU's nye Globale Strategi, der lanceres i sommeren 2016.

2.3

Globalt samarbejde med magt på flere hænder

Den fortsatte forskydning i økonomisk vækst vil omsætte sig i et ønske fra nye, stærke stater om at få større indflydelse på de internationale politiske og økonomiske beslutninger og de rammer, som beslutningerne træffes inden for. Samtidig vil et stigende antal udfordringer overgå staternes egen evne og stille krav om nye og bredere samfundsmæssige alliancer. Ikke-statslige aktører som storbyer, provinser, multinationale virksomheder, fonde, uformelle grupper og magtfulde individer vil få øget global indflydelse. En bredere vifte af aktører vil derfor ønske en plads om bordet, når de internationale beslutninger skal træffes.

Globaliseringen har på den måde accelereret en magtspredning, hvor stater ikke længere har monopol på udenrigs– og sikkerhedspolitik. Nationale regeringer og internationale institutioner vil opleve, at der i højere grad vil være udviklinger, som de ikke kan forudsige og ikke har kontrol over. I den situation vil effektive internationale svar afhænge af styrken og bredden af internationale og samfundsmæssige partnerskaber.

I en mere mangfoldig verden med flere magtfulde aktører vil det være afgørende, at der opretholdes en regelbaseret international orden, som de stater, der er på vej opad i det internationale hierarki, ser som legitime og accepterer og agerer i, og som også de øvrige lande kan genkende sig selv i. Det internationale samarbejdes effektivitet begrænses i dag af manglende reform af de primære multilaterale institutioner. Særligt FN, Verdensbanken og IMF vil skulle tilpasse sig den øgede magtspredning for ikke at miste relevans eller opbakning. Sammensætningen af FN's Sikkerhedsråd reflekterer i det store hele magtforholdene ved afslutningen af Anden Verdenskrig, og gensidig mistillid og vetoret betyder, at den laveste fællesnævner ofte vinder. Manglende reformer kan også blive mødt med etablering af alternative og måske overlappende institutioner og strukturer eller styrkelse af uformelle fora som G7 og G20.

Det multilaterale diplomati har imidlertid i 2015 leveret en række markante resultater: FN's vedtagelse af 2030-dagsordenen i New York og aftalerne om udviklingsfinansiering i Addis Ababa og klimaforandringer i Paris. Tilsvarende har aftalen i Nairobi om en pakke af frihandelsreformer signaleret en mulig vej frem for WTO. Den nye udviklingsdagsorden med 17 verdensmål er et opgør med de traditionelle skel mellem 'rige' og 'fattige' lande og mellem nord og syd med en universel dagsorden, som forpligter alle verdens lande på de samme målsætninger. Aftalerne understreger efterspørgslen efter globale løsninger og giver fornyet momentum til det multilaterale samarbejde.

Der er også andre tegn på, at de nye, stærke aktører øger engagementet i de multilaterale organisationer og fonde. Eksempelvis ventes Kina at spille en øget rolle for at opretholde international orden og stabilitet, blandt andet gennem bidrag til FN's fredsbevarende styrker. Den fremadrettede styrke i de internationale organisationer vil derfor afhænge af evnen til at sikre en dynamik, hvor stemmen øges for Kina og andre større udviklingslande.

Udviklingen vil få betydning for de normer, værdier og principper, der fra vestens side har været betragtet som faste bestanddele i det internationale system, men som ikke nødvendigvis deles af de store vækst- og udviklingslande. Danmark, EU og andre vestlige nationer vil fremover skulle føre udenrigspolitik i en kontekst, hvor liberale, demokratiske principper og den vestlige samfundsmodel ikke på samme måde som tidligere ses som givne, endsige som tiltrækkende. Tværtimod udfordres vestlige principper og standpunkter i stigende grad, herunder med større fokus på kollektive rettigheder og samfundsharmoni frem for individuelt baserede rettigheder. Voksende afstande i positioner i blandt andet FN's Menneskerettighedsråd vil sandsynligvis udgøre en stigende udfordring i de kommende år.

Forestillingen om, at lande næsten per automatik vil bevæge sig i en mere demokratisk retning i takt med øget indkomstniveau, har vist sig ikke altid at holde stik. Nogle eksperter taler

i stedet om en egentlig recession for demokrati og menneskerettigheder. Også inden for EU spores en bevægelse mod øget nationalisme og i nogle lande pres på frihedsrettigheder, der på sigt vil kunne svække Europas egen troværdighed og gennemslagskraft betydeligt, når det gælder opretholdelsen af værdibaserede normer og rettigheder internationalt.

***

Samlet set står Danmark over for en ny udenrigspolitisk virkelighed præget af politiske og økonomiske magtforskydninger, en skærpet sikkerhedspolitisk situation og en mere teknologisk forbundet og uforudsigelig verden, som i stadigt højere grad præges af nye aktører med globale ambitioner. Disse udviklingstræk vil sætte rammerne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de næste 10-15 år. Det stiller krav til varetagelsen af Kongerigets interesser, sikkerhed og værdier. Men det skaber også nye muligheder for at fremme befolkningens velfærd.

3

Udenrigstjenestens opgaveløsning

Kapitel 3 beskriver de aktuelle og fremtidige krav til Udenrigsministeriets opgavevaretagelse. Kapitlet fremhæver perspektiver for fremtidens udenrigstjeneste som hele det danske samfunds internationale bindeled.

3.1

Udenrigstjenestens aktuelle rammer

Den ændrede globale kontekst og løbende reduktioner i udenrigstjenestens driftsbevilling skaber behov for at nytænke, prioritere og fokusere Danmarks fremadrettede interessevaretagelse. Udenrigstjenesten har det overordnede ansvar for at tilrettelægge og koordinere Danmarks relationer til udlandet i tæt samspil med forsvarsministeriet og en række andre ministerier og myndigheder. I en globaliseret og sammenkoblet verden vil diplomatiets grundlæggende formål være de samme. Men virkemidlerne skal tilpasses i takt med, at emnerne bliver mere mangfoldige og indbyrdes forbundne og nye aktører kommer på banen. Samtidig skærper ressourcesituationen behovet for skarp prioritering både i ministeriet og på de danske ambassader.

Den danske udenrigstjeneste har med udenrigsministeren i spidsen det overordnede ansvar for udøvelsen af regeringens udenrigspolitik. Udenrigstjenestens formål er ifølge udenrigsloven fra 1983 at varetage Rigets mellemfolkelige anliggender. Udenrigstjenesten skal forestå og koordinere udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forbindelser til udlandet, herunder Danmarks deltagelse i EU, internationale organisationer, det internationale udviklingssamarbejde samt behandlingen af folkeretlige spørgsmål. Udenrigstjenesten skal også yde bistand til danske statsborgere i udlandet og til danske virksomheder i deres erhvervsmæssige forbindelser til udlandet.

Udenrigstjenesten består af ministeriet i København (hjemmetjenesten) og Danmarks netværk af repræsentationer i udlandet (udetjenesten). Udenrigstjenesten udgør en fælles tjeneste og er én myndighed. Lovgrundlaget for Danmarks udviklingssamarbejde og eksportfremmeindsatsen er nærmere fastlagt i loven om internationalt udviklingssamarbejde og loven om visse aspekter af Eksportrådets virke.

Grundloven slår fast, at det er regeringen, der fører landets udenrigspolitik, men at regeringen har pligt til at rådføre sig med Folketinget, navnligt Det Udenrigspolitiske Nævn, i sager af større betydning for Danmarks udenrigspolitik. Dansk udenrigspolitik har traditionelt været kendetegnet ved forholdsvis bred politisk opbakning hen over midten i Folketinget, hvilket bidrager til kontinuitet i danske prioriteter og mærkesager mellem skiftende regeringer. Det er væsentligt at sikre en dynamisk koordination mellem Folketinget og regeringen, f.eks. i forbindelse med udlandsbesøg og netværksopbygning, således at hele det politiske Danmark indgår som en strategisk ressource i tilrettelæggelse og udøvelse af udenrigspolitikken.

Det er en dansk styrke, at diplomatiet, udviklingsbistanden, handelspolitikken og den offentlige eksport- og investeringsfremme er samlet i Udenrigsministeriet. Det giver unikke muligheder for at udnytte samspillet mellem de forskellige udenrigspolitiske instrumenter, herunder inddragelse af danske

virksomheders og myndigheders ekspertise og styrkepositioner i udviklingssamarbejdet.

3.1.1 Globaliseringens vilkår og nye tendenser

Siden Murens Fald har dansk udenrigspolitik særligt været rettet mod de økonomiske og politiske konsekvenser af globaliseringen samt muligheden for at bidrage til fred, stabilitet og udbredelse af menneskerettigheder globalt. Det primære formål har været at minimere de negative konsekvenser og maksimere gevinsterne af en mere sammenkoblet verden.

Udenrigsministeriets Globaliseringsanalyse fra 2006 ('Den Grænseløse Verden') har udgjort rammen for Udenrigstjenestens tilpasning over de seneste ti år. Danmarks engagement i globaliseringens brændpunkter er blevet styrket, herunder i vækstmarkederne i Asien. Der er ligeledes etableret et tættere samarbejde med andre danske myndigheder, arbejdet med økonomisk diplomati er styrket markant, og ambassaderne bidrager mere aktivt til netværksopbygning i hele bredden af danske interesser.

Udviklingen siden 2006 har således i vid udstrækning bekræftet Globaliseringsanalysens forudsigelser og på visse områder endda overhalet dem. Det gælder blandt andet informationsteknologiens og sociale mediers hastige udbredelse til alle verdensdele samt den stigende betydning af ikke-statslige aktører med globale ambitioner – såvel positivt (civilsamfund, velgørende fonde mv.) som negativt (ISIL).

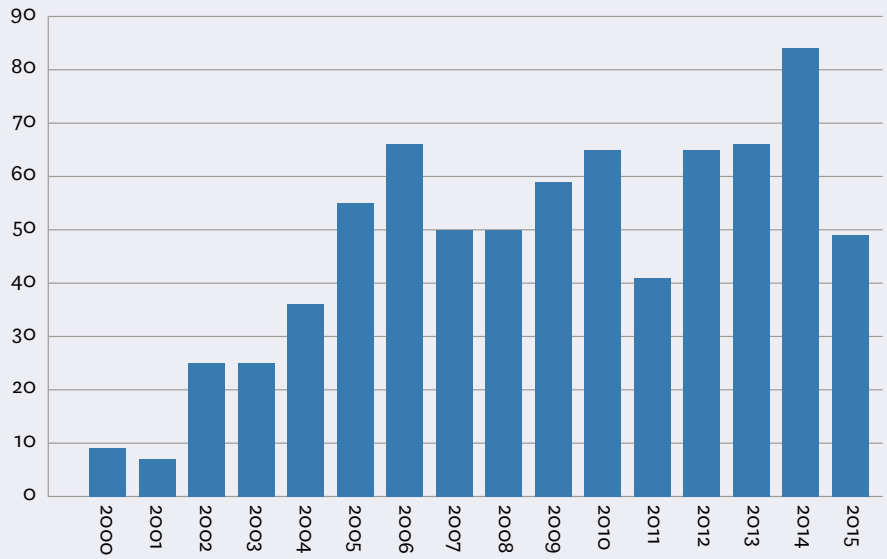
Det gælder også interessen i Danmark for internationale forhold, som blandt andet har betydet markant flere rejsende danske delegationer, der spænder fra ministerbesøg og Folketingsudvalgsrejser til erhvervsdelegationer og besøg fra uddannelsesinstitutioner. Disse besøg tilrettelægges i vid udstrækning af de danske repræsentationer. Et eksempel er Folketingets udvalg, hvis rejseaktivitet gennemsnitligt er tredoblet i de seneste fem år sammenlignet med starten af 00'erne.

Interessen for udlandet afspejler sig også i betydningen af borgerservice og beredskab, hvor Udenrigsministeriet f.eks. årligt bistår ca. 5000 nødlidende danskere. På Udenrigsministeriets hjemmeside vedligeholdes 50 rejsevejledninger for danske rejsende, og hjemmesiden blev i 2015 besøgt godt 1,3 millioner gange.

Samtidig ses nye globale tendenser af betydning for Danmark. Isens afsmeltning og udviklingen i det arktiske område skaber behov for en betydeligt større dansk indsats. Det sikkerhedspolitiske klima i Europa og dets nærområder mod øst og syd er forværret og nødvendiggør ny prioritering og en re-fokusering på sikkerhedspolitik. Udviklingen har dermed ikke svækket behovet for håndtering af de traditionelle diplomatiske kerneopgaver. Tværtimod. Varetagelsen af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske dagsordener er centrale for indsatsen på andre områder, herunder også økonomisk diplomati.

Desuden har den globale økonomiske krise siden 2008 udfordret små åbne økonomier som Danmark med tendenser til global protektionisme og beslutninger, der tages i uformelle fora som G20. I EU har den langstrakte økonomiske krisehåndtering tæret på evnen til at levere effektive, fælleseuropæiske svar på kriser, aktuelt ikke mindst flygtninge- og migrationskrisen. Samlet set medfører disse udviklingstræk skærpede krav til Danmarks interessevaretagelse både regionalt og globalt i de kommende år.

Folketingets udvalgsrejser, 2000-2015



Kilde: Folketingets hjemmeside. Opgjort ekskl. aflyste rejser og rejser inden for Kongeriget Danmark.

3.1.2 Bevillinger, repræsentationer og medarbejdere

Samtidig er der i Danmark gennemført betydelige besparelser i den offentlige sektor, der også har påvirket ressourcerne til den internationale opgavevaretagelse i Udenrigsministeriet og andre ministerier. Udenrigsministeriets overordnede ansvarsområde har ligget fast siden 2000, hvor den statslige eksport- og investeringsfremme blev samlet i en ny organisation, Danmarks Eksportråd, under Udenrigsministeriet.

Fra 2000 til 2016 er Udenrigsministeriets bevilling til drift af den samlede koncern faldet med 600 millioner. Ifølge finansloven for 2016 forudses bevillingen at falde med yderligere ca. 160 mio. kr. frem mod 2019. Det vil medføre et samlet fald i Udenrigsministeriets driftsbevilling på knap 800 millioner kr. eller 33 % siden 2000.

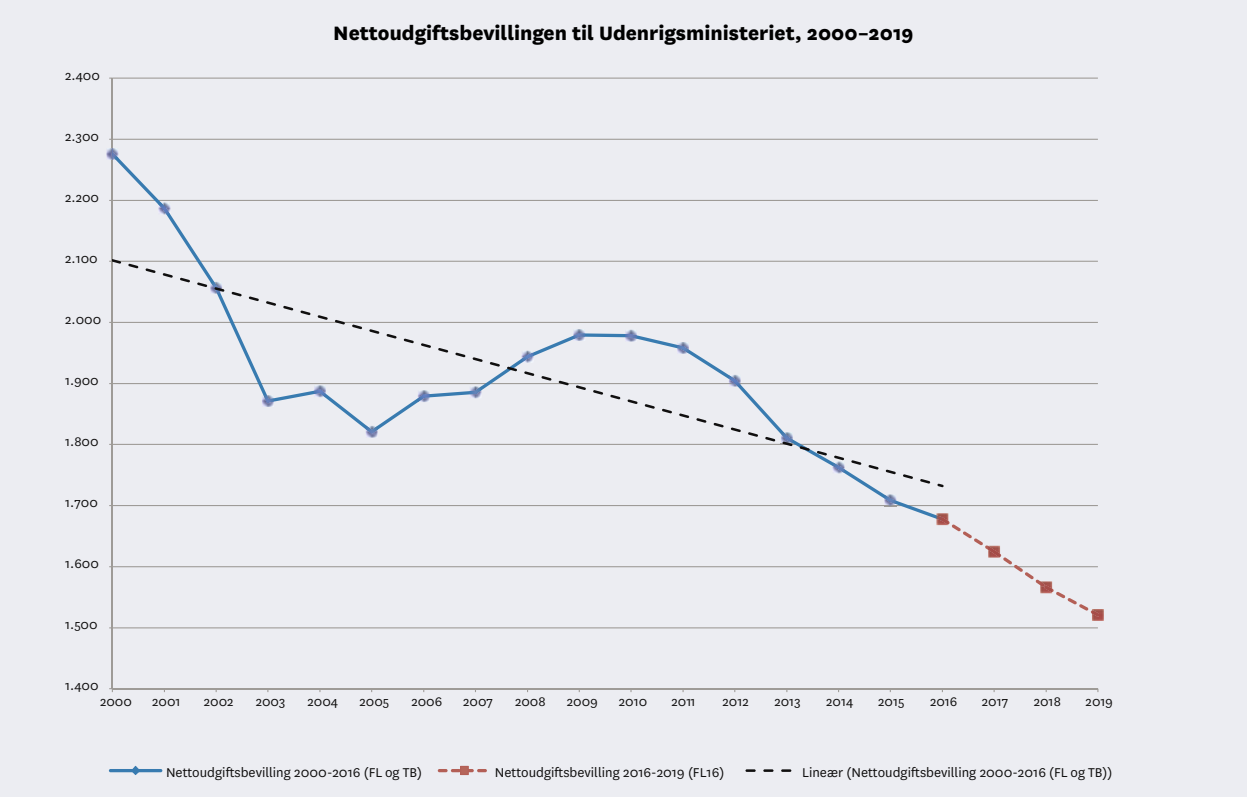
Besparelserne i Udenrigsministeriet er udmøntet gennem forskellige tiltag. For det første har blandt andet digitaliseringen muliggjort løbende effektiviseringer og rationaliseringer af drift og arbejdsgange, herunder mellem ministeriet i København og ambassaderne.

For det andet har Udenrigsministeriet af flere omgange gennemført større organisatoriske ændringer samt bortprioriteret opgaver. Der er senest i forbindelse med Finansloven 2016 truffet beslutning om at nedlægge fem kontorer og helt eller delvist bortprioritere en række politikområder og konkrete opgaver i Udenrigsministeriet. Disse tilpasninger skal bidrage til at indfri kravet om nedlæggelse af ca. 200 stillinger i ude- og hjemmetjenesten over de kommende år.

For det tredje er der sket en tilpasning af udenrigstjenestens repræsentationer og personalesammensætning. Siden 2000 er antallet af repræsentationer med udsendt personale faldet med ca. 20 % fra 120 til 95, hovedsageligt som følge af konsolidering og bortrationalisering af særskilte handelskontorer efter etableringen af Danmarks Eksportråd i Udenrigsministeriet. Antallet af ambassader har fluktueret siden årtusindeskiftet og ligger i dag på 71 ambassader.

På personalesiden beskæftigede ministeriet i 2015 ca. 2.500 medarbejdere, fordelt med ca. 800 i ministeriet i København og 1.700 på repræsentationerne. Siden 2000 er der sket en markant forskydning mod en større andel af lokalt ansatte (dvs. danskere og udlændinge, der er ansat og lønnet direkte af ambassaderne) fra ca. 35 % til over halvdelen af personalet i 2015. Andelen af medarbejdere på Asiatisk Plads og udsendte på repræsentationerne er således faldet fra ca. 65 % i 2000 til ca. 45 % i 2015. Stillingsnedlæggelserne i ude- og hjemmetjenesten over de kommende år vil ligge i forlængelse af denne trend.

En nylig opgørelse har vist, at Danmark – bortset fra Island – i dag har den mindste udenrigstjeneste blandt de nordiske lande. Skal Danmark fastholde stærk gennemslagskraft på de områder, der betyder mest, er der derfor behov for skarp prioritering og bortprioritering af opgaver. Og evne til at indgå i nye samarbejdsformer, hvor ministeriet, medarbejderne og repræsentationerne løfter opgaver i partnerskab med andre interessenter og aktører.



Kilde: Udenrigsministeriets økonomikontor
Note: Se bilag for anmærkninger til figuren

3.2

Fremtidens udenrigstjeneste

Udenrigstjenesten bør være samlingspunktet for hele Danmarks interessevaretagelse i udlandet. Den skal gennem en aktiv og samtænkt udenrigspolitik være med til at øge det indenrigspolitiske råderum og derved sikre, at det danske samfund kan indrettes, som vi ønsker. Det forudsætter et tæt samarbejde med alle de aktører, der er med i varetagelsen af Danmark interesser i udlandet.

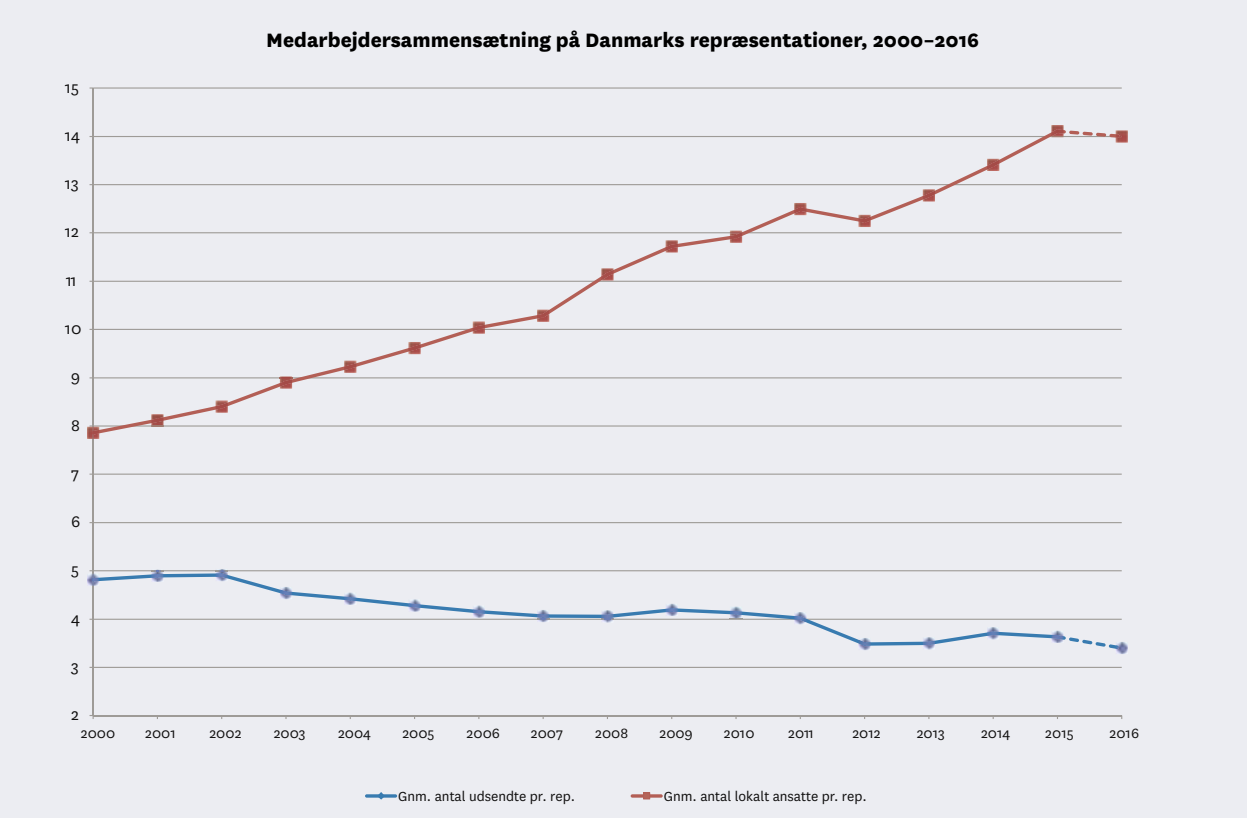
En mere mangfoldig international arena med såvel nye stærke stater som ikke-statslige aktører vil alt andet lige medføre øget konkurrence om at sætte dagsordenen. Omvendt kan den stigende betydning af netværk være en fordel for et mindre land som Danmark, fordi netværkssamfundet giver nye og asymmetriske veje til indflydelse. Udenrigstjenesten skal navigere i krydsfeltet mellem traditionelt diplomati og evnen til at indgå i og påvirke uformelle netværk af beslutningstagere og meningsdannere. Styrket samarbejde med myndigheder, privat erhvervsliv, universiteter, civilsamfund, fonde, pensionsselskaber, handelskamre og andre aktører er ikke alene en nødvendighed for at løse nye udfordringer. Det er også en mulighed for at nytænke udenrigstjenestens rolle og betydning i en globaliseret verden.

Udenrigstjenesten skal kunne levere merværdi til hele processen af analyse, politikskabelse, regulering, lovforberedelse og gennemførelse af den danske interessevaretagelse i forhold til udlandet. Det fordrer en fælles analyse af globale udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske tendenser med inddragelse på tværs af danske myndigheder. Generelt bør det analytiske grundlag for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik stykes. Det kan ske ved at styrke Udenrigsministeriets brug af forsknings- og databaseret viden i den løbende politikudvikling samt gennem mere systematisk inddragelse af analysekapaciteten i efterretningstjenesterne.

Udenrigsministeriet skal ikke kun have fokus på koordinationen af egne udenrigspolitiske instrumenter, det skal også spille en aktiv og værdiskabende rolle i forhold til at koordinere indsatser på tværs af ministerierne.

Som følge af EU's store betydning for dansk lovgivning er en smidig og effektiv koordination af Danmarks holdning til EU-spørgsmål en særligt central opgave for Udenrigsministeriet som den koordinerende myndighed. En effektiv hjemlig EU-beslutningsproces i forhold til Folketingets Europaudvalg og internt i regeringen giver øget dansk gennemslagskraft i forhandlingerne i EU og sikrer efterfølgende implementering og efterlevelse af EU's lovgivning i Danmark.

Udenrigsministeriet skal udgøre hele det danske samfunds internationale bindeled. Det vil sikre strategisk fokusering, således at kræfterne og midlerne prioriteres dér, hvor Danmark har mest på spil og skabe de bedste forudsætninger for at gøre en forskel – enten alene eller i partnerskab med andre. Dermed kan



Kilde: Udenrigsministeriets HR-afdeling og ministeriets opgørelse over repræsentationer.

vi påvirke verden i den retning, der bedst flugter med danske interesser og værdier.

3.3

Fremtidens diplomat

Medarbejderne er udenrigstjenestens vigtigste ressource. Udenrigstjenesten har først og fremmest brug for medarbejdere, der besidder internationale erfaringer og udsyn, sprogmæssige kompetencer og en høj grad af faglighed og professionalisme. Der er et stort fagligt behov for generalister, der kan dække hele paletten af udenrigspolitiske opgaver og dermed er i stand til bredt at varetage danske interesser, herunder på de danske ambassader. Kompetenceopbygningen sker typisk internt i Udenrigsministeriet ved rokering mellem forskellige afdelinger og gennem udstationering.

Men der er også behov for specialister inden for specifikke udenrigspolitiske prioriteter, som kræver sproglig, geografisk eller tematisk ekspertise. Dette kan imødekommes med målrettede karriereforløb i Udenrigsministeriet, men også gennem ekstern rekruttering fra f.eks. tænketanke, universiteter, det private erhvervsliv eller internationale organisationer. I blandt andet Nederlandene ses i højere grad en udveksling mellem udenrigstjenesten og tænketanksmiljøet, der giver en bedre udnyttelse af den samfundsmæssige ekspertise.

For at øge den internationale erfaring kan der ligeledes drages fordel af mere systematisk og målrettet brug af sekunderinger, hvor danske medarbejdere indplaceres i internationale organisationer. En sekundering styrker den enkelte medarbejders – og i sidste ende Danmarks – kendskab og netværk i de internationale organisationer. Det gælder også i forhold til fagområder, hvor der er særlige udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser på spil. Sekunderinger anvendes allerede, men indsatsen kunne styrkes, også i forhold til andre dele af centraladministrationen (klima, erhvervsfremme mv.). En mere strategisk tilgang til sekunderinger ville kræve, at den eksisterende rådgiverbevilling under udviklingsbistanden forøges, ligesom der fra centralt hold kan afsættes en særskilt pulje til de tilfælde, hvor udviklingspolitikken ikke kan finde anvendelse.

Lokalt ansatte medarbejdere på Danmarks repræsentationer er som den største personalegruppe en vigtig ressource for Udenrigsministeriet og en kilde til lokal indsigt, netværk og sproglige kompetencer, der anvendes til fordel for danske virksomheder og myndigheder. Der er imidlertid en række kompetencer, som lokalt ansatte i modsætning til udsendte diplomater ikke umiddelbart kan ventes at besidde. Det gælder f.eks. en bred viden om økonomisk diplomati, udviklingsbistand, sikkerhedspolitik, europapolitik og folkeret og menneskerettigheder. Det gælder også indsigt i geografiske områder af særlig vigtighed for Danmark og mere sektorspecifikke prioriteter som f.eks. klima og fødevarer. Desuden er erfaring med danske indenrigspolitiske og samfundsøkonomiske forhold og arbejdet på Slotsholmen central for dansk interessevaretagelse. Lokalt ansatte kan derfor kun i et vist omfang erstatte udsendte medarbejdere.

Generelt er det en udfordring for Udenrigsministeriet, at en stigende del af diplomatkorpset ikke betragter Udenrigsministeriet som livstidsarbejdsgiver. Mens der åbnes for et kontinuerligt indtag af nye dygtige og højt motiverede medarbejdere, mistes samtidig erfaring og viden både i bredden og i dybden.

Kravet om mobilitet og fleksibilitet udfordres i disse år yderligere af ændrede rammevilkår i forbindelse med udstationeringer. Samlet set er der sket en reduktion i de udsendtes økonomiske rammer, særligt på poster i Europa og Nordamerika. Ændringerne er blandt andet gennemført på en præmis om, at en medfølgende ægtefælle også har arbejde under udsendelse. Det er imidlertid kun halvdelen af de medfølgende ægtefæller, der kan finde beskæftigelse. Det betyder, at en stor del af familierne står over for et dilemma i forhold til at acceptere en indtægtsnedgang under en flerårig udsendelse. Såfremt ministeriet også fremover skal være i stand til at rekruttere og fastholde de mest kvalificerede medarbejdere, bør vilkårene for udsendte – særligt under chefniveau – forbedres. På den måde sikres, at tjenesten også i et 10-15 årigt perspektiv vil have de bedste personalemæssige ressourcer til at varetage Danmarks interesser.

3.4

Fremtidens ambassade

Ambassaderne skal fungere som hele Danmarks udsigtspost og opbygge solid viden om andre landes praksis og erfaringer på områder, der har en tæt knytning til danske interesser og værdier. Massemedier og sociale medier medfører et overload af informationer og data, som særligt ambassaderne skal bidrage til at sortere i og kvalificere til gavn for det hjemlige beslutningsgrundlag. Arbejdet sker i tæt samarbejde med relevante ministerier og myndigheder, så udenrigstjenestens instrumenter og kapaciteter tjener hele regeringens interesser.

Ambassadernes evne til at skabe resultater forudsætter en fysisk tilstedeværelse og muligheden for at opbygge netværk og tætte relationer til politikere, embedsmænd, virksomhedsledere og meningsdannere i de pågældende lande. Sådanne relationer styrker forståelsen for, hvad der sker i samfundet, og skaber grundlaget for at Danmark kan varetage sine interesser, herunder planlægge udbytterige besøg for danske delegationer, åbne døre for dansk erhvervsliv og bistå danskere i nød.

Udenrigsministeriet nedsatte i 2013 en ekstern refleksionsgruppe til at komme med anbefalinger til Danmarks fremtidige

repræsentationsstruktur. Refleksionsgruppen konkluderede blandt andet, at Danmarks fysiske tilstedeværelse er afgørende for at opnå resultater og fremme danske interesser. Gruppen anbefalede generelt "mere EU – mindre Europa" samt større tyngde på de hastigt voksende vækstmarkeder. Samtidig anbefaledes øget fokus på økonomisk diplomati – men ikke på bekostning af den bredere udenrigs- og sikkerhedspolitik – samt styrket samtænkning mellem udviklingssamarbejdet og muligheder for dansk eksport og investeringer.

Det vil også fremadrettet være vigtigt kontinuerligt at se på Danmarks repræsentationsstruktur – både den geografiske tilstedeværelse og bemandingen – i lyset af de centrale udviklingstræk og langsigtede danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Som anbefalet af refleksionsgruppen, skal det være den førte udenrigspolitik, der driver Danmarks tilstedeværelse, ikke omvendt. En logisk konsekvens af dette grundprincip er også, at Danmark skal være tilstrækkeligt tungt tilstede i de globalt politikdrivende hovedstæder, der har størst betydning for danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser.

En særlig problemstilling knytter sig til små ambassader med 1-2 udsendte, der udgør 17 % af det samlede antal danske repræsentationer. Her er det erfaringen, at de administrative opgaver lægger beslag på en uforholdsmæssig stor del af arbejdstiden på bekostning af kerneopgaverne. Det samme gælder brugen af såkaldte "laptop" ambassadører, som i princippet er en enkelt udsendt diplomat.

Digitaliseringen medfører nye muligheder for fleksible og omkostningseffektive repræsentationsformer. Følgende alternativer nævnes særligt i samtaler med danske interessenter og udenlandske partnere:

- Øget regionalisering, hvor regionale "moderambassader" overtager faste opgaver som administration, borgerservice, traditionel eksportfremme mv. fra små ambassader (eller "laptop" ambassadører), der i stedet fokuserer ressourcerne på at opbygge relationer og følge den lokale udvikling
- Samlokalisering med andre lande – f.eks. fælles nordiske ambassader, eventuelt i sammenhæng med nordiske kulturhuse
- Indlogering af en dansk diplomat på en anden repræsentation, f.eks. EU-delegation, med det formål at varetage danske udenrigspolitiske interesser
- Privat medfinansiering af ambassader – særligt i lande, hvor der er betydelige danske erhvervsinteresser på spil. Finansieringen kan f.eks. ske gennem langsigtede kontrakter med Eksportrådet eller ved oprettelse af en fond med en særskilt bestyrelse.

Disse alternative repræsentationsformer giver ikke samme dybde eller bredde i de diplomatiske relationer som en dansk ambassade. Samtidig er det vigtigt, at eventuelle alternative repræsentationsformer er i overensstemmelse med de grundlæggende diplomatiske spilleregler. Men det faktum, at flere lande eksperimenterer med alternative former for repræsentation understreger vigtigheden af en åben organisation og en moderne og fleksibel repræsentationsstruktur, der evner at flytte ressourcer rundt og bringe de relevante aktører i spil på rette tid og sted.

Danmark skal ligeledes søge at drage maksimalt udbytte af EU's Fælles Udenrigstjenestes i alt 139 delegationer (103 bilaterale) og 3500 medarbejdere globalt. På områder, hvor danske interesser flugter med bredere EU-interesser, kan Danmark gennem EU-delegationerne øge sin gennemslagskraft. I de lande, hvor Danmark har valgt ikke selv at være til stede, bør man tage konsekvensen og i vid udstrækning overlade opgaver, informationsindhentning mv. til EU's Fælles Udenrigstjeneste. EU-delegationerne kan imidlertid ikke varetage specifikke danske interesser, herunder opgaver inden for handelsfremme, bilaterale forhold, besøg og konsulære sager, der kun kan varetages af den akkrediterede, danske ambassade.

ANBEFALINGER

- *Iværksætte et arbejde, der skal fremkomme med nye idéer og forslag til fremtidens udenrigstjeneste, blandt andet baseret på erfaringer og moderniseringsprocesser i andre lande*
- *Styrke samarbejde og udveksling med tænketanke, forskningsmiljø, erhvervsliv og civilsamfund og øget brug af strategiske sekunderinger i internationale organisationer*
- *Styrke analysegrundlaget for udenrigspolitikken gennem bedre brug af forsknings- og databaseret viden samt systematisk inddragelse af analysekapaciteten hos andre myndigheder, særligt efterretningstjenesterne*
- *Forbedre udsendelsesvilkår for medarbejdere, særligt under chefniveau, evt. ved interne omprioriteringer*
- *Løbende sikre at Danmark er repræsenteret med tilstrækkelig tyngde de steder, der har størst betydning for danske interesser og global politikformulering*
- *I de lande, hvor Danmark har valgt ikke at være til stede, bør fælles opgaver overlades til EU's Fælles Udenrigstjeneste.*
- *I lyset af ressourcesituationen kan desuden overvejes nye, fleksible repræsentationsformer*

4

Danmarks strategiske interesser i en forbundet verden

Kapitel 4 afdækker Danmarks strategiske interesser og indsatser multilateralt og bilateralt i en sammenkoblet verden. Kapitlet anvender prioriteringsværktøjet fra kapitel 1 til at give et bud på områder og lande, hvor Danmark bør fokusere indsatsen i de kommende år.

4.1 Multilaterale indsatser og international orden

Danmark drager fordel af internationale strukturer og spilleregler, der sikrer mindre lande en plads om bordet, når internationale beslutninger træffes og fastlægger regler for stormagternes indflydelse og ageren. Særligt EU, NATO og FN er afgørende for dansk økonomi og udenrigs- og sikkerhedspolitik samt fremme af globale goder. International retsorden og menneskerettigheder kan især fremmes gennem EU og FN.

Danmarks multilaterale indsats bør imidlertid også fokuseres i henhold til interesser, styrkepositioner og muligheder for partnerskaber, så tyngden i indsatsen er der, hvor Danmark har noget på spil. Dagsordenerne og mødevirksomheden i EU, NATO og FN er omfattende, og Danmark har ikke ressourcer til at følge alle områder og lande tæt. Prioritering er nødvendig, og det gælder også dansk deltagelse i andre organisationer såsom OSCE, Europarådet, OECD, WTO, Verdensbanken og IMF, der ikke behandles i dybden her. For alle de internationale organisationer gælder det, at de besidder værdifuld ekspertise, som Danmark efter behov kan anvende på områder og lande, der ikke følges tæt fra dansk side.

4.1.1 Den Europæiske Union

Det forpligtende europæiske samarbejde i EU har helt central betydning for Danmarks interesser og for Danmarks økonomi. Danmark har en stærk interesse i, at EU danner ramme om dansk vækst og velstand, kollektivt håndterer migrationsstrømme og udøver global indflydelse, herunder inden for danske prioritetsområder såsom klimapolitik.

Efterveerne efter den finansielle krise, flygtninge- og migrationspres, stigende EU-skepsis og nationalisme og den forestående britiske folkeafstemning betyder, at EU-samarbejdet over de kommende år med stor sandsynlighed fortsat vil have fokus på krisestyring og håndtering af interne problemer. Det vil ikke være fordrende for EU's globale rolle og evnen til at fremme europæiske interesser og værdier i en verden i forandring. Den tætte kobling mellem håndtering af EU's indre udfordringer og styrkelse af EU's globale gennemslagskraft vil få stor betydning for EU-samarbejdet som helhed, og for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i særdeleshed, i de kommende år. EU har potentialet til at spille en større rolle globalt, men det kræver en større beslutningsdygtighed end i dag.

Vækst og velstand

EU er omdrejningspunktet for den internationale varetagelse af Danmarks økonomiske interesser. Det gælder på alle niveauer fra detaljeret standardfastlæggelse af betydning for danske eks-

portvirksomheder og sektorspecifikke tiltag over genskabelsen af en stærk europæisk økonomi til handelspolitik og den globale udvikling, som Danmark kan have indflydelse på gennem det europæiske samarbejde. Studier viser eksempelvis, at Danmark er et af de lande, der opnår de absolut største gevinster gennem EU's indre marked.

Men de danske forbehold og den generelle folkelige modvilje mod udvidelse af Danmarks EU-engagement, der senest kom til udtryk ved folkeafstemningen i december 2015, har betydning for Danmarks muligheder i EU. Vi er placeret uden for centrale dele af EU-samarbejdet, herunder blandt eurolandene, og har derfor ikke indflydelse på en række beslutninger, der har direkte betydning for danske interesser. Det gælder ikke mindst udbygningen af de økonomiske og finansielle EU-regler samt udviklingen af det politimæssige og strafferetlige område, der med Lissabon-traktaten er blevet overstatsligt. Næsten al energi i EU-samarbejdet de seneste 6-7 år er kanaliseret til økonomisk samarbejde og migration. Integrationen på de to områder går hurtigt, og vi bliver derfor stadigt mere marginaliserede i samarbejdet.

I takt med at den økonomiske og finansielle krise har udspillet sig, antallet af medlemslande i EU er vokset til 28, og Lissabon-traktaten er trådt i kraft, har samarbejds- og magtstrukturerne i EU også ændret sig. Vejen til indflydelse på en række områder af stor betydning for Danmark er blevet mere kompliceret.

Det stiller store krav til Danmarks forhandlingsevne, ressourceanvendelse og diplomatiske relationer til de øvrige medlemslande og EU-institutionerne. Disse krav forstærkes af de danske EU-forbehold, der forudsætter en særlig indsats for at varetage danske interesser på områder som det økonomiske EU-samarbejde, det europæiske politisamarbejde (Europol) og migrationsdagsordenen.

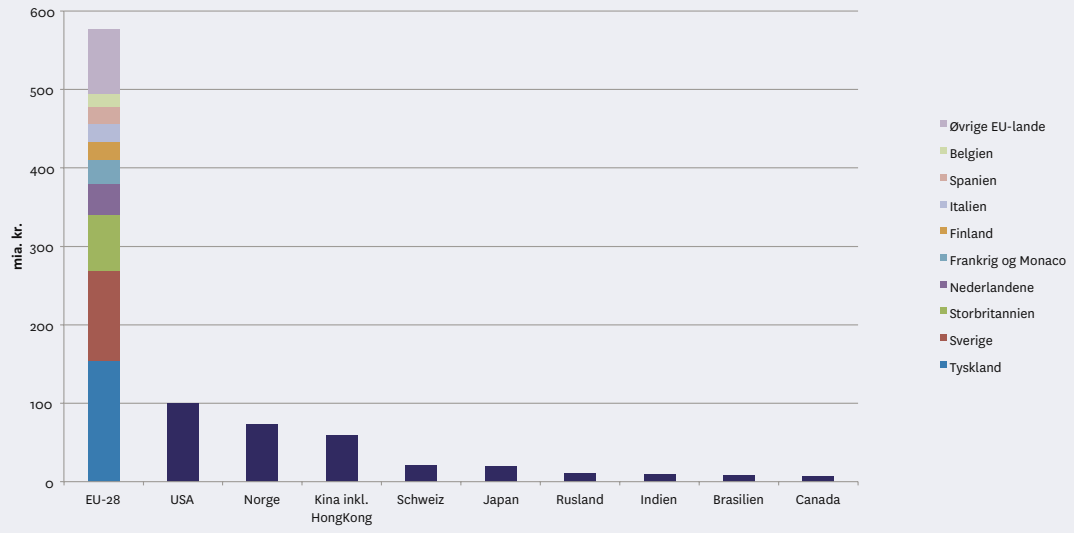
Aktiv dansk interessevaretagelse i EU fordrer en differentieret og prioriteret indsats. Det er afgørende for vores indflydelsesmuligheder, at vi gennem konstruktive politikindspil og strategiske alliancer placerer os så centralt i EU-samarbejdet som muligt.

Danmarks EU-repræsentation i Bruxelles er blandt de allermindste, og antallet af udsendte er faldet over de seneste år. Samtidig skal Danmark i stigende grad være i stand til at påvirke de øvrige EU-landes positioner i Bruxelles. Men også i de vigtigste, politikdrivende landes hovedstæder. Vi kan styrke dansk indflydelse ved at opbygge et strategisk, langsigtet samarbejde på grundlag af det interessefællesskab, vi har med de nordiske og baltiske lande samt Nederlandene, der kan trække det europæiske samarbejde i nordeuropæisk retning. Det kan samtidig afbøde eventuelle negative effekter på balancen i EU, såfremt Storbritannien skulle beslutte af forlade EU.

Dansk interessevaretagelse skal sikre, at danske virksomheder har de samme vilkår i Europa, som deres konkurrenter. Selvom Europas økonomi ikke forventes at vokse lige så hurtigt som visse andre økonomier, vil Europa også i langt tid fremover være den vigtigste eksportregion for Danmark. Mere end 500.000 danske arbejdspladser afhænger af eksporten til andre europæiske lande. At påvirke det europæiske marked, så det stiller danske virksomheder bedst muligt og i videst muligt omfang tilgodeser danske styrkepositioner, sker først og fremmest gennem det sektorpolitiske samarbejde i EU's Ministerråd.

Traditionelt har Danmark haft en velkoordineret tilrettelæggelse af vores europapolitik. Den hjemlige EU-koordination er imidlertid svækket igennem de senere år og bør styrkes. En klar og konsistent dansk forhandlingsposition i EU, der fremmer danske kerneinteresser, skal sikres gennem en effektiv, proaktiv og smidig EU-beslutningsproces, der involverer ministerierne,

Oversigt over de største danske eksportmarkeder 2015, varer og tjenesteydelser, mia. kr.



Kilde: Udenrigsministeriets Analyseenhed.

Folketinget og andre interessenter og koordineres af Udenrigsministeriet. Det giver øget indflydelse, når EU-beslutningerne udformes og sikrer efterfølgende udmøntning og efterlevelse af EU-lovgivning.

For Danmark er det en meget vigtig dansk interesse, at beskytte de fremskridt, der hidtil er opnået i EU-samarbejdet. Det gælder især det indre markeds frie bevægelighed af varer, kapital, tjenesteydelser og arbejdskraft, som er udfordret af landenes reaktioner på migrationsstrømmene.

Håndtering af blandede migrationsstrømme

Siden april 2015 har flygtninge- og migrantspørgsmål været dagsordensættende i EU. Den massive tilstrømning over Balkan-ruten bragte sagen ud af kontrol. Det har medført skillelinjer i EU: Mellem lande, der har tradition for at modtage flygtninge og migranter, og dem, der ikke har. Mellem lande der er destinationer, og dem, der er på transitruten. Og mellem behovet for fælles langsigtede løsninger og landenes legitime behov for at respondere på akutte situationer.

Den massive tilstrømning af flygtninge og migranter har i fravær af effektive EU-løsninger – særligt i forhold til de ydre grænser – betydet, at EU-landene har indført grænsekontrol og "konkurrerer" om at stramme nationale asylregler mest muligt for at styre tilstrømningen. Schengen-systemet er under pres, og der er risiko for, at den midlertidige kontrol ved de indre grænser, som flere medlemsstater har indført, kan blive permanent, med store både politiske og økonomiske omkostninger til følge. Det er således af afgørende betydning for Schengen og for sammenhængskraften i EU, at der findes europæiske løsninger til at nedbringe og håndtere antallet af flygtninge og migranter, der kommer til Europa.

Fælles europæiske svar på såvel den umiddelbare flygtninge- og migrationskrise som på de regulære migrantstrømme er en forudsætning for, at EU effektivt kan bidrage til internationale løsninger på de udfordringer, der skaber morgendagens flygtninge og migranter. En særskilt udfordring for de europæiske lande er det stigende økonomiske migrationspres, der må ventes fra Afrika, Mellemøsten og Afghanistan i de kommende årtier. Det skaber behov for en øget indsats, der hvor konflikter og krige, der påvirker flygtninge- og migrationsstrømme til Europa, opstår. EU's og medlemsstaternes udenrigs- og sikkerhedspolitiske samt bistandsmæssige engagement bliver en vigtig nøgle til at forebygge migrationsstrømme mod Europa.

EU's globale rolle

EU søger overordnet at fremme den samme vision som Danmark: Fred, vækst og værdier. Og det danske fingeraftryk bliver meget større, når det sættes sammen med en union af 28 lande, herunder Tyskland, Frankrig og Storbritannien, end hvis Danmark sætter det alene.

EU er i kraft af sin deltagelse i internationale fora som G20 og G7 en vigtig kanal for indflydelse på de globale, økonomiske rammevilkår, som er af afgørende betydning for en lille, åben økonomi som Danmark. EU forhandler som samlet blok i WTO og i forhold til frihandelsaftaler med tredjelande. Det giver en stærk forhandlingsposition som verdens største marked. En ambitiøs EU-indsats for at fremme globalt økonomisk samarbejde og frihandel i overensstemmelse med danske interesser skal fortsat være en dansk prioritet.

Etableringen af EU's Fælles Udenrigstjeneste med Lissabon-traktaten har øget betydningen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, om end den konsensusbaserede tilgang ofte gør fælles fodslag vanskeligere. Det ses f.eks., når trusler og risici i Europas østlige og sydlige nærområder vægtes forskelligt af EU's østlige og sydlige medlemslande.

Over de kommende år forventes EU's opgaver på det sikkerhedspolitiske område at spille en stigende rolle, og det forventes at indgå centralt i EU's nye *Globale Strategi*, der lanceres i sommeren 2016. I kraft af USA's stigende strategiske fokus på de fremvoksende globale magtcentre i Asien, må Europa udvise en højere grad af lederskab i forhold til udfordringer i de østlige og sydlige nærområder. F.eks. er det europæiske samarbejde et vigtigt element i håndteringen af terrortrusler og udrejste fremmedkrigere.

Med sin brede palet af instrumenter vil EU især kunne spille en øget rolle i den blødere ende af det sikkerhedspolitiske spektrum, mens den hårde sikkerhed fortsat vil skulle tilvejebringes i NATO. Dog har EU med særligt Ukraine-konflikten og sanktionerne mod Rusland taget et sikkerhedspolitisk værktøj i brug, som til en vis grad udvisker det klassiske skel mellem "blød" og "hård" sikkerhedspolitik. EU's sanktionsinstrument har vist sin værdi som et præcisionsværktøj med konkrete, afmålte økonomiske omkostninger.

Sammenlignet med NATO har EU desuden unikke muligheder for at gennemføre brede og samtænkte indsatser med en vifte af både civile og i et vist omfang militære instrumenter. Det gælder EU's militære CSDP-missioner med fokus på eksempelvis sikkerhedssektorreformer, kapacitetsopbygning, bekæmpelse af menneskesmugling og ulovlig migration. På grund af forsvarsforbeholdet kan Danmark dog ikke deltage i disse indsatser, ligesom det begrænser vores muligheder for deltagelse

Strategiske interesser – EU

- At EU vedblivende er en velfungerende ramme for regulering af nationale og internationale økonomiske forhold af betydning for Danmark og for fremme af fælleseuropæiske løsninger i forhold til den internationale udvikling
- At de fire friheder i det indre marked fastholdes og videreudvikles til gavn for Danmark
- At Danmark placeres bedst muligt i EU-samarbejdet med hensyn til dansk interessevaretagelse inden for rammerne af det danske EU-medlemskab.
- At arbejde aktivt for dansk økonomisk og politisk interessevaretagelse både i EU-systemet og i de centrale europæiske hovedstæder
- At EU's Fælles Udenrigstjeneste kan tjene til fremme af danske interesser.
- At styrke samarbejdet mellem EU og NATO.

i projekter om eksempelvis adressering af visse hybridtrusler gennem opbygning af cyberforsvar i regi af det Europæiske Forsvarsagentur.

Ukraine-krisen og migrationspresset har givet medvind til de lande, der som Danmark ønsker at styrke samarbejdet og komplementariteten mellem EU og NATO. Det gælder hybridtrusler, hvor tæt EU-NATO koordination vil være en forudsætning for modsvar, der rummer både troværdig afskrækkelse over for militære aspekter og effektiv håndtering af de politiske og civile aspekter, herunder strategisk kommunikation med sigte på imødegåelse af russisk propaganda.

4.1.2 NATO

NATO bidrager sammen med EU til sikkerhed og stabile relationer mellem de europæiske lande, og det er NATO, der i sidste ende garanterer Kongeriget Danmarks sikkerhed.

NATO er rammen for det transatlantiske samarbejde og USA's engagement i Europa og fungerer som et vigtigt sikkerhedspolitisk forum for transatlantiske drøftelser om sikkerheds- og forsvarspolitiske spørgsmål i Europa og dets nærområder, som Mellemøsten og i Afghanistan. NATO bidrager til kollektiv sikkerhed, krisestyring og stabilisering i Europas nærområder og i øvrige regioner af betydning for Danmark samt til bredere sikkerhed gennem partnerskaber. Det er i Danmarks interesse, at alliancen fremadrettet fortsat har fokus på alle tre opgaver.

Alliancen er af stor værdi for Danmark som multilateral ramme til håndtering af de sikkerheds- og forsvarspolitiske aspekter og til reaktion på potentielle nye russiske trusler mod Europa. Ruslands adfærd har vist, at det fundamentale princip om sikkerhedens udelelighed i NATO stadigvæk er afgørende. Det gælder særligt af hensyn til de allierede, som ser den russiske trussel som reel, uanset at et angreb på NATO næppe indgår i de russiske planer. Det stiller krav til NATO om politisk sammenhold og en fælles linje, der understreger, at prisen for aggression vil være for høj til at kunne betale sig. En del af denne afskrækkelse er troværdige militære midler og signalering af politisk handlekraft. Samtidig skal der findes en balancegang mellem at forsikre alle NATO-medlemmer om troværdigheden af artikel 5-garantien – også over for hybridtrusler – og samtidig undgå at fremprovokere en unødig eskalation. I forlængelse heraf er det også vigtigt at søge at have dialog med Rusland. NATO-Rusland Rådet kan anvendes som kanal til en sådan dialog med Rusland om konflikten i Ukraine og andre forhold af betydning for den europæiske sikkerhedsorden. En tilsvarende balance er nødvendig i forhold til Arktis, hvor det er i Kongerigets klare interesse at fastholde et konstruktivt samarbejde med Rusland, men hvor Ruslands militære opbygning må følges nøje af NATO.

Efter Murens Fald har Danmark aktivt støttet NATO's udvidelsesprocesser. Det har udbredt stabilitet og sikkerhed mod øst med henblik på at skabe et helt, sikkert og fredeligt Europa. Fortsat udvidelse af NATO er blevet en vanskeligere proces i lyset af Ruslands reaktion og fremfærd i forhold til lande, der ønsker at blive tættere knyttet eller søge medlemskab i alliancen. Men den forestående optagelse af Montenegro viser, at NATO's dør fortsat står åben for lande, der opfylder kriterierne, herunder at deres optagelse i NATO vil bidrage til sikkerheden i det nordatlantiske område. For Sverige og Finland afhænger et eventuelt NATO-medlemskab først og fremmest af en indenrigspolitisk afklaring af, hvorvidt medlemskab tjener disse landes interesser. Det vil samlet set være en fordel for Danmark, hvis Sverige og Finland skulle vælge at blive medlem af NATO. Indtil denne mulighed evt. måtte vise sig, vil det være i dansk interesse at arbejde for et stadigt tættere partnerskab mellem Sverige, Finland og NATO.

NATO er et vigtigt redskab til at sikre stabilitet i Danmarks og Europas nærområder, og en vigtig ramme for dansk deltagelse i internationale operationer og kapacitetsopbygning. Det gælder krisestyring i eksempelvis Mellemøsten, hvor NATO kan spille en central rolle i stabilisering. Og det gælder partnerskaber og kapacitetsopbygning i skrøbelige stater, hvor NATO bør styrke sit bidrag til at opbygge moderne og professionelle sikkerhedsapparater både til gavn for lokalbefolkningerne og for Europa og Danmarks sikkerhed.

Fastholdelse af en stærk transatlantisk dimension er af afgørende betydning for Danmark og for alliancen. USA har vist vilje til fortsat støtte til Europas sikkerhed. Men det kan man ikke være sikker på, vil være tilfældet på sigt, med mindre der findes en bedre byrdefordeling, hvor Europa selv tager mere ansvar og investerer mere i egen sikkerhed.

Det er i Danmarks klare interesse, at samarbejdet og sammenholdet i NATO fastholdes og styrkes på grund af alliancens store betydning for Danmarks sikkerhed både direkte og i forhold til den bredere sikkerhed og stabilitet i Europa. Det er vigtigt at sikre en fortsat afvejning mellem NATO's opgaver, hvor der opretholdes en tilstrækkelig kapacitet til afskrækkelse, samtidig med at NATO fastholder og udvikler evnen til at skabe sikkerhed og stabilitet i Europas nærområder i Østeuropa, Mellemøsten og det nordlige Afrika. Danmark er en anerkendt allieret og partner. Vores status som et kerneland i NATO øger Danmarks indflydelse på både NATO's udvikling og hos de øvrige allierede.

De forsvarspolitiske aspekter af NATO-samarbejdet behandles nærmere i kapitel 6.

Strategiske interesser – NATO

- At NATO vedblivende er en troværdig garant for Danmarks sikkerhed
- At bidrage aktivt til, at NATO kan løfte alle tre kerneopgaver og dermed 1) opretholder sin værdi som garant for kollektiv sikkerhed, 2) fastholder og udvikler evnen til krisestyring, stabilisering og kapacitetsopbygning samt 3) udvikler bredere sikkerhed gennem partnerskaber
- At fastholde en stærk transatlantisk dimension i alliancen ved at udnytte Danmarks muligheder som transatlantisk brobygger.

4.1.3 FN og det multilaterale system

FN-systemet udgør det primære globale forum for fastlæggelse af internationale spilleregler og opretholdelse af de universelle menneskerettigheder.

Samarbejdet i FN om international fred og sikkerhed, retsorden og menneskerettigheder, samt global udvikling vil være et fortsat omdrejningspunkt i dansk udenrigspolitik i de kommende år.

Der er imidlertid behov for reformer af FN-systemet, der kan styrke FN's fremtidige legitimitet og effektivitet. De gradvise, globale magtforskydninger vil i de kommende år forstærke ønsket fra nye magtfulde aktører om indflydelse på de internationale politiske, økonomiske og sikkerhedspolitiske beslutninger og rammebetingelser. Samtidig er der behov for at styrke FN-systemets operationelle effektivitet i såvel freds- og stabilitetsarbejdet som arbejdet med fremme af en bæredygtig udvikling.

Det vil på den ene side medføre muligheder for FN i form af øgede bidrag til f.eks. fredsbevarende missioner og FN's programmer og fonde fra nye stærke lande som Kina og Golfstaterne. På den anden side vil landenes voksende politiske og økonomiske muskler – og villighed til at omsætte dem i indflydelse – betyde, at vestlige, liberale værdier og individuelle rettigheder udfordres af et øget fokus på kollektive rettigheder og samfundsmæssig stabilitet – også i FN-systemet.

Samtidig er der i stigende grad mange andre aktører end staterne, der har noget at tilbyde, og som forventer taletid, når de globale beslutninger skal træffes. Det stiller krav til de internationale organisationers evne til at inddrage indflydelsesrige og ressourcestærke ikke-statslige aktører såsom multinationale virksomheder, velgørende fonde, civilsamfundsorganisationer og globale medier i innovative løsninger.

Fra et dansk synspunkt giver det såvel muligheder som udfordringer. Nye magtrelationer og forskydninger kan byde på nye muligheder for indflydelse gennem nye alliancer og initiativer. Samtidig udfordres ikke mindst EU's position af fremkomsten af flere tunge spillere.

FN's tilpasning til en multipolær verden

Således står FN, FN's fonde og programmer og andre samarbejdsorganisationer som IMF og Verdensbanken over for de samme grundlæggende udfordringer: Behovet for at tilpasse sig en ny global magtbalance, hvor USA, EU og andre vestlige magter relativt set fylder mindre, og vækstlandene i Asien, Afrika og Latinamerika fylder mere. I sidste ende vil en substantiel reformdagsorden afhænge af de enkelte medlemslandes villighed til at afgive indflydelse på kort sigt for at sikre, at organisationerne kan forblive relevante på længere sigt.

Også regionale organisationer som den Afrikanske Union og den Arabiske Liga viser en større evne og vilje til at spille en aktiv rolle i konfliktløsning. Mellemøsten, Nordafrika og Afrika syd for Sahara vil også i fremtiden udgøre de mest konfliktprægede og skrøbelige regioner. FN's evne til at samarbejde med og understøtte disse regionale organisationer vil derfor blive et endnu vigtigere rammeforhold i de kommende år.

FN sikrer adgang og taletid – også for mindre lande. Alternativet til FN er mere magt og kontrol til grupperinger som G20, G7, BRIKS eller bilaterale forhandlinger, hvor Danmark ikke har direkte adgang eller indflydelse. Danmark har derfor en klar interesse i, at det multilaterale system – især FN, Verdensbanken og IMF – reformeres og moderniseres på en måde, så både nye stærke stater, traditionelle multilaterale aktører og ikke-statslige interessenter fremadrettet vil se FN og de øvrige multilaterale organisationer som den primære ramme for fælles og forhandlede løsninger på globale udfordringer samtidig med, at den grundlæggende præmis om lige adgang fastholdes.

Fred og sikkerhed

FN's Sikkerhedsråd vil fortsat være det primære forum for at drøfte og løse konflikter og sikre svar på specifikke trusler mod international fred og sikkerhed. Men Sikkerhedsrådets handlerum, og dermed dets evne til at levere hurtige svar på kriser og konflikter er en direkte funktion af de fem faste medlemmers interesser og vil også fremover afhænge af deres evne og vilje til at enes. Reformer af såvel Sikkerhedsrådets sammensætning som dets arbejdsformer har stået på FN's dagsorden i en årrække, men endnu uden resultat.

Danmark bør fortsat støtte kravet om reformer. Det er i dansk interesse at udvide handlerummet for FN's Sikkerhedsråd, således at Sikkerhedsrådet kan leve op til sit ansvar og håndtere konflikter m.v., der truer international fred og sikkerhed gennem legitimering af internationale indsatser fra magtanvendelse og fredsbevarende operationer til andre indgribende foranstaltninger, som f.eks. sanktioner. Vi kan anvende Danmarks status som konstruktivt FN medlem til sammen med ligesindede at arbejde for, at der sker en tilnærmelse af de forslag til reformer, forskellige grupper af medlemslande har fremlagt. Det vil styrke vores sikkerhedsrådskandidatur, der skal afgøres i 2024.

Et vigtigt instrument i FN's værktøjskasse er fredsbevarende operationer. Anvendelsen af instrumentet er ikke problemfrit, men har med princippet om neutralitet generelt vist sig at være effektivt til håndtering af kriser rundt omkring i verden. Samtidig har nylige evalueringer påvist behovet for reformer og effektiviseringer af FN's fredsoperationer med særlig vægt på betydningen af forebyggende konfliktløsningsindsatser.

Omkring 120 lande deltager i øjeblikket med over 100.000 styrker til FN's fredsbevarende operationer, og Danmark bidrager i øjeblikket til fire operationer. Det er i Danmarks interesse fortsat at støtte FN's fredsoperationer og fredsbevarende operationer, også med dansk deltagelse, hvor det flugter med danske interesser. Danske erfaringer med integrerede indsatser vil kunne spilles ind og udgøre distinkte bidrag til effektivisering af FN's indsatser.

FN's flygtningehøjkommissariat og den Internationale Organisation for Migration (IOM) spiller ligeledes en vigtig rolle i håndtering af den globale flygtninge- og migrationsdagsorden. Fra dansk side kan arbejdes for at styrke organisationerne og samarbejdet med EU om de europæiske udfordringer.

FN's 2030-dagsorden – Verdensmålene for bæredygtig udvikling

Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde vil være indrammet af de 17 verdensmål, som verdenssamfundet vedtog i FN i New York i september 2015. Sammen med de to øvrige aftaler fra 2015 om henholdsvis udviklingsfinansiering fra Addis Ababa og

klimaaftalen fra Paris, har FN-systemet bekræftet sin fortsatte relevans som ramme for globale emner.

Verdensmålene åbner en ny bane for globalt udviklingssamarbejde, der er på linje med de mål, principper og værdier, som Danmarks udviklingssamarbejde er grundlagt på. Verdensmålene rammesætter, at global bæredygtig udvikling er et globalt gode, der påvirker alle, rige som fattige lande, og skal løftes som et fælles globalt ansvar og i offentligt-private partnerskaber. Udfordringer som fattigdom, økonomisk vækst, beskæftigelse, klimaændringer, fred og sikkerhed hænger nært sammen og kan ikke løses særskilt. Verdensmålene er universelle. De gælder for alle og skal realiseres både gennem nationale politikker og gennem samarbejde på regionalt og globalt niveau. Aftalen slår også fast, at de 17 mål er indbyrdes forbundne. Realisering af energimålet er f.eks. afgørende for at nå målet om skabelse af gode jobs og økonomisk vækst.

Verdensmålene udgør en velegnet platform for nytænkning af Danmarks udviklingsarbejde. FN, FN's programmer og fonde vil sammen med Verdensbanken fortsat være de primære globale fora for Danmarks multilaterale udviklingsarbejde. Det er derfor i dansk interesse gennem vores bistand at målrette indsatsen i disse fora mod virkeliggørelse af verdensmålene. Verdensmålene og deres betydning for udviklingspolitik og økonomisk diplomati behandles nærmere i kapitel 5.

International retsorden og menneskerettigheder

Danmark har traditionelt været blandt de stærkeste støtter for international retsorden og normdannelse inden for FN-systemet. FN's arbejde har ført til kodificering af internationale regelsæt, der er forankret i en lang række mellemfolkelige konventioner, som regulerer vigtige forhold mellem stater. Eksempelvis har Danmark som søfartsnation en interesse i, at opretholdelsen af den frie navigation på verdenshavene og spørgsmålet om, hvordan grænsedragningen på havbunden i Polarhavet skal foregå, er reguleret i FN's Havretskonvention.

Danske nationale interesser som begrænsning af flygtningestrømme, korruptionsfri eksportmarkeder i vækst, kampen mod terror, bæredygtig og miljø- og klimamæssigt forsvarlig udvikling m.v., kan bedst fremmes, når stabile, fredelige og åbne samfundsstrukturer er etableret. Danmark har derfor også fremadrettet en interesse i at forsvare og fremme de universelle menneskerettigheder inden for FN og de værdier og principper, som underbygger det danske samfund. Det er dermed ikke et spørgsmål om *hvorvidt* Danmark fortsat bør føre en aktiv menneskerettighedspolitik, men derimod *hvordan* vi bærer os ad.

Strategiske interesser – FN

- At FN vedblivende kan tjene som den globale ramme for fremme af international fred og sikkerhed, de universelle menneskerettigheder og den internationale retsorden, samt bæredygtig udvikling
- At FN's sikkerhedsråd og dets øvrige organer fortsat udvikles som tidsvarende, repræsentative og effektive globale rammer og sammen med ligesindede arbejde for reformer af FN's organer
- At støtte FN's fredsbevarende arbejde og bidrage til FN's fredsbevarende operationer, når det flugter med danske interesser
- At anvende FN's programmer og fonde samt Verdensbanken som global ramme for Danmarks multilaterale udviklingsarbejde til realisering af verdensmålene
- At FN kan fungere, som den primære multilaterale ramme for gennemførelse af klimaaftalen
- At Danmarks status som konstruktivt FN medlem fastholdes blandt andet til fremme af sikkerhedsrådskandidaturet i 2025.

4.1.4 International retsorden og menneskerettigheder

Danmark og EU vil i de kommende år komme til at samarbejde tættere med lande, som ikke ligner os og ikke i samme grad er tiltrukket af liberale, demokratiske principper. De lande, som Danmark og EU ud fra handelsmæssige og sikkerheds- og udenrigspolitiske interesser gerne vil opdyrke, er ofte også dem, der udfordrer de internationale standarder i FN. Det vil uundgåeligt skabe dilemmaer.

En klart kommunikeret dansk værdipolitisk identitet er vejen frem i håndteringen af dilemmaer og kan potentielt også til at lette følgevirkningerne heraf. Et tæt samarbejde giver muligheder for at rejse spørgsmål om menneskerettigheder i en dialog, der som udgangspunkt skal være konstruktiv og positiv, men hvor der også klart skal siges fra, når samarbejdspartneren overskrider de danske røde linjer på dette område. Klart definerede danske værdipolitiske standpunkter bidrager til forudsigelighed, om hvilke spørgsmål, vi vil rejse i den bilaterale dialog. Og hvilke særlige situationer, der er så alvorlige, at de fordrer offentlig påtale eller iværksættelse af relevante håndhævelsesmekanismer inden for blandt andet FN og EU.

Det internationale samfund har i FN opbygget et omfattende system, der har til formål at rammesætte, belyse, overvåge og – i det omfang det er muligt – håndhæve staters og individers overholdelse af de universelle menneskerettigheder. På den korte bane vil Menneskerettighedsrådet og dets specialprocedurer, peer-review mekanismen i Universal Periodic Review, FN's konventionskomitéer og andre håndhævelsesmekanismer fortsat udgøre de bærende FN-redskaber. Men på lidt længere sigt kan voksende afstande i landepositioner lede til, at arbejdet i f.eks. Menneskerettighedsrådet fastlåses.

Det er en klar dansk interesse at støtte op om FN's arbejde med menneskerettigheder og de etablerede FN-redskaber, og Danmarks kandidatur til FN's menneskerettighedsråd i 2019-2021 vil være en oplagt anledning til at fremføre danske synspunkter og mærkesager.

Samtidig er EU en markant værdipolitisk aktør med sin deltagelse i FN's normative menneskerettighedsarbejde i Geneve og New York. Det samme gælder i forhold til OSCE og Europarådet. For Danmark betyder det en mulighed for at få indflydelse på

en større del af det normative multilaterale arbejde, end det ellers havde været muligt. EU er også den centrale arena for koordination af værdipolitiske tiltag i lande, hvor medlemsstater enkeltvis har begrænset gennemslagskraft. EU taler med større vægt, og det undgås, at enkeltlande bliver hængt ud og straffet politisk eller handelspolitisk. Det er derfor i dansk interesse, at EU gennem eksemplets magt vedbliver med at være en markant værdipolitisk aktør.

Danmark deler et naturligt interesse- og værdifællesskab med især de øvrige nordiske lande. Men nye magtstrukturer kræver også nye alliancer og koalitioner, hvis de multilaterale organisationer, den internationale retsorden og de universelle værdier skal fremtidssikres. Danmark har gode erfaringer med alliancer med ikke-vestlige lande om blandt andet torturbekæmpelse, oprindelige folks rettigheder og grøn omstilling. Dette arbejde kan styrkes – bilateralt og i EU og FN – med nye alliancer og koalitioner med ikke-vestlige lande og organisationer, så disse i højere grad selv går på banen som fortalere for international retsorden og menneskerettighedsbaserede værdier – inden for deres respektive regioner og i FN.

Som på andre områder skal Danmark prioritere arbejdet med rettigheder og værdier der, hvor det kan have den største effekt, dvs. hvor der er en sammenkobling med danske interesser, særlige styrkepositioner og muligheder for partnerskaber. Her kan vi indtænke sammenhænge mellem menneskerettigheder og bæredygtig vækst inden for rammerne af både FN's verdensmål og FN's retningslinjer for erhvervsliv og menneskerettigheder. Danmarks placering som et af de mest transparente lande i verden gør os eksempelvis til en legitim og attraktiv partner inden for korruptionsbekæmpelse. Tilsvarende har vi en stærk profil og samfundsmæssige erfaringer inden for ligestilling, der kan sættes i relation til udvikling og økonomisk vækst i de lande, vi samarbejder med.

Strategiske interesser – international retsorden og menneskerettigheder

- At fremme den internationale retsorden, menneskerettighederne og danske værdier med udgangspunkt i en klart kommunikeret og forudsigelig værdipolitisk profil og positiv dialog med partnere
- At fastholde indsatsen for de universelle rettigheder inden for FN og EU
- At EU fortsat er en markant værdipolitisk aktør, der leder ved eksemplets magt
- At styrke alliancer med ligesindede og ikke-vestlige lande med fokus på de for Danmark vigtigste værdipolitiske og menneskerettighedsrelaterede spørgsmål
- At styrke samarbejdet med erhvervslivet og civilsamfundet om bæredygtig vækst, investeringer og menneskerettigheder.

Danmarks retsordens- og menneskerettighedsindsats bør tage afsæt i en bred forankring i det danske samfund, der inddrager såvel myndigheder, virksomheder og civilsamfundsaktører. Det økonomiske diplomati og myndighedssamarbejdet giver nye indgangsvinkler til at fremme retsorden og menneskerettigheder globalt og lokalt. Og danske virksomheder er de måske mest synlige bærere af danske værdier og principper, der kan have en positiv effekt på samarbejdspartnere og lokalsamfund gennem afprøvede business cases. Det kan tage form af erfaringsudveksling om fordele ved værdibaseret ledelse og CSR, ligestilling, et velfungerende retssystem, arbejdstagerrettigheder, miljøhensyn og inddragelse af civilsamfund.

4.2

Danmarks bilaterale interesser og indsatser

Danmarks bilaterale engagement skal fokuseres dér, hvor Danmark har mest på spil. Især geografisk nærhed, global tyngde og direkte påvirkning af Danmark er vigtige parametre. Tæt europæisk og transatlantisk samarbejde vil også fremover være afgørende for danske økonomiske og politiske interesser. Det gælder generelt såvel som i forhold til Rusland, hvor vestlig enhed og fasthed skal fastholdes. Fra dansk side er der samtidig behov for øget fokus på Arktis, hvor Kongeriget har særlig interesse og ansvar for at sikre en bæredygtig udvikling. I Mellemøsten og Nordafrika samt i Afghanistan bør samtænkte stabiliseringsindsatser stå centralt med henblik på at forebygge migrationsstrømme og bekæmpe terrorisme. I forhold til partnere længere væk er størrelse og global gennemslagskraft vigtige parametre for prioriteringen af den danske interessevaretagelse. I takt med de gradvise magtforskydninger bør Danmark derfor opbygge brede, strategiske partnerskaber med lande i særligt Asien, men også enkelte lande i Afrika og Latinamerika. I lande, hvor Danmark strategisk har besluttet ikke at være til stede, bør det politiske engagement overlades til EU's Fælles Udenrigstjeneste.

4.2.1 Europa og USA

Selvom verdens politiske og økonomisk tyngdepunkt alt andet lige bevæger sig væk fra Europa, vil Europa under ét fortsat være en særdeles tung spiller. Det gælder på det økonomiske område, men også på det politiske og sikkerhedsmæssige. Danmark har tætte bilaterale bånd til vore partnere i EU og Norden og har en stærk interesse i, at de ser Danmark som en relevant og betydningsfuld medspiller. Tyskland er Danmarks vigtig-

ste europæiske allierede og største samhandelspartner. Storbritannien og Frankrig er ligeledes vigtige allierede. Danmark har en styrke gennem det nordiske samarbejde med særlige fælles værdier og måder at gøre tingene på, og trods landenes forskellige tilknytninger til EU og NATO vil Danmark kunne stå stærkere, hvis vi sikrer samarbejde og koordination med de øvrige nordiske lande, herunder gennem Nordisk Ministerråd. Det samme gælder det nordisk-baltiske samarbejde. Ikke mindst på det sikkerhedspolitiske område samarbejdes særligt med USA og Storbritannien, men også med de nordiske lande og vore allierede i Østersøregionen.

Selvom USA gradvist vil fortsætte sin re-balancering mod Stillehavsområdet og Asien, vil Europa fortsat være den eneste verdensdel, som USA har et fundamentalt værdifællesskab med. Mens både USA og Europa udvikler sig mod mere multikulturelle samfund, er det sandsynligt at de værdimæssige og kulturelle bånd på tværs af Atlanten vil forblive stærke i hvert fald på den korte og mellemlange bane. Der er ikke alvorlige tegn på, at USA frem mod 2030 afgørende vil svække sit engagement i Europa.

Danmark skal bevare USA som en af de tætteste allierede og udnytte den transatlantiske dimension i vores udenrigspolitik til at være brobygger til Europa. USA er stadig den dagsordenssættende globale politiske aktør. De udenrigspolitiske bånd til USA skal styrkes for derigennem at forstå og påvirke den internationale udenrigspolitiske udvikling.

For Danmark er der i den forbindelse tre hovedinteresser. For det første at fastholde det amerikanske engagement i Europas sikkerhed, hvor en øget europæisk indsats kan give fornyet styrke til det transatlantiske bånd og understrege, at Europa og USA har fælles mål og samarbejder om at indfri dem. For det andet at styrke samarbejdet om terrorbekæmpelse. For det tredje at udbygge de økonomiske relationer til USA, som er Danmarks tredjestørste eksportmarked.

Det vil særligt have betydning for Danmark, at der sker fremskridt i arbejdet med en transatlantisk frihandelsaftale, den såkaldte TTIP. Aftalen vil kunne sikre øget handel og velstand på begge sider af Atlanten og samtidig sætte nye standarder for andre aftaler verden over. EU og USA har højere standarder på eksempelvis sundhed, miljø og bæredygtighed end resten af verden. Dermed kan TTIP få positiv betydning for Danmark, EU og globalt.

Tyrkiet udgør også et stort vækstmarked tæt på Danmark. Endvidere har Tyrkiet stor økonomisk og regional, geopolitisk betydning for EU og Danmark, blandt andet i forhold til håndtering af situationen i Mellemøsten og Nordafrika og migrationsudfordringerne. Vi har en stærk interesse i at påvirke Tyrkiet bilateralt og gennem et konstruktivt samarbejde gennem EU og inden for NATO.

4.2.2 Rusland og Østeuropa

Danmark er sammen med resten af den vestlige verden konfronteret med et Rusland, som indadtil udvikler sig i en stadigt mere autoritær retning, og som er potentielt mere ustabilt end tidligere. Ruslands ulovlige annektering af Krim og destabiliseringen af det østlige Ukraine er brud på de mest grundlæggende elementer i den europæiske sikkerhedsorden.

Det kræver et samlet og robust svar fra de europæiske stater og resten af den vestlige verden. Svaret er blandt andet kommet ved, at de 28 EU-lande løbende siden marts 2014 har introduceret, forstærket eller forlænget sanktioner mod Rusland, hver gang i enstemmighed. Det er også kommet i form af fælles beslutninger i NATO om at styrke alliancen og dens troværdighed som garant for et stabilt og fredeligt Europa.

Der er til stadighed behov for at bekræfte sammenholdet og styrke modstandskraften i EU og NATO. Rusland søger ad mange kanaler at undergrave det europæiske sammenhold, som det eksempelvis er set ved direkte at støtte højrenationalistiske kræfter som franske Front National og opildne russiske mindretal i Europa. En omfattende russisk misinformationsindsats kan tilsvarende påvirke beslutningskraften i de åbne demokratiske samfund i EU og NATO.

Indsatser gennem øvrige multilaterale fora eller bilaterale relationer kan supplere de koordinerede tiltag gennem EU og NATO. Men hovedindsatsen skal ske gennem fælles fodslag i de to primære organisationer, der generelt har sikret fred og velstand i Europa i de seneste tre generationer, og som fortsat kan gøre det, hvis sammenholdet sikres.

Derfor må Danmark fortsat arbejde for at sikre enighed i EU og NATO om en robust og principfast linje, der opretholder et politisk og økonomisk pres på Rusland med henblik på at opnå en løsning på konflikten i Ukraine. Danmark bør blandt andet arbejde for at sikre fortsat enighed i EU om ikke-anerkendelsespolitikken af annekteringen af Krim og om sanktionspolitikken knyttet til Ruslands faktiske handlinger på Krim og i det østlige Ukraine.

Strategiske interesser – Europa og USA

- At fastholde og udbygge samarbejdet med Tyskland, men også med Storbritannien og Frankrig, og opbygge alliancer med andre ligesindede lande om den europæiske dagsorden
- At udnytte det transatlantiske værdifællesskab til at fastholde amerikansk engagement i europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og styrke alle dimensioner af de transatlantiske bånd
- At placere Danmark som brobygger i det transatlantiske samarbejde
- At fastholde et tæt udenrigspolitisk samarbejde med USA med henblik på at forstå og præge globale udenrigspolitiske dagsordener
- At fremme økonomisk diplomati ved at arbejde for en succesfuld afslutning af TTIP forhandlingerne og fokus på dansk erhvervslivs muligheder på Danmarks tredjestørste eksportmarked, USA.

Dialog og samarbejde – hvor det giver mening

Ruslands stigende isolation er i høj grad et resultat af den udenrigspolitiske linje, landet fører og de nødvendige tiltag, omverdenen har taget for at lægge pres på Rusland for at ændre adfærd. Men også de seneste års indenrigspolitiske stramninger over for pressen, civilsamfundet, oppositionen og andre grupper i samfundet og en systematisk brug af indre og ydre fjendebilleder bidrager til, at Rusland i de seneste år har lukket sig om sig selv. Uanset skyld eller årsager er det ikke i Danmarks eller Europas interesse, at isolationen fortsætter, og dialogen tørrer ud.

Ruslands størrelse og beliggenhed gør, at Danmark og Europa er nødt til også at forholde sig nøgternt til Ruslands økonomiske og politiske betydning for udviklingen i Europa og Europas nærområde. Rusland er desuden trods sanktioner et betydeligt marked for europæiske produkter. Det er et eksempel på et dilemma mellem kommercielle interesser og værdier og principper.

Rusland er en central aktør i håndteringen af en række udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, hvor det er i Europas og Danmarks interesse at have Rusland med på vognen for at etablere varige løsninger i Arktis, på kriser i Mellemøsten, på grænseoverskridende udfordringer som international terrorisme og migration og også på de kriser, som Rusland selv er en del af.

Danmarks og Europas identifikation og varetagelse af de fælles interesser og samarbejdsområder, som fortsat findes, skal ikke ske på bekostning af den fasthed og enhed, vi gennem EU og NATO skal bidrage til som modsvar til Ruslands handlinger i blandt andet Ukraine. Det skal ske gennem en insisteren på at drøfte og forhandle hvert spørgsmål for sig og uden sammenkædning til andre spørgsmål.

Arktiske spørgsmål er et område, hvor det i det store hele er lykkedes at opretholde dialogen og samarbejdet med Rusland, og civilt samarbejde i Østersøregionen kunne være et andet. Også her vil Danmark kunne spille en konstruktiv rolle for at fastholde dialogen om udvalgte emner af fælles interesse med Rusland, eksempelvis gennem Østersørådet, og med udvalgte regioner, myndigheder og organisationer i Rusland.

Ud over dialog gennem officielle, stat-til-stat-kanaler er det også i Danmarks interesse at modvirke det russiske samfunds isolation ved at styrke kontakten til russiske civilsamfundsorganisationer og støtte mellemfolkelige kontakter. Her vil også kulturelt samarbejde og udveksling på uddannelses- og forskningsområdet kunne spille en aktiv rolle med henblik på at imødegå falske fjendebilleder og modsætninger.

Støtte til Ruslands nabolande

Kampen i Ukraine står ikke bare om territorier, men i høj grad også om et valg mellem to samfundsmodeller i landene i EU's østlige nærområde: En europæisk model med regelbaserede og åbne samfund og uafhængige institutioner. Eller en post-sovjetisk samfundsmodel med politisk brug af statsinstitutioner til at sikre fastholdelse af magt og økonomiske fordele til en politisk elite. Det er et opgør mellem det nye Ukraines reformer og det gamle Ukraines korruption og magtmisbrug. Der er dog kun udsigt til en positiv udvikling med vestlig støtte og klare krav til reformer i Ukraine.

Det er vigtigt for Danmark, at Europa står fast på principper om territoriel integritet og landes frihed til selv at vælge deres tilhørsforhold. Det betyder blandt andet, at man i dialogen med Rusland må afvise argumenter om, at Rusland har særlige interesser eller legitime interessesfærer i sit nærområde, der tilsidesætter landenes selvbestemmelsesret.

En afgørende faktor for, hvilke principper der i praksis kommer til at gælde i Danmarks og EU's nærområde mod øst, bliver imidlertid, om det lykkes de østlige nabolande at gennemføre en succesfuld transformation til politisk og økonomisk velfungerende samfund.

Derfor er det i Danmarks og Europas interesse at støtte reformer og kapacitetsopbygning i EU's østlige partnere. Centralt i den forbindelse er reformstøtten til Ukraine, som mest tydeligt har oplevet Ruslands overgreb på sin territoriale integritet, og hvis mulige succesfulde omstilling kan påvirke folkelige krav om tilsvarende transformationer i resten af regionen, herunder længere mod øst.

En betingelse for det nye Ukraines succes er, at det lykkes at frigøre landets store økonomiske potentiale og skabe en vækst, der svarer til den, som vestlige nabolande i regionen har opnået gennem deres reformer og senere EU-medlemskab. Her er

Strategiske interesser – Rusland og Østeuropa

- At fastholde europæisk og vestlig enhed og fasthed over for Rusland, blandt andet gennem fælles EU-sanktioner og NATO-forpligtelser inkl. aktiv dansk deltagelse i øvelser og operationer med afskrækkelse for øje
- At sikre dialog med Rusland på grundlag af etablerede principper om territoriel integritet og nationalstaternes ret til selvbestemmelse
- At identificere og varetage fælles interesser og samarbejdsområder med Rusland med udgangspunkt i Danmarks nærområder. Styrke kontakt og støtte til civilsamfund, mellemfolkelige kontakter og udvekslinger, eksempelvis på kulturelle, uddannelsesmæssige og videnskabelige områder
- Under hensyntagen til EU's sanktionsregime at opretholde og udvikle samhandels- og erhvervsrelationer til Rusland. På energiområdet dog arbejde for at begrænse EU-landenes afhængighed af russisk energi
- At styrke og decentralisere indsatserne med udgangspunkt i det nuværende naboskabsprogram rettet mod et mindre antal lande i EU's østlige nærområde
- På langt sigt at arbejde for afspænding af vestens og Danmarks forhold til Rusland, herunder gennem øget dialog f.eks. i Østersørådet og NATO-Rusland-Rådet.

Ukraines eget ambitiøse reformprogram og den dybe og omfattende frihandelsaftale med EU væsentlige instrumenter.

Danmark bør fortsat bidrage aktivt til Ukraines reformproces gennem bilaterale støtteprogrammer og ved at fastholde EU-opbakning til en fokuseret og effektiv reformindsats.

Det samme gælder andre lande i regionen, herunder særligt Hviderusland. Disse aktiviteter er hidtil blevet understøttet af Naboskabsprogrammet. I kapitel 5.2 foreslås etablering af et styrket og mere fleksibelt bistandsprogram til indsatser i Østeuropa og Mellemøsten, samt i Nordafrika.

4.2.3 Arktis

Udviklingen i Arktis vil frem til 2030 byde på nye muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark. Isens afsmeltning vil skabe øget aktivitet inden for blandt andet råstofudvinding, transport og turisme, og et stigende behov for overvågning, søredning og miljøbeskyttelse vil følge heraf.

Udviklingen vil også skabe større international interesse for regionen. Der forudses et stigende behov for at udvikle de eksisterende internationale rammer, som sikrer samarbejdet inden for bløde områder som forskning, innovation og samfundsudvikling på tværs af Arktis.

Kongeriget har betydelige interesser i en fredelig, stabil og økonomisk og miljømæssigt bæredygtig udvikling i Arktis og også et særligt ansvar og særlige muligheder for at påvirke udviklingen i Arktis til gavn for regionen og i særlig grad for befolkningen i Grønland og Færøerne. Kongeriget skal derfor bevare og udvikle sin position som en førende arktisk aktør og udnytte den indflydelse, der følger med. Det fordrer et øget politisk og økonomisk fokus på Arktis og Rigsfællesskabet.

Styrket indsats i Kongeriget Danmark

Grønland har i kraft af sin størrelse og beliggenhed stor strategisk betydning for Kongeriget, som er verdens 12. største og NATO's tredjestørste landområde efter Canada og USA.

Den arktiske strategi som en fælles platform

En effektiv varetagelse af Kongerigets interesser kræver, at der på tværs af sektorer og på tværs af rigsfællesskabet er et fælles udgangspunkt og en konsolideret holdning til, hvad Kongerigets mål er i regionen.

"Kongerigets arktiske strategi for 2011-2020" udgør i dag den fælles platform, hvor rigsdelenes konsoliderede, fælles mål om en fredelig og bæredygtig udvikling i Arktis fremgår. Strategien fungerer som et samtænkningsinstrument for alle interessenter og myndigheder og er grundlaget for en koordineret arktisk politik fra de tre rigsdeles side, som maksimerer gennemslagskraften internationalt. Denne tilgang bør derfor fastholdes, og implementeringen styrkes i lyset af de fortsatte klimatiske, økonomiske og politiske udviklinger, herunder i forhold til den udenrigs- og sikkerhedspolitiske målformulering.

Kommunikationsløsninger og forsvarets opgaveløsning

Områdets udstrækning og den forventede øgede aktivitet skaber et stigende behov for kommunikationsløsninger og et opdateret situationsbillede for forsvarets opgaveløsning.

Som det fremgår af Kapitel 6, anbefales derfor en kombination af kommercielle og offentligt/private satellitbaserede løsninger og en generel styrkelse af forsvarets kapaciteter i det arktiske område.

Udvikling af en international arktisk forskningshub i Grønland

Der er en stigende international interesse for forskning i klimaændringer og arktiske forhold. Kongeriget har med Grønlands unikke forhold mulighed for at styrke bidraget til den globale klima- og miljøforskning, styrke sin arktiske profil internationalt og bidrage til en lokal og bæredygtig vækst i Grønland. Mulighederne for et samarbejde mellem danske og grønlandske myndigheder om udviklingen af en arktisk forskningshub i Grønland bør derfor undersøges.

Erfaringer fra internationale forskningshubs på blandt andet Svalbard og i New Zealand viser, at en øget tilstrømning af forskere og forskningsmidler har en økonomisk effekt, herunder også på turisme og andre erhverv og dermed kan understøtte lokal økonomi og beskæftigelse. Herudover kan en forskningshub i Grønland blive et væsentligt element i dansk forskningsdiplomati.

Arktisk diplomati

For fuldt ud at udnytte Kongerigets status som arktisk kyststat skal Rigsfællesskabet på public diplomacy-området kunne levere en professionel og synlig indsats. Værtsskab for dagsordenssættende konferencer, internationale møder m.v. i Danmark, Grønland og Færøerne er én nødvendig del, og aktiv deltagelse i andre større konferencer og events bør ligeledes prioriteres.

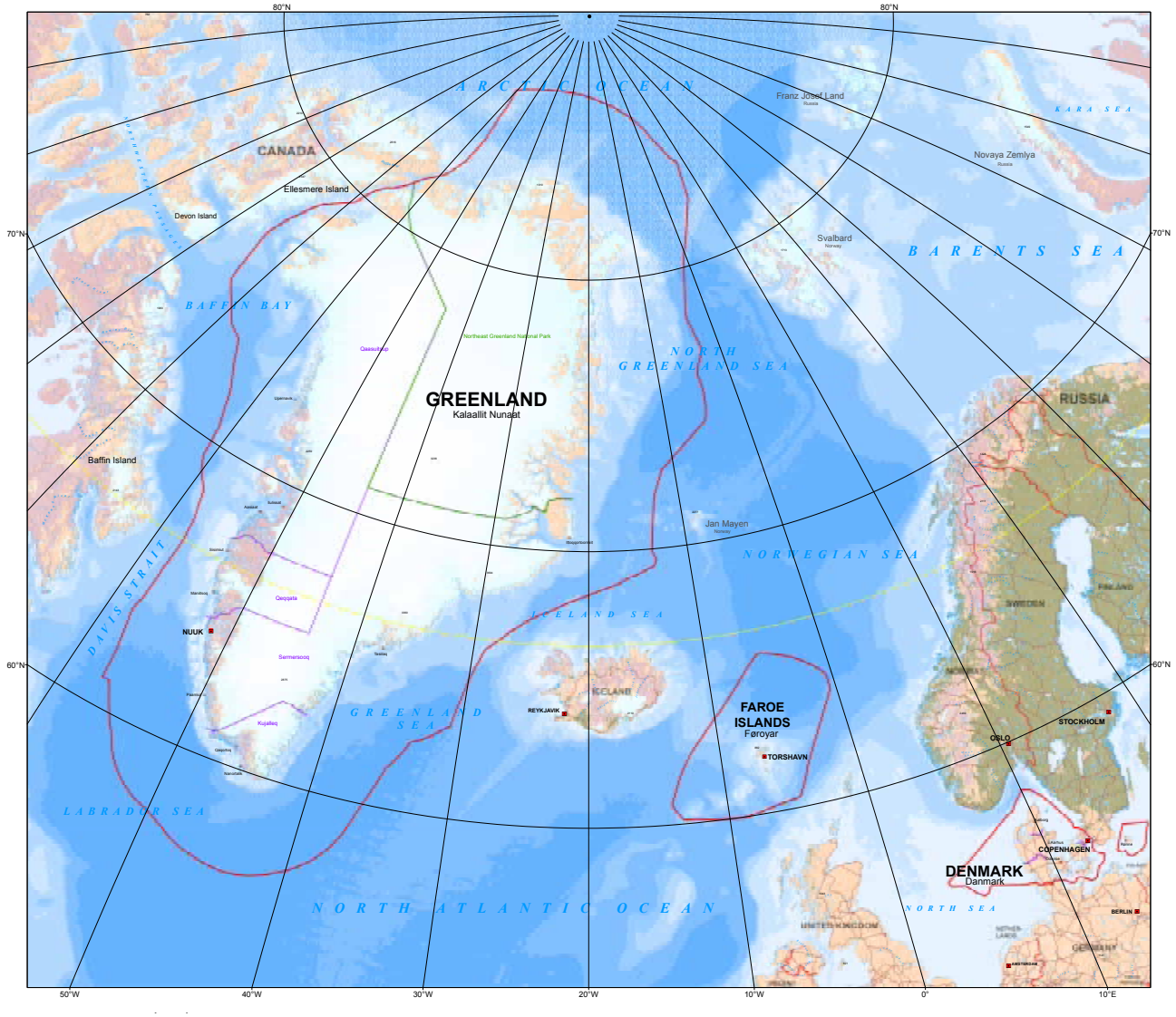
Som led i denne indsats anbefales senest i ti-året for Ilulissat-erklæringen i 2018 at samle kyststaterne og gøre status for implementeringen af erklæringen og eventuelt her drøfte behovet for en ramme for et styrket sikkerhedspolitisk samarbejde. Det overordnede sigte hermed er yderligere at styrke den folkeretlige ramme for udviklingen i Arktis og kyststaternes forpligtelse til at samarbejde inden for denne ramme.

Nye finansieringsmekanismer og øget allokering af medarbejdere

Fælles for mange af de muligheder og forpligtelser, der følger af Kongerigets position i Arktis, er, at interessevaretagelsen kræver politiske såvel som økonomiske investeringer. Det foreslås at afdække mulige finansieringsmekanismer, herunder muligheder inden for Vækstfonden, for private fonde samt aktivering af pensionsmidler i en særlig arktisk fond. På internationalt niveau bør Kongeriget samtidig afsøge mulighederne for investeringer i Arktis, eksempelvis gennem etablering af en arktisk investeringsbank.

Samtidig bør der i Udenrigsministeriet og eventuelt i den øvrige centraladministration allokeres yderligere medarbejdere til sagsområdet, således at der sammen med forsvarets øgede arktiske indsats, sker en politisk opprioritering af det arktiske område. Det vil være en forudsætning for at realisere de anbefalede indsatser og sikre den nødvendige koordination, som i kraft af rigsfællesskabets særlige natur er af afgørende betydning for at skabe et produktivt samarbejde om fælles målsætninger.

Kongeriget Danmark



Styrket indsats internationalt

Mange af de muligheder og udfordringer, der følger af den arktiske udvikling, skal håndteres gennem internationalt samarbejde. Der er derfor behov for at se på mulighederne for at styrke de multilaterale rammer for arktisk samarbejde.

Arktisk Råd har udviklet sig til det primære internationale forum for arktiske spørgsmål, især inden for klima, bæredygtig udvikling og miljø og spiller en central rolle for Kongerigets samlede interessevaretagelse. Arktisk Råd og de øvrige institutioner i regionen bør fortsat styrkes og udvikles, så Rådet fastholder sin status og er i stand til at håndtere de udfordringer og muligheder, udviklingen fører med sig.

Åbningen af nye havområder i Arktis vil øge behovet for samarbejde og fælles regulering på det marine område som følge af øget turisme, transport og fiskeri. På fiskeriområdet er der således i sommeren 2015 indgået aftale mellem de arktiske kyststater om at forebygge ureguleret fiskeri på åbent hav i Det Centrale Nordlige Ishav. Det vil være i Kongerigets interesse at arbejde for, at flere lande tilslutter sig aftalen, og at der fremadrettet etableres en mekanisme for en bæredygtig udnyttelse af de levende havressourcer.

Behov for et sikkerhedspolitisk forum

Det følger af den såkaldte Ottawa-erklæring, at Arktisk Råd ikke beskæftiger sig med militær sikkerhed, og der findes derfor ikke en institutionel ramme for håndteringen af sikkerhedspolitiske spørgsmål i Arktis.

I takt med den øgede militære tilstedeværelse og aktivitet, tegner der sig et stigende behov for en mellemstatslig struktur for håndtering af sikkerhedsmæssige spørgsmål i Arktis. Behovet understreges af, at Rusland andre steder har vist sig parat til at tilsidesætte internationale spilleregler og anvende militære midler, uanset at det ikke vurderes at indgå i den russiske tankegang i Arktis. Det bør derfor afsøges, om der blandt de relevante arktiske stater kan skabes opbakning til at etablere et forum for sikkerhedspolitiske drøftelser.

Et sådant forum vil i sig selv kunne få en tillidsskabende effekt og i tilfælde af højspændte perioder kunne fungere som et

rum for sikkerhedspolitisk dialog imellem Rusland og en række vestlige lande. Endelig kunne et forum tjene som en platform for etablering af yderligere tillidsskabende tiltag i regionen, eksempelvis forudgående advisering om militære forskydninger eller udbygning af militær infrastruktur. Behovet for en sådan ramme vil være stigende, dels på grund af den militære tilstedeværelse, dels fordi de arktiske landes forsvar og kystvagter løser en lang række civile og beredskabsopgaver, som ikke har et militært sigte.

Sokkelspørgsmålet

Kongeriget og Rusland har i henhold til FN's Havretskonvention gjort krav på udvidelse af deres kontinentalsokler i Arktis, og der er et stort overlap mellem de to krav. Af proceduremæssige årsager vil Ruslands krav blive behandlet inden for en kortere tidshorisont, mens Kongerigets først vil blive behandlet inden for en længere årrække. Det foreslås derfor i samarbejde med andre interesserede lande at afsøge mulighederne for at identificere andre mulige – og hurtigere modeller – for en løsning, herunder gennem at fremskynde Sokkelkommissionens arbejde. Det er både i Kongerigets og de øvrige arktiske kyststaters interesse at sikre, at spørgsmålet om grænsedragningen i Arktis afgøres gennem forhandlinger på basis af havretten, herunder Sokkelkommissionens anbefalinger. Der ligger derfor en opgave i at opretholde en løbende og konstruktiv dialog med Rusland, Canada og de øvrige nationer om grænsedragning og fastholde fokus på forhandlingssporet.

Strategiske interesser – Arktis

- At fremme en fredelig og miljømæssigt og økonomisk bæredygtig udvikling i det arktiske område
- At styrke de multilaterale rammer for internationalt arktisk samarbejde og bidrage til fortsat dialog og samarbejde mellem de arktiske stater, folk og organisationer
- At styrke Kongerigets arktiske profil med henblik på at maksimere indflydelsen på udviklingen i Arktis til gavn for regionen, Kongeriget og den lokale befolkning
- At sikre en tilfredsstillende og holdbar afklaring på sokkelspørgsmålet.

4.2.4 Mellemøsten og Nordafrika

Konflikterne og ustabiliteten i Mellemøsten og Nordafrika har bidraget til den hidtil største humanitære krise siden Anden Verdenskrig. I Mellemøsten alene vurderes der at være mere end 15 mio. flygtninge og internt fordrevne fra Syrien, Irak, Libyen og Yemen. Det påvirker Europa og Danmark direkte gennem flygtninge- og migrationsstrømme og gennem en forværret, sikkerhedspolitisk situation langs EU's sydlige grænse. Regionen er et arnested for politisk uro, radikalisering, terrorisme, migration og sekteriske spændinger. Danmark har dog også offensive økonomiske interesser i regionen. Ustabiliteten betyder imidlertid, at potentialet for økonomisk samarbejde ikke på kort til mellemlangt sigt vil kunne udnyttes fuldt ud.

Fokuseret og realistisk mellemøstpolitik

Dansk Mellemøstpolitik bør tage bestik af udviklingen og tilpasse og fokusere instrumenterne der, hvor vi har særlige interesser på spil og kan påvirke situationen i partnerskab med andre. Danmark skal sætte ambitiøse men samtidig realistiske mål for vores udenrigspolitik i Mellemøsten. I lyset af udviklingen i de seneste årtier står det klart, at de fleste lande i regionen næppe inden for overskuelig fremtid vil udvikle sig til velfungerende demokratier i stil med lande i Vesteuropa.

Den overordnede målsætning på kort og mellemlangt sigt for Danmark bør derfor være krisehåndtering, herunder – bilateralt og gennem EU, NATO og FN – at arbejde for at bremse og deeskalere de mange konflikter, som påvirker regionen negativt. Det skal bidrage til at bekæmpe voldelig ekstremisme og terrorisme samt imødegå flygtninge- og migrationsstrømme, som centrale prioriteter for Danmarks og EU's indsats. Ikke mindst på grund af den geografiske nærhed kan Europas og Danmarks sikkerhed og velstand i bred forstand ikke undgå at blive påvirket af den turbulente situation i regionen.

Dertil kommer klassiske, offensive udenrigspolitiske interesser herunder på eksportfremmeområdet. Dansk eksport til Mellemøsten og Nordafrika i 2015 var på 19 mia. kroner. Dette tal ventes at stige i de kommende år med blandt andet åbningen af det iranske marked efter atomaftalens indgåelse.

På grund af kompleksiteten af de udfordringer, som regionen står over for, er der behov for et samspil mellem flere instrumenter: Stabiliseringsindsatser og militære midler, udenrigspolitiske indsatser, humanitær bistand og udviklingssamarbejde. Hvilke instrumenter, der anvendes i forhold til hvilke lande og situationer, bør være udtryk for en strategisk prioritering, der afvejer danske interesser, behovet i de enkelte lande, vores indflydelsesmuligheder samt engagementet fra EU, FN og andre organisationer og lande.

Bredden i vores engagement i forhold til store, toneangivende regionale lande som Saudi Arabien, Iran, Israel og Egypten, bør være væsentligt større end i forhold til f.eks. mindre Golflande. For sidstnævnte vil hovedfokus helt overvejende være på økonomisk diplomati og eksportfremme. Uden et konstruktivt engagement fra de regionale stormagter vil det heller ikke fremover være muligt at finde bæredygtige løsninger på regionens mange udfordringer og konflikter, herunder at få den destabiliserende sunni-shia konflikt ind i et politisk spor.

Bekæmpe voldelig ekstremisme og forebygge migration

Konflikterne i Syrien og Irak samt ISIL og den voldelige ekstremisme forventes også de næste mange år at udgøre en trussel mod Europa og Danmark. Danmark skal derfor fortsat fremadrettet være engageret i Syrien og Irak med en samtænkt, flerstrenget indsats, hvor militære bidrag til anti-ISIL koalitionen kombineres med solide civile indsatser og støtte til diplomatiske bestræbelser på konfliktløsning. For at opnå den størst mulige

effekt er det vigtigt, at alle relevante danske myndigheder inddrages, og at indsatsen koordineres med initiativer inden for EU, FN, koalitionen mod ISIL og andre landes bidrag.

I forhold til Nordafrika bør man fra dansk side – udover Egypten – have særligt fokus på Libyen og Tunesien, men af vidt forskellige årsager. ISIL's fremmarch i Libyen, konfliktens destabiliserende effekt i landet samt Libyens placering som migrationskorridor til Europa understreger vigtigheden af en konsolideret international indsats for at fremme et fredeligt og stabilt Libyen. Det taler for at styrke den danske indsats i landet. Samtidig er Tunesien på mange måder den positive rollemodel, der viser, at transition godt kan ske med fredelige midler.

Den mellemøstlige fredsproces og den vedvarende konflikt i Yemen er omvendt eksempler på vigtige problemer, som har en betydelig indflydelse på regionens fremtid, men hvor Danmarks indflydelsesmuligheder er begrænsede. Her bør Danmark ikke anlægge en aktiv udenrigspolitisk linje, men derimod præge udviklingen gennem EU og FN.

Tættere parløb med EU

Da der er åbenlyse grænser for Danmarks indflydelse i Mellemøsten og Nordafrika, er det generelt vigtigt, at vi målrettet arbejder gennem multilaterale kanaler, ikke mindst EU og FN.

EU har mulighed for at spille en betydelig rolle i regionen på grund af den geografiske nærhed, historiske og politiske bånd samt gensidige kommercielle interesser. En udfordring er, at EU-landenes kortsigtede interesser ikke altid er sammenfaldende. Kun gennem en større grad af enighed om det strategiske sigte, der kan omsættes til konkret, fælles ageren, vil EU kunne udnytte sit politiske og økonomiske potentiale i regionen fuldt ud. Fra dansk side kan vi blive bedre til at trække på EU's instrumenter, især EU's naboskabsprogram, til at styrke Danmarks egne udviklingspolitiske indsatser i regionen. Koblet med en liberal handelspolitisk tilgang er det et vigtigt mål til gensidig fordel at medvirke til at skabe vækst og beskæftigelse og dermed til at forme en værdig fremtid for de store ungdomsårsgange i regionen som alternativ til radikalisering og konflikt.

Endelig bør Danmark med egne programmer og i samarbejde med andre lande og i styrket koordination med EU og FN medvirke til at fremme et længere udviklingsperspektiv, der understøtter reformorienterede kræfter og adresserer de bagvedliggende årsager til radikalisering og migration med vægt på økonomisk vækst og god regeringsførelse. Disse aktiviteter er hidtil blevet understøttet af Det Arabiske Initiativ. I afsnit 5.2 foreslås etablering af et styrket og mere fleksibelt bistandsprogram til indsatser i Østeuropa, Mellemøsten og Nordafrika.

Strategiske interesser – Mellemøsten og Nordafrika

- At medvirke til at stabilisere regionen gennem stærkere samspil mellem den humanitære bistand, det langsigtede udviklingssamarbejde og stabiliseringsindsatser – særligt i de skrøbeligste lande (Syrien, Irak og Libyen) der medfører flest risici for Danmark
- At imødegå ISIL både militært og med stabiliseringsindsatser og fortsætte indsatsen mod radikalisering og terrorisme
- At afhjælpe flygtningepresset gennem fælles europæiske løsninger og ved at målrette bistandsindsatsen i eller tæt på oprindelseslandene
- At gøre økonomisk migration til et tværgående hensyn i alle indsatser med henblik på at forbedre de grundvilkår, der får folk til at migrere
- At fremme langsigtede løsninger på regionens udfordringer gennem EU's instrumenter, især EU's naboskabsprogram, og Danmarks egne udviklingspolitiske indsatser, koblet med en liberal handelspolitisk med henblik på at skabe vækst og beskæftigelse i regionen
- At vedligeholde og udbygge de politiske og økonomiske relationer til de regionale magter, som Tyrkiet, Egypten, Iran og Saudi Arabien samt Israel.

4.2.5 Afrika syd for Sahara

Karakteren af det danske engagement i Afrika forandrer sig i disse år: Fra traditionel fattigdomsbekæmpelse til stabilisering, kapacitetsopbygning, politisk konfliktløsning og regionale indsatser. Hertil kommer handel og investeringer i de lande, hvor vækst og fremgang har bidt sig fast. Blandt de vigtigste tematiske indsatsområder er økonomisk vækst, god regeringsførelse, grundlæggende rettigheder og ligestilling. Særligt migration vil stige i betydning, når den afrikanske befolkning vokser med op mod 500 millioner mennesker frem mod 2030.

Danmarks langvarige engagement i Afrika giver et afsæt for at bidrage til og på sigt tage del i Afrikas vækst. Knap halvdelen af de 48 lande i Afrika syd for Sahara er mellemindkomstlande, og tallet vil stige frem mod 2030. Men de afrikanske lande vil både på kort og mellemlangt sigt udvikle sig i forskellige hastigheder, og mere end 40 % af afrikanerne lever fortsat i ekstrem fattigdom. Et stort antal lande vil fortsat være hæmmet af konflikt, skrøbelighed og dårlig regeringsførelse og have begrænsede muligheder for at tiltrække udenlandske investeringer.

Danmark bør derfor føre en differentieret udenrigspolitik i Afrika med en kommerciel dimension i de lande, hvor væksten for alvor har bidt sig fast. Og sammensatte indsatser de skrøbeligste steder med fokus på blandt andet stabilisering, fattigdomsbekæmpelse og god regeringsførelse og imødegåelse af grundlæggende årsager til migration. Samtidig skal udviklingsbistanden i stigende grad bruges som løftestang for private investeringer på kontinentet, ligesom tættere samarbejde med EU såvel som nye, pengestærke donorer kan fastholde Danmarks indflydelse på udviklingsdagsordenen i Afrika.

Afrikas fyrtårne skaber vækst

Danmarks engagement i Afrika er geografisk fokuseret på regionale og politiske magter som Nigeria, Sydafrika, Kenya og Etiopien. Disse lande har i de kommende år potentiale til at konsolidere og udvide deres roller som regionale stormagter på kontinentet. Efter international målestok har særligt Nige-

ria over de næste to årtier mulighed for at opnå en økonomisk størrelse, der kan matche andre vækstøkonomier som Mexico, Indonesien og Tyrkiet.

Især det maritime Danmark ser store kommercielle perspektiver i Afrika. Varetransporten til søs og efterspørgslen efter havneinfrastruktur ventes at vokse støt i takt med den økonomiske vækst og voksende middelklasser. Danske skibe anløber allerede i dag nigerianske havne mere end 500 gange årligt. Med den nylige åbning af en dansk ambassade i Nigeria er der oplagte muligheder for at styrke og udvide relationerne til Afrikas folkerigeste nation i de kommende år.

Danmarks interesser er ikke kun økonomiske: Med henholdsvis 50 mio. og 30 mio. ligger både Nigeria og Etiopien i top fem over verdens lande, der vil opleve den største vækst i arbejdsstyrken frem mod 2030. Det stiller store krav til økonomisk vækst og udvikling i landene, hvis man skal undgå, at millioner af unge mennesker søger mod andre lande for en bedre tilværelse.

I lande som Tanzania, Kenya, og Ghana kan Danmark udnytte et langvarigt bistandsengagement til at understøtte bæredygtig vækst og udvikling og åbne døre for danske virksomheder. Ligesom det er sket i flere asiatiske lande, bør traditionelle landeprogrammer inden for udviklingssamarbejdet gradvis transformeres til mere strategiske, gensidige partnerskaber med øget politisk, økonomisk og sektorspecifikt samarbejde. Myndighedssamarbejde vil fremadrettet være et vigtigt redskab over for de afrikanske lande i vækst og transition.

I både de etablerede og gryende vækstlande vil den hastige urbanisering og voksende middelklasse øge efterspørgslen på områder, hvor Danmark generelt står stærkt, såsom vand, energi, sundhed og fødevareteknologi. Klimaforandringernes effekt på det afrikanske kontinent ventes at forstærke mange af de aktuelle udfordringer i de kommende år. Til trods for potentialet halter Danmark aktuelt efter de andre EU-lande, når det gælder samhandel med Afrika. Derfor er der behov for, at Danmark styrker de handels- og investeringsmæssige relationer med kontinentet med fokus på de lande med størst potentiale.

Afrikas konflikter skaber ustabilitet

Konflikterne i Afrika bliver stadigt mere regionale i karakter og forstærkes af udefrakommende påvirkninger og magtkampe mellem lande uden for Afrika. I visse lande vil skrøbelighed samt manglende livsperspektiver og jobmuligheder kunne nære militant ekstremisme, terrorisme, organiseret kriminalitet og migrationsstrømme. Samtidig ventes klimaforandringerne at forstærke eksisterende konfliktlinjer, blandt andet gennem længerevarende tørker, der øger konkurrencen om vand og påvirker fødevareproduktion og høst.

Frem mod 2030 vil pirateri og væbnede røverier til søs fortsat være en trussel mod den voksende kommercielle skibsfart. De fleste angreb vil have karakter af simpel, opportunistisk kriminalitet. Mens pirateriproblemerne er aftaget ud for Afrikas Horn, ses der i dag et stigende problem i Guineabugten i Vestafrika. I Guineabugten, hvor Danmark har stærke handelsmæssige interesser, foregår de fleste angreb i nigeriansk farvand. Et strategisk samarbejde med regionale stormagter som Nigeria kan derfor også være en nyttig ramme til at fremme pirateriindsatsen.

Der er positive tegn på, at regionale institutioner, ikke mindst den Afrikanske Union (AU), i stigende grad træder i karakter særligt i konflikter knyttet til radikalisering og i forbindelse med valg og demokratisk transition. AU har eksempelvis spillet en nøglerolle i det konfliktprægede Somalia, mens den vestafrikanske samarbejdsorganisation ECOWAS i tæt samarbejde med Algeriet har spillet en ledende rolle i det internationale samfunds bestræbelser på at skabe fred i Mali. I Burkina Faso har AU og ECOWAS i fællesskab presset på for en demokratisk transition efter befolkningens ønske.

Danmark i partnerskab med EU og nye donorer

I de fattigste og svageste lande spiller den traditionelle udviklingsbistand fortsat en stor rolle i det økonomiske grundlag. De afrikanske lande får tildelt stigende støtte fra verdenssamfundet – både absolut og i relative termer – i forhold til udviklingslande i andre regioner. Den offentlige udviklingsbistands andel af de samlede finansielle overførelser og investeringer til Afrika syd for Sahara er imidlertid faldende, mens private overførsler og investeringer vokser.

Danmarks langvarige erfaringer og gode omdømme i Afrika gør os til en attraktiv samarbejdspartner i det internationale samfund. Danmark samarbejder med Kina og en række afrikanske lande om projekter inden for bæredygtig udvikling, og der er fra kinesisk side interesse for at udbygge samarbejdet med Danmark. I en tid hvor det traditionelle donorlandskab er under udvikling, kan dansk støtte til syd-syd samarbejdet blive en af

Strategiske interesser – Afrika syd for Sahara

- At udbygge relationerne til regionale stormagter som Nigeria, Sydafrika, Kenya og Etiopien gennem strategiske partnerskaber, der omfatter kommercielle, politiske, sikkerhedspolitiske og sektorspecifikke dimensioner
- At styrke samarbejdet med det private erhvervsliv, investorer og civilsamfund om bæredygtig vækst og udvikling i Afrika
- At fokusere indsatsen i de skrøbelige situationer, der har størst betydning for Danmark, gennem tæt samspil mellem den humanitære bistand, det langsigtede udviklingssamarbejde og freds- og stabiliseringsindsatser
- At gøre økonomisk migration til et tværgående hensyn i alle indsatser med henblik på at forbedre de grundvilkår – især beskæftigelse blandt unge – der får folk til at migrere
- At sikre sammenhæng med og opnå optimal indflydelse på EU's udenrigspolitiske, handels- og bistandsindsatser i Afrika og engagere nye stærke donorer i samarbejde om udviklingssamarbejde i Afrika.

de måder, hvorpå man fra dansk side kan fastholde en positiv indflydelse på udviklingsdagsordenen i Afrika.

Danmark bør også målrettet søge indflydelse på EU's og FN's engagement i Afrika – både i Bruxelles og via de danske ambassader i regionen. EU's udviklingsbistand til Afrika er i størrelsesordenen 20 mia. euro i perioden 2014-2020, og EU er fortsat Afrikas største samhandelspartner. Senest er migration blevet en hovedprioritet og vil fremadrettet intensiveres med udmøntning af Valletta-topmødets politiske erklæring og handlingsplan. I konflikthåndtering agerer EU oftest i tæt samarbejde med AU, FN og de sub-regionale organisationer. Der bør arbejdes for dansk indflydelse, dér hvor vi har et bredt engagement og dermed indsigt og erfaring. Endelig vil indplacering af danskere i EU-institutionerne i Bruxelles og Afrika bidrage til effektiv dansk interessevaretagelse gennem EU.

4.2.6 Asien

Asien har som region stigende økonomisk betydning for Danmark. Samtidig vokser de politiske og samfundsmæssige relationer til landene i takt med, at deres globale indflydelse og rækkevidde vokser. De asiatiske landes aktive deltagelse i det globale samarbejde vil fremadrettet få større betydning for troværdige internationale svar på fælles udfordringer, både i den bløde og hårde ende af skalaen. Samtidig bliver omverdenen mere afhængig af udviklingen i regionen. Danmark har derfor en økonomisk og politisk interesse i at etablere og videreudvikle brede og gensidigt fordelagtige, strategiske partnerskaber med de vigtigste lande i Asien.

Danmarks strategiske partnere i Asien

Strategiske partnerskaber har til formål både at udbygge danske markedspositioner, bane vej for investeringer og skabe grundlag for en langsigtet, gensidig prægning af værdier.

Danmarks vigtigste, politiske og økonomiske partnere i Asien er Kina, Japan, Sydkorea, Indien og Indonesien. Vietnam er et stort marked for danske virksomheder, hvor der er gode forudsætninger på grund af ikke mindst et langvarigt, dansk bistandsengagement.

Kernen i de strategiske partnerskaber er et bredt engagement, der binder politisk, økonomisk, kulturelt og sektorspecifikt samarbejde sammen gennem ligeværdige partnerskaber. Et gensidigt fordelagtigt partnerskab kan være med til at placere danske myndighedserfaringer og kommercielle løsninger centralt, når de asiatiske lande skal imødegå udfordringer inden for f.eks. klima, vand, byer, energi, fødevarer eller andre områder relateret til den hastige samfundsudvikling. Det kan og skal der bygges videre på.

Det strategiske partnerskab med Kina vil gå ind i en ny, intensiv fase de næste fem år, der involverer hovedparten af ressortministerierne. Udfordringen for dansk økonomisk diplomati i de kommende år i forhold til det stadigt mere betydningsfulde økonomiske og kommercielle samarbejde med Kina vil være, at én af Danmarks vigtigste samarbejdspartnere for første gang i nyere tid befinder sig uden for den vestlige kreds af lande.

Erfaringerne fra blandt andet Kina viser, at for at det lykkes skal myndighedssamarbejde gøres til en fælles målsætning i regeringen. Både Udenrigsministeriet og de relevante ressortministerier skal afsætte de nødvendige ressourcer. Det er ligeledes vigtigt, at det er et bredspektret engagement, der får hele samfundet med, f.eks. universiteterne og andre offentlige myndigheder.

Indien vil over de kommende år vokse i betydning både politisk og økonomisk. På grund af situationen med det bilaterale forhold har arbejdet med at opbygge et strategisk partnerskab stået stille i en årrække. Det er i dansk interesse at opbygge et strategisk partnerskab med Asiens anden kæmpe.

Som led i det strategiske samarbejde med udvalgte partnere vil myndighedssamarbejde og udstationering af vækstrådgivere på danske ambassader i regionen være et vigtigt element i opbygningen af de politiske og sektorfaglige relationer til Asien i de kommende år (se afsnit 5.4).

I takt med at det brede udviklingssamarbejde med Vietnam, Indonesien og Pakistan udfases, og det politiske og kommercielle samarbejde vokser, vil Myanmar og Bangladesh – sammen med Afghanistan – udgøre de resterende prioritetslande i udviklingssamarbejdet i Asien.

Sikkerhed og klimaforandringer

Danmark har ligesom andre lande en interesse i en fortsat fredelig, stabil og retsbunden udvikling i Asien, der sikrer forudsigelige vilkår for samhandel og investeringer. På den ene side er der tegn på, at Kina og andre asiatiske lande i stigende grad engagerer sig aktivt som medspiller i løsning af sikkerhedsudfordringer på globalt plan. Herunder i forhold til endnu uløste konflikter som Afghanistan og Nordkorea samt kinesiske bidrag til FN's fredsbevarende styrker.

På den anden side forventes den regionale sikkerhedskonkurrence at blive intensiveret i de kommende år. Stabilitet i Afghanistan-Pakistan-regionen er fortsat vigtig i kampen for at mindske terrortruslen og migrationen. Kina vil fortsætte med at vokse og investere i militære kapaciteter, især til søs. USA vil i tråd med det langsigtede strategiske fokus på Asien fastholde og styrke engagementet og samarbejdet med strategiske partnere i regionen. Også Japan, Indien og flere af ASEAN-landene har over de seneste år øget de militære investeringer. Stridighederne i det Øst- og Sydkinesiske Øhav udgør et konfliktpotentiale, der negativt kan påvirke den frie navigation i de asiatiske have og derved have konsekvenser for Danmark som en stor søfartsnation. Spørgsmål om den frie navigation håndteres fra dansk side bedst i en multilateral ramme.

Mange lande i Asien er særligt udsatte, når det gælder konsekvenserne af klimaforandringerne, navnligt i de lavtliggende kystområder og de befolkningstunge storbyer. På sigt kan landområder og hele øsamfund blive ubeboelige, og kampen om knappe ressourcer vil stige, især vand. Det kan føre til et øget migrationspres i regionen og forstærke konflikter. Danmark er kendt for sin grønne profil og klimateknologier og har i flere lande erfaringerne fra et langvarigt bistandssamarbejde i ryggen, der gør os til attraktive partnere på områder som klima, energi, vand og bæredygtig byplanlægning. Efterspørgslen efter løsninger ventes at stige i takt med, at klimaforhandlingerne mærkes endnu mere tydeligt i Asien.

Internationalt og regionalt samarbejde

Danmark har en klar interesse i at understøtte Kinas og andre asiatiske landes opstigning inden for og bidrag til det internationale system, især FN. Det forudsætter, at de asiatiske lande kan genkende sig selv i og ønsker at fremme deres interesser inden for de etablerede institutioner og den internationale retsorden.

Danmark kan også være med til at sikre, at nye initiativer og institutioner komplementerer og understøtter (frem for underminerer) de eksisterende strukturer. F.eks. kan aktiv dansk deltagelse i den nye Asiatiske Infrastruktur Investeringsbank (AIIB) bidrage til, at AIIB lever op til de internationale standarder for effektivitet, bæredygtighed og gennemsigtighed, der gælder for andre multilaterale udviklingsbanker.

Danmark har en interesse i realiseringen af det såkaldte 'ASEAN Fællesskab', der blev etableret ved udgangen af 2015 som ramme for et indre marked med fri bevægelighed for varer, ydelser, arbejdskraft og investeringer i Sydøstasien. Øget økonomisk og politisk integration vil alt andet lige gøre Sydøstasien som helhed til en vigtigere international aktør i de kommende år, om end der er tale om en broget skare af lande med et vidt forskelligt, globalt ambitionsniveau. Fra dansk side kan der støttes aktivt op om, at EU styrker relationerne til ASEAN.

Indgåelsen af frihandelsaftaler med ASEAN-landene og på sigt Kina og Indien vil være til stor fordel for danske virksomheder og bør være en dansk prioritet inden for EU. Afslutningen af en ambitiøs EU-Japan frihandelsaftale vil – udover at være i dansk økonomisk interesse – kunne bidrage til at styrke frihandlen i Asien generelt og underbygge en styrkelse af EU's bredere relationer til Asien.

Danmark har en interesse i en regelbaseret og retsbunden udvikling, der fordrer økonomisk og politisk samkvem. Asien er en region med enorm diversitet – i indkomstniveau, politiske styreformer, sociale, kulturelle og religiøse traditioner og internationale allianceforhold. Menneskerettighedssituationen varierer mellem landene og er nogle steder under pres eller tilbagegang. Danmark kan som led i et bredere politisk og økonomisk engagement med udvalgte asiatiske partnere synliggøre danske samfundsmæssige erfaringer, der kan tjene til at understøtte bæredygtig vækst og udvikling i Asien. I flere lande er der interesse for den danske samfundsmodel. Danmark kan eksempelvis opbygge en klar, tværgående profil på ligestilling og kvinders rettigheder, der kan knytte op til bæredygtig økonomisk vækst og den nordiske samfundsmodel.

Afghanistan

Det internationale samfund har siden 2001 haft et stort engagement i Afghanistan. Danmark har bidraget militært, med langsigtet udviklingsbistand og med humanitær støtte. Den internationale bistand har medvirket til en positiv udvikling i Afghanistan i forhold til særligt statsopbygning, uddannelse og infrastruktur. De afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker har desuden overtaget ansvaret for sikkerheden i landet og nyder i stigende grad anseelse i den afghanske befolkning.

Sikkerhedssituationen i dele af Afghanistan er gradvist blevet forværret, siden tilstedeværelsen af internationale militære styrker i både antal og opgaver (fra kamp til træning, rådgivning og støtte) blev reduceret ved udgangen af 2014. Taliban er trods fremgang dog langt fra en egentlig sejr. Oprørerne kan ikke vinde militært, så længe den afghanske regering modtager massiv bistand og militær rådgivning fra den vestlige verden. Men den forværrede sikkerhedssituation har givet både al-Qaida og ISIL et manøvrerum, som vil kunne vokse yderligere. Det står ligeledes klart, at de sikkerhedsmæssige udfordringer og den økonomisk stagnation påvirker den afghanske befolknings syn på fremtiden. Det har været med til at øge flygtninge- og migrationsstrømmen mod Europa væsentligt i 2015.

For det internationale samfund og Danmark giver det klare interesser i strategisk tålmodighed og et fortsat engagement i Afghanistan, herunder forebyggelse og bekæmpelse af international terrorisme og forebyggelse af flygtninge- og migrationsstrømme til Europa. Det fortsatte danske engagement bør bestå i dels bidrag til NATO's trænings- og rådgivningsmission og finansiel støtte til de afghanske forsvars- og sikkerhedsstyrker, dels udviklingsbistand blandt andet med sigte på at skabe økonomisk udvikling, vækst og beskæftigelse, så afghanerne kan se en fremtid i deres hjemland. I det hele taget bør det løbende overvejes, hvordan vores indsats i Afghanistan kan tilrettelægges på den mest effektive og omkostningsbevidste måde.

Strategiske interesser – Asien

- At fremme og udbygge ambitiøse strategiske partnerskaber med Kina, Indien, Japan, Sydkorea, og Indonesien, der er forankret på tværs af regeringen og bredt inddrager hele samfundet
- At fremme Danmarks handel og investeringer i Asien, der kan bidrage til at skabe bæredygtig vækst og udvikling
- At øge samarbejdet om internationale spørgsmål med udvalgte asiatiske lande – bilateralt, gennem EU og inden for FN – med henblik på at støtte op om Asiens deltagelse i løsningen af globale udfordringer
- At placere Danmark som en central partner i håndtering af fremtidens klimaudfordringer i Asien baseret på danske styrkepositioner
- At fremme og understøtte EU's indsats for at indgå frihandelsaftaler med asiatiske lande, herunder Japan, ASEAN-lande og på sigt Kina og Indien.
- At fortsætte et dansk engagement i Afghanistan med fokus på stabilisering gennem støtte til sikkerhedsstyrker, udviklingsindsats og humanitære støtte til forebyggelse af migration.

4.2.7 Latinamerika

Danmarks interesser i Latinamerika knytter sig især til de økonomiske muligheder og et fælles værdigrundlag med landene i regionen. Danmark bør satse på strategiske partnerskaber med Brasilien og Mexico, der begge vil få stigende international ind-

flydelse i de kommende år. Det er derfor i dansk interesse at udbygge såvel det økonomiske som politiske og udenrigspolitiske samarbejde med de to lande som Danmarks primære partnere i Latinamerika. I forhold til andre lande i regionen bør Danmark lægge tyngden der, hvor der er tydelige danske kommercielle interesser.

Set fra et dansk synspunkt er det en fordel, at der er voksende latinamerikansk efterspørgsel efter teknologier og løsninger af høj kvalitet til at håndtere de udfordringer, landene og deres voksende middelklasser står overfor. Det gælder sektorer som sundhed- og velfærd, nye energiformer, ressourcebevarelse og miljøbeskyttelse, landbrug og fødevaresikkerhed samt shipping. Samtidig kan danske virksomheders engagement i regionen fremme CSR-dagsordenen, idet danske virksomheder generelt er kendt for anstændige arbejdsforhold og solide CSR-standarder.

EU og Latinamerika deler et værdifællesskab om demokrati, menneskerettigheder og bæredygtighed, der danner afsæt for fælles multilaterale initiativer. Med knap 650 mio. indbyggere og 50 lande og territorier, er Latinamerika og Caribien samlet set en betydningsfuld gruppe i internationale organisationer som blandt andet FN og WTO. Et tættere samarbejde mellem EU, Latinamerika og andre partnere er derfor i dansk interesse for blandt andet at bevare og fremme de globale frihedsrettigheders universalitet. Regionen er i en multilateral sammenhæng også en vigtig partner for Danmark i forhold til at fremme danske mærkesager som ligestilling, oprindelige folks rettigheder, torturbekæmpelse og seksuelle og reproduktive rettigheder samt internationale kandidaturer.

Strategiske interesser – Latinamerika

- At etablere strategiske partnerskaber med Brasilien og Mexico med henblik på at fremme både det kommercielle, politiske og sektorspecifikke samarbejde med landene
- At fokusere på økonomisk diplomati i forhold til de øvrige lande og i øvrigt gøre aktiv brug af EU til at fremme bredere, europæiske interesser i Latinamerika
- At anvende værdifællesskabet med de latinamerikanske lande aktivt til at bevare og fremme menneskerettigheder og andre mærkesager i FN.

4.3 Danmark i en sammenkoblet verden

I tillæg til de multilaterale og bilaterale indsatser varetager udenrigstjenesten en række tværgående opgaver i en sammenkoblet verden, hvor Danmark og danske borgere i stigende grad påvirkes direkte af forhold uden for Danmarks grænser. En højt prioriteret opgave er Udenrigsministeriets borgerservice og beredskab, som bistår danskere i udlandet. Samtidig er arbejdet med offentlighedsdiplomati og kommunikation blevet en kerneopgave over de seneste ti år. I takt med globaliseringen har ikke-statslige aktører og sociale medier fået stadigt større betydning for nyhedsstrømmen, som derfor er blevet sværere at kontrollere for de traditionelle medieaktører. Det danske "brand" er et politisk og kommercielt aktiv, der kan udnyttes aktivt i interessevaretagelsen, ligesom negative historier om Danmark kan imødegås gennem en målrettet kommunikationsindsats forankret på regeringsniveau.

4.3.1 Borgerservice og beredskab

Udenrigsministeriets borgerservice og beredskab er for mange danskere den første og ofte eneste kontakt til udenrigstjenesten og de danske ambassader i udlandet. Samtidig er visumansøgningsprocessen for mange udlændinge det første møde med Danmark. Beredskabet handler helt konkret om at assistere danske statsborgere i nød i udlandet, mens visumarbejdet konkret kan styrke Danmark i konkurrencen om at tiltrække udenlandske investeringer, turister, studerende og arbejdskraft. Derfor er borgerserviceindsatsen et vigtigt vindue for både landet og udenrigstjenesten.

Beredskab og krisediplomati

Udenrigsministeriets arbejde med beredskab og krisediplomati er steget markant i betydning efter især tsunamien i Det Indiske Ocean i 2004 og sidenhen evakueringen af Libanon i 2006. Erfaringerne har understreget vigtigheden af kontinuerligt at opretholde et solidt beredskab og kapacitet til at assistere danske statsborgere i krisesituationer.

Udover vejledning og assistance i forbindelse med større kriser og naturkatastrofer er Udenrigsministeriet årligt involveret i et meget stort antal personbistandssager i udlandet. Der opleves et stigende antal særligt vanskelige sager, herunder bortførelsessager, der kræver en stor indsats fra Udenrigsministeriets og andre myndigheders side og ofte medfølges af betydelig mediebevågenhed. Over de seneste ti år er kidnapningssager gået fra at være en forretningsmodel for løsepenge, til i dag også at handle mere om politiske krav. Det gør i nogle tilfælde sagerne mere komplekse og vanskelige at håndtere. Erfaringer fra andre lande viser, at alvorlige gidselsager kan få meget stor politisk betydning.

Udenrigsministeriet har målrettet arbejdet med digitale platforme som sociale medier, der giver nye muligheder for hurtigt og effektivt at nå et stort antal personer med kriseinformation. I takt med et stigende antal rejsende danskere, herunder danskere der rejser til destinationer uden for Europa og Nordamerika, er udenrigstjenestens omtrent 50 rejsevejledninger blevet et stadigt vigtigere redskab for borgerne. Udenrigsministeriets hjemmeside om "Rejse og Ophold" blev i 2015 besøgt godt 1,3 mio. gange. Efterspørgslen efter rejsevejledning er især stor i forbindelse med særlige hændelser. Den 19. marts 2016, hvor Istanbul blev ramt af et alvorligt terrorangreb, var der f.eks. omkring 3.500 danskere, der kiggede på rejsevejledningen for Tyrkiet.

Danmark arbejder tæt sammen med især EU-kredsen og de øvrige nordiske lande om kriseberedskab. I EU er der etableret et rammeværk, der sigter på at fremme koordination og samarbejde på borgerserviceområdet, blandt andet med henblik på at sikre, at der også kan ydes en god støtte til EU-borgere, der ikke har en ambassade i det pågældende land. Der er imidlertid ikke lagt op til, at EU på den korte eller mellemlange bane skal overtage medlemsstaternes arbejde med borgerservice og kriseberedskab. Det vil derfor også i fremtiden være vigtigt, at der er et nationalt beredskab, der hurtigt kan træde til, hvis situationen kræver det.

Effektiv krisestyring forudsætter et tæt samarbejde med andre danske myndigheder og samfundsmæssige aktører, især rejsebranchen, forsikringsbranchen og alarmcentralerne. Efter tsunamien blev den Internationale Operative Stab (IOS) etableret med Udenrigsministeriet for bordenden og deltagelse af relevante ministerier og private aktører. IOS er et godt eksempel på et stærkt offentligt-privat partnerskab, som sikrer at alle aktører trækker på samme hammel, når det gælder bistanden til danskere i krisesituationer i udlandet.

De seneste år har demonstreret, at der i stigende grad også er en rolle for Udenrigsministeriet ved større hændelser og kriser i Danmark, som f.eks. terrorangrebet ved Krudttønden og ved synagogen. Opgaven består her blandt andet i at orientere oververdenen om situationen i Danmark og at forestå kontakt til udenlandske myndigheder, internationale organisationer m.v. Der er endvidere en vigtig opgave med via ambassaderne løbende at monitorere og registrere de internationale reaktioner. Udenrigsministeriets deltagelse i den indenlandske krisestyring sker inden for rammerne af den Nationale Operative Stab (NOST).

Vindue til Danmark og verden

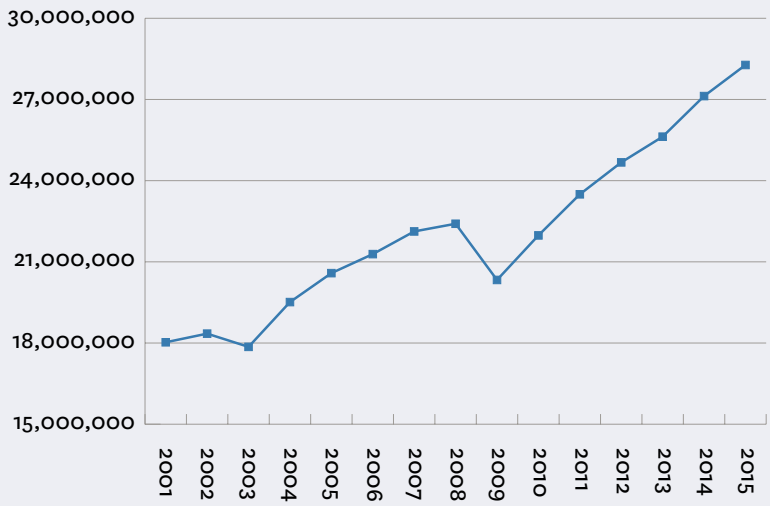
I 2015 håndterede Udenrigsministeriets Borgerservice og Beredskab:

- 5.000 personbistandssager i udlandet
- 45.000 mails og 30.000 telefonopkald
- 20 situationer i udlandet, herunder terrorangreb, flystyrt og naturkatastrofer, med hel eller delvis aktivering af det danske beredskab
- Mere end 150.000 visum- og opholdssager og næsten 25.000 pas til danskere i udlandet

Smidig visumhåndtering til gavn for Danmark

De danske repræsentationer modtager et stigende antal ansøgninger om både visum og længerevarende ophold i Danmark. Visumpolitik er blevet en konkurrenceparameter i internatio-

Stigende antal udenrigsrejsende fra danske lufthavne



Kilde: Luftfartsstatistik, Trafikstyrelsen (2016)

nal sammenhæng for at tiltrække forretningsfolk, investeringer og turister. Et effektivt, fintmasket og verdensomspændende visumproduktionsapparat er vigtigt for at tiltrække udenlandske investeringer og internationale talenter og understøtte Københavns rolle som et vigtigt FN-center med rejsende fra hele verden. Et visum eller en opholdstilladelse er både det første indtryk, mange udlændinge får af Danmark, og samtidig det første led i kontrollen med indrejse til Danmark.

Udenrigsministeriets og ambassadernes visumarbejde er derfor vigtige elementer i økonomisk diplomati og bidrager til at skabe økonomisk aktivitet og beskæftigelse i det danske samfund. Udenrigsministeriet arbejder tæt sammen med relevante fagministerier og erhvervspartnere for at videreudvikle tiltag, der tilgodeser danske erhvervsinteresser. I samarbejde med Udlændinge- og Integrationsministeriet udmøntes f.eks. ny lovgivning om fast-track ordning for virksomheder, der har behov for at rekruttere kvalificeret international arbejdskraft. Og der er løbende dialog med uddannelsesinstitutioner og udlændingemyndigheder for at sikre, at studerende og forskere mødes professionelt, når der skal søges om visum eller opholds- og arbejdstilladelser.

For de danske virksomheder er det vigtigt, at de kan invitere samarbejdspartnere og mulige kunder til Danmark, hvor de kan vise deres produktion og produkter frem. Også for danske virksomheder, som har hyppige forretningsforbindelser med bestemte udenlandske forretningspartnere, er det en fordel, at der ikke skal søges om visum i forbindelse med hvert besøg. Udstedelse af visum med flere indrejser og længere gyldighed er derfor en central del af det danske Red Carpet visumprogram, der sikrer hurtig og fleksibel indrejse for erhvervspartnere.

Også i relation til turismen er effektive visumprocedurer af stor betydning. Ifølge Visit Denmark lagde udenlandske turister knap 40 mia. kr. i Danmark og bidrog til at skabe mere end 110.000 jobs i turismesektoren i Danmark i 2013. Det største antal udenlandske turister kommer fortsat fra nabolandene Tyskland, Sverige, Norge samt Storbritannien, USA og Holland. Med en forøgelse på omkring 25 % tegner Indien og Kina sig for den største relative stigning i antallet af overnatninger i 2015.

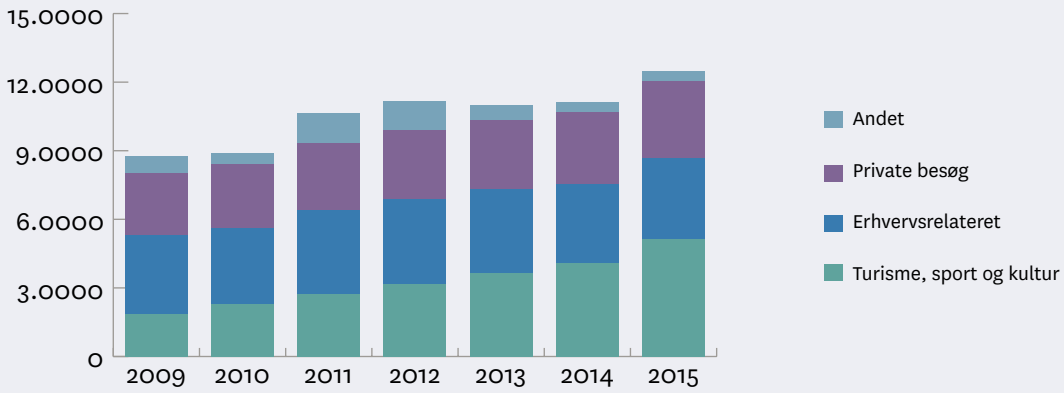
Samme udvikling gør sig gældende i forhold til opholdstilladelser i forbindelse med studieophold, arbejde og familiesammenføring i Danmark. Den smidige behandling af opholdstilladelser er derfor vigtig for danske virksomheders og uddannelsesinstitutioners muligheder for at tiltrække talenter til Danmark.

Udenrigsministeriet udsteder via ambassaderne ca. 25.000 pas årligt til danskere i udlandet. Der er dels tale om nødpas, dels om pas til danskere, der er fast bosiddende i udlandet. I takt med at flere danskere opholder sig i udlandet i kortere eller længere tid blandt andet af arbejdsmæssige eller uddannelsesmæssige grunde er der stigende efterspørgsel på området.

Som led i arbejdet på borgerserviceområdet bistår Udenrigsministeriet ligeledes andre danske myndigheder med en række opgaver, typisk hvor der er behov for at trække på det diplomatiske kontaktnet som led i varetagelsen af danske interesser. Et særligt indsatsområde er tilbagetagelse af personer uden lovligt ophold i Danmark, herunder afviste asylansøgere. Her har Udenrigsministeriet i de seneste år systematiseret og intensiveret den diplomatiske og politiske støtte til udlændingemyndighedernes bestræbelser på at sikre, at personer uden lovligt ophold i Danmark kan udsendes til deres hjemlande. Det er et eksempel på, at bilateralt diplomati og politiske kontakter kan åbne døre på et område, der har stor betydning for Danmark.

Udenrigsministeriet bistår også med indhentelse af informationer til udlændingemyndighederne i konkrete asylsager. Siden 2012 har Udenrigsministeriet endvidere stillet medarbejdere til rådighed for Flygtningenævnet med henblik på at tilføre nævnet viden og sagkundskab om forholdene i asylansøgernes hjemlande.

Antal visumansøgninger i 2009–2015, fordelt på rejseformål



Kilde: Udenrigsministeriets Borgerservice.

Strategiske interesser – Borgerservice og beredskab

- Opretholde et solidt beredskab og kapacitet til hurtigt at vejlede og bistå danske statsborgere i såvel katastrofe- og krisesituationer som enkeltsager
- Fastholde og videreudvikle informationsindsatsen over for offentligheden på alle relevante platforme, ikke mindst i krisesituationer
- Understøtte Danmarks evne til at tiltrække investeringer, højtkvalificeret arbejdskraft og turister gennem en smidig visumbehandling.

4.3.2 Public diplomacy og krisekommunikation

I takt med medieforbrugernes ændrede adfærd har de traditionelle nyhedskilder som aviser, radio og TV mistet deres monopol på nyhedsstrømmen. Hvor forbrugerne for blot 5 år siden primært tilgik nyheder via computeren, er det i dag de mobile enheder og sociale medier som Facebook og Twitter, der er den primære kilde til nyheder og ofte i kondenseret form.

Det giver mulighed for at nå et meget større publikum med målrettede budskaber eller generel information om Danmark gennem public diplomacy eller *offentlighedsdiplomati*. Samtidig betyder blandt andet sociale medier, at det bliver vanskeligere for traditionelle medieaktører at styre nyhedsstrømmen, også på tværs af grænser. Som vi har set i flere sager de sidste 10 år, er det blevet et grundvilkår, at det der kommunikeres til en dansk offentlighed vil blive opfanget af et internationalt publikum.

Derfor vil evnen til at koble klassisk diplomati og public diplomacy rettidigt og på en gensidigt forstærkende måde, få stadig større betydning i takt med, at ikke-statslige aktørers indflydelse på de formelle beslutningstagere vokser. Navnlig
de sociale medier vil i stigende grad have indvirkning på nyhedsbilledet og få større indflydelse på områder, der tidligere var forbeholdt regeringerne.

I forhold til mange sammenlignelige lande spiller public diplomacy allerede i dag en prominent plads i dansk interessevaretagelse. Men i lyset af de begrænsende ressourcer også på kommunikationsområdet er det nødvendigt at overveje dels hvad Danmark skal opnå gennem public diplomacy, dels hvordan det bedst gøres.

Nation branding og kultursamarbejde

Danmark opnår generelt gode placeringer på internationale ranglister. Igennem de seneste år har der været positiv omtale af den nordiske model og de principper, der ligger til grund for vores høje velfærdsniveau, herunder ligestilling og social lighed. Der er også interesse for, hvordan Danmark med ambitiøse miljø-, energi- og klimamålsætninger går forrest i forhold til omstilling til en grøn økonomi. København har over årene opbygget et stærkt brand, der forbindes med bæredygtig byplanlægning, moderne arkitektur og cykelkultur.

Disse danske særtræk bruges aktivt i arbejdet med at brande Danmark og særlige danske styrkepositioner. Ikke på grund af omdømmet eller brandet i sig selv. Men fordi det kan bidrage til at åbne døre, sælge varer og påvirke verden i en positiv retning til glæde for Danmark, danske erhvervsliv og den danske befolkning.

Det er imidlertid vigtigt, at der er en fælles fortælling om danske styrkepositioner, som ikke blot er udenrigstjenestens, men hele regeringens. For at have international gennemslagskraft bør indsatsen være koncentreret om nogle ganske få hovedbudskaber og flugte med andre danske aktørers fortælling som f.eks. de større byer og regioner.

Samtidig bør det internationale kultursamarbejde og den samlede public diplomacy indsats være tæt forbundne. Danske værdier og kulturelle kompetencer i bred forstand er stærke og vigtige også for varetagelsen af danske interesser i forhold til omverdenen. Dansk kunst og kultur kan være med til at forme udlandets billede af Danmark og skabe positiv opmærksomhed, ligesom samfundskulturelle erfaringer kan tjene som inspiration for andre lande.

Det danske kultursamarbejde med udlandet varetages i dag i en relativt løs struktur med en mangfoldighed af aktører og uden en samlende, strategisk fokusering. Der kan derfor tænkes i nye samarbejdsmønstre, modernisering og udvikling af en fælles strategisk ramme for det internationale kultursamarbejde. Det bør sikre inddragelse af alle relevante aktører, herunder så også private kulturinstitutioner tænkes med i en bredere, udenrigspolitisk sammenhæng – med respekt for institutioners uafhængighed og armslængdeprincipper. Et mere strategisk samarbejde kan eventuelt foregå inden for rammerne af det eksisterende Internationale Kulturpanel (IKP), der samler de mest relevante ministerier og en række prominente danske kulturinstitutioner.

Krisekommunikation

Ligesom public diplomacy og kultursamarbejdet kan bidrage til at omsætte det danske brand til eksportmuligheder og politisk indflydelse, sættes det danske omdømme tilsvarende under pres, når internationale medier sætter fokus på negative historier om Danmark. I eksemplerne de senere år kan nævnes dansk asyllovgivning, aviskampagner, aflivninger af dyr i zoologiske haver og færøsk grindefangst.

Dårlige mediesager har det mere end de positive med at være selvforstærkende, ikke mindst på sociale medier. "Smykkesagen" har illustreret, at når et land, der ellers er anerkendt for sin klare humanitære profil, ender i de internationale mediers søgelys, kræver det en intensiv og målrettet kombination af traditionelt og offentlighedsdiplomati, at bryde den negative mediespiral.

Negative internationale mediehistorier giver ridser i Danmarks omdømme. Præcis hvor dybe ridser er svært at sige, da tabt anseelse er vanskeligt at måle. I forbindelse med tegningesagen i 2005-2006 faldt den danske vareeksport til OIC-landene i samme periode med ca. 1,6 mia. kr. svarende til et umiddelbart fald på 13 %. Men det blev afbødet af en generel stigning i den

samlede danske vareeksport på 10 % i samme periode, ligesom eksporten til OIC-landene de efterfølgende år steg både absolut og relativt.

Ifølge erhvervslivet har dårlig omtale betydelige konsekvenser for forretningen Danmark. For danske virksomheder er et stærkt dansk brand et kommercielt aktiv. Omvendt har negativ presseomtale betydning for virksomheders mulighed for at bruge det danske tilhørsforhold aktivt i den offensive markedsføring på udenlandske markeder.

Det er en opgave for hele regeringen at varetage Danmarks omdømme i verden. Når der er sager, der kan påkalde sig negativ international opmærksomhed, er det derfor vigtigt, at regeringen vurderer de potentielle mediemæssige og politiske reaktioner med henblik på at kunne forberede en målrettet public diplomacy og kommunikationsindsats. På baggrund af lokal indsigt i de berørte lande kan regeringen fastlægge en kommunikationslinje, der tager højde for international offentlighed, og får budskaberne distribueret til lokale medier og meningsdannere i berørte lande.

Udenrigstjenesten bør spille an aktiv rolle med udgangspunkt i ambassaderne, adgang til lokale netværk og kontakt til internationale medier, der stilles til rådighed for hele regeringen. Ikke kun når Danmark står midt i en omdømme-relateret krise – selvom den reaktive krisekommunikation og medieovervågning også fremadrettet vil være en vigtig opgave for regeringen og udenrigstjenesten. I mindst lige så høj grad proaktivt i forhold til at tilrettelægge og udarbejde strategier for mediehåndtering og skabe positiv merværdi for dansk interessevaretagelse i konkrete sager.

Strategiske interesser – Public diplomacy og krisekommunikation

- At kombinere traditionelle diplomatiske kanaler og offentlighedsdiplomati med henblik på at påvirke meningsdannere og beslutningstagere
- At optimere dansk indflydelse gennem et stærkt, dansk brand, der kan være med til at åbne døre for dansk erhvervsliv og fremme danske samfundsmæssige løsninger og værdier i udlandet
- At bruge samfundskulturelle styrker aktivt i dansk interessevaretagelse over for udlandet
- At værne om og fremme Danmarks omdømme og særlige danske styrkepositioner som et indsatsområde på tværs af regeringen.

5

Udvikling, stabilisering og økonomisk diplomati

Kapitel 5 lægger op til at nytænke og styrke sammenhængen mellem udviklingspolitikken, stabilisering og det økonomiske diplomati gennem en række konkrete anbefalinger. Kapitlet tager afsæt i 2030-dagsordenen med FN's 17 verdensmål som en fælles ramme for Danmarks arbejde med bæredygtig vækst og udvikling.

5.1

FN's verdensmål og Danmarks globale engagement

De nye verdensmål og klimaaftalen giver Danmark mulighed for at samtænke udviklingssamarbejdet og det økonomiske diplomati på helt nye måder end tidligere. Danmark bør spille en aktiv rolle i at gøre 2030-dagsordenen til virkelighed. Det kræver koordination, forankring og ikke mindst prioritering.

Verdenssamfundet indgik i 2015 tre centrale aftaler, der sætter nye rammer for både globalt udviklingssamarbejde og internationale forretningsdrevne investeringer: Vedtagelsen af 2030-dagsordenen i New York med de 17 nye globale mål for bæredygtig udvikling, aftalen om klima i Paris og aftalen om udviklingsfinansiering i Addis Ababa. Enigheden om en pakke af reformtiltag i Nairobi var ligeledes et vigtigt skridt for WTO-samarbejdet. Samlet udgør aftalerne en ambition for, hvordan verden kan se ud i 2030, der i vid udstrækning er på linje med danske værdier og interesser.

Scenen er sat til et hidtil uset tæt parløb mellem offentlige og private aktører i forhold til at mobilisere ressourcer til de udvalgte områder. Eksempelvis er grøn omstilling og bæredygtig urbanisering både udviklingsmål og vækstsektorer for erhvervslivet. For Danmark giver det mulighed for at samtænke udviklingssamarbejdet, stabiliseringsindsatser og det økonomiske diplomati på en helt ny måde. Bæredygtig vækst og udvikling skal fremmes gennem nye partnerskaber med statslige og især

ANBEFALINGER

- *Placere Danmark i forreste række i det internationale arbejde for udmøntningen af 2030-dagsordenen i overensstemmelse med danske interesser, værdier og styrkepositioner. Regeringen bør sikre hjemlig opfølgning gennem en national handlingsplan*
- *Gøre 2030-dagsordenen til en samlet ramme for Danmarks fremadrettede udviklingssamarbejde og økonomisk diplomati med henblik på at sikre øget sammenhæng og koordination mellem indsatserne*
- *Træffe politisk beslutning om et mindre antal verdensmål, der særligt prioriteres i Danmarks arbejde med 2030-dagsordenen på baggrund af interesser, styrkepositioner og muligheden for partnerskaber.*

ikke-statslige aktører såsom det private erhvervsliv, fonde, civilsamfund og globale netværk.

2030-dagsordenen er unik i og med, at den gælder alle lande og ophæver det traditionelle skel mellem nord og syd og mellem donor- og modtagerland. Som fremført i slutdokumentet om aftalen har verdens ledere aldrig før forpligtet sig til fælles handling og målsætninger på en så bred politisk og universel dagsorden.

En fælles overligger for udviklingspolitik og økonomisk diplomati

Danmark deltog aktivt i forhandlingerne om verdensmålene og har en klar interesse i deres udmøntning. Bæredygtig vækst og udvikling og håndtering af klimaudfordringerne vil bidrage til global stabilitet, modvirke migration og samtidig skabe nye markeder for dansk erhvervsliv. Danmark bør derfor også spille en aktiv rolle i at realisere 2030-dagsordenen både i Danmark og som del af udenrigspolitikken, og det kræver koordination og ikke mindst politisk forankring.

Verdensmålene såvel som de nationale klimaplaner, der blev fremlagt op til klimatopmødet i Paris, udgør på en og samme tid en platform for at nytænke Danmarks udviklingssamarbejde og et eksport- og inspirationskatalog for danske virksomheder. Dansk udviklingssamarbejde hører til blandt de mest effektive i verden, og danske virksomheder og myndigheder har kompetencer og teknologier, der er direkte relevante for opfyldelsen af en række af de 17 verdensmål og klimaindsatsen.

2030-dagsordenen bør derfor udgøre en fælles overligger for den nye udviklingspolitiske strategi og det fremadrettede arbejde med økonomisk diplomati. Men behovet for at fokusere Danmarks udenrigspolitiske indsats gælder også 2030-dagsordenens 17 mål med 169 delmål. Prioritering skal sikre det stærkeste og mest omkostningseffektive danske bidrag til global fremdrift på 2030-dagsordenen.

Danmark bør træffe politisk beslutning om at fokusere på et mindre antal af verdensmålene, som prioriteres på tværs af Danmarks udenrigspolitik, bilateralt og multilateralt, og fra globalt til nationalt og lokalt niveau. Udvælgelsen af danske prioritetsmål bør ske i tæt dialog med danske myndigheder, erhvervslivet og civilsamfundet. Og der bør lægges vægt på danske nationale interesser, danske erhvervs- og samfundsmæssige spidskompetencer, muligheden for gennemslagskraft og de samfundsmæssige værdier og principper om samarbejde, social dialog og ligestilling, som Danmark er baseret på. Der kan på den baggrund opstilles følgende bruttoliste:

5.2

Nytænkning af udviklingspolitik og stabilisering

Danmarks udviklingssamarbejde skal være en integreret del af en interessebaseret udenrigspolitik. Med afsæt i verdensmålene skal Danmark gennem udviklingssamarbejdet investere i en verden med fremskridt og bæredygtig vækst. Det kommer det danske velfærdssamfund og erhvervsliv til gode, og modvirker kriser i udlandet, der har direkte konsekvenser for sikkerhed og velstand i Danmark. Danmarks udviklingspolitik skal gå på tre ben. Fremme bæredygtig vækst og udvikling gennem partnerskaber med udviklings- og vækstlande, erhvervsliv og private investorer, så udviklingsbistanden bruges som risikovillig kapital til løftestang for private investeringer og deling af danske erfaringer og

løsninger. I forhold til skrøbelige stater skal en samtænkt indsats, der sikrer tættere koordination af humanitær bistand, langsigtet udviklingssamarbejde, stabiliseringsindsatser og danske styrkepositioner, bidrage til at adressere problemerne tættere på deres oprindelse, frem for i Danmark og Europa. Og så skal imødegåelse af flygtninge- og migrationsstrømme integreres som et tværgående hensyn i udviklingspolitikken ved at skabe økonomiske fremtidsudsigter for millioner af unge i især Mellemøsten og Afrika. Indsatsen kan styrkes gennem en fælles finansiel ramme for fred, sikkerhed og stabilitet i Europas østlige og sydlige nærområder. Alle indsatser bør have geografisk fokus der, hvor der er et sammenfald mellem behov for støtte og identificerede danske interesser. Danmark bør samtidig sikre et stabilt og forudsigeligt finansielt niveau for udviklingsengagementet over en årrække for at være en troværdig og effektiv partner.

Verdensmålene og de to aftaler om udviklingsfinansiering og klima gør det klart, at statsligt finansieret udviklingssamarbejde ikke alene kan adressere udfordringen med at skabe en mere ligeværdig, fredelig og bæredygtig udvikling. Der er brug for innovation og investeringer fra den private sektor. Der er et enormt finansieringsgab, op til flere gange større end det aktuelle globale niveau for bistand og investeringer på området, og derfor må langt flere aktører på banen.

FN har estimeret, at skal målene nås over de næste 15 år, kræver det årlige investeringer på mellem 3,3 og 4,5 billioner USD. Aktuelt ligger niveauet på ca. 1,4 billioner USD. FN vurderer derfor, at der vil være et årligt finansieringsbehov for verdensmålene frem mod 2030 på mellem 1,9 og 3,1 billioner USD, hvilket i henhold til IMF udgør op til ca. 4 % af det globale BNI.

Danmark lever som et af få lande i verden op til FN's mål om at give 0,7 % af BNI i udviklingsbistand – og det siden 1979. Samtidig er dansk udviklingssamarbejde gentagne gange anerkendt blandt verdens bedste i evalueringer fra OECD's Udviklingskomite og det internationale 'Commitment to Development Index'. Udviklingssamarbejdet er et konkret og synligt bidrag til Danmarks omdømme som en troværdig og kompetent international aktør, der påtager sig ansvar for globale udfordringer. Det giver indflydelse på nationale og internationale beslutningstagere og dermed på udviklingen i konkrete lande og i internationale forhandlinger.

Indsatser der samtidig plejer danske interesser

Det danske samfund påvirkes stadigt mere direkte af situationen i udviklingslandene. Det seneste eksempel er flygtninge- og migrationskrisen, der udspringer af konflikter særligt i Syrien, men også i Afghanistan, Libyen, Afrikas Horn og Sahel. Det ses også, når Danmark må oprette et omfattende Ebola-beredskab pga. en epidemi i Vestafrika. Vores indsats over for globale udfordringer er dermed et bolværk mod kriser i udlandet, der har direkte konsekvenser for sikkerhed og velstand i Danmark. Vi kan ikke forvente, at andre vil løse problemerne for os – og slet ikke på en måde der tilgodeser danske interesser.

Men Danmarks globale engagement er også en investering i en verden med sociale fremskridt og bæredygtig vækst, der kommer det danske velfærdssamfund og erhvervsliv til gode, blandt andet ved at udløse potentiale i form af nye markeder.

Danmark skal derfor fastholde sin rolle som en markant og aktiv partner i internationalt udviklingssamarbejde og samtidig placere udviklingspolitikken centralt i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Udgangspunkt i danske værdier og styrkepositioner

Den nye udviklingspolitiske platform skal orienteres mod globale udfordringer som fattigdom, bæredygtig vækst, klimaforandringer, migration, voldelige konflikter og ekstremisme, der samtidig knytter sig til danske nationale interesser. Det indebærer en særlig fokus på migration og skrøbelige stater, der direkte påvirker Danmark. Men også på kommercielle interesser, hvor Danmark har spidskompetencer, der kan fremme bæredygtig vækst og dermed bekæmpe fattigdom i udviklingslandene. Det gælder også værdipolitiske områder, hvor vi hører til blandt globale rollemodeller, såsom menneskerettigheder, herunder kvinders rettigheder. Vi skal trække bredt på dansk finansiering og samfundserfaring – viden om samfundsmodeller, værdier, principper og styrkepositioner – for at skabe varige resultater.

Samtidig skal Danmark udnytte de muligheder, der er for styrket politisk dialog og økonomisk samarbejde med myndigheder og andre aktører. Udviklingssamarbejdet må bero på ligeværdige partnerskaber med statslige og ikke-statslige aktører som det private erhvervsliv, fonde, civilsamfund og globale netværk. Dermed kan vi imødekomme efterspørgslen efter både øgede samfundsansvarlige private investeringer og viden om afprøvede samfundsmodeller. Det gælder særligt i potentielle og aktuelle vækstøkonomier, hvor omfanget af den statslige bistand er vigende til fordel for private investeringer. Men det gælder også i lande i skrøbelige situationer, hvor det traditionelle udviklingssamarbejde og gavebistand fortsat vil have stor betydning. Her kan udfordringerne ikke på længere sigt håndteres uden nye typer af partnerskaber.

En lang række danske virksomheder og civilsamfundet er i gang med at omstille sig i retning af de nye bæredygtighedsmål og nye offentligt-private partnerskaber om udvikling. Også på det humanitære område og for indsatser i nærområder til krise og konflikt er der øget dialog og spirende samarbejde mellem civilsamfundet, erhvervslivet og myndigheder om mere effektive og langsigtede strategiske indsatser. De styrkede offentligt-private partnerskaber i Klimainvesteringsfonden og Landbrugsinvesteringsfonden er eksempler.

Ligeledes er myndighedssamarbejdet, der finansieres over udviklingsbistanden, et stærkt eksempel på, hvordan der kan skabes synergi mellem udviklingspolitik og økonomisk diplomati, når der trækkes på den brede danske samfundserfaring på tværs af myndighedsområder. Udviklingen går også i den retning inden for freds- og stabiliseringsområdet.

Samtidig skal Danmark arbejde tæt sammen med EU og multilaterale organisationer, navnlig FN og Verdensbanken. EU er sammen med dets medlemslande den største aktør på den globale udviklingspolitiske scene, og Danmark har en stor interesse i et fortsat stærkt og handlekraftigt EU på udviklingspolitikken. Samtidig kan den danske udviklingsbistand gennem de multilaterale organisationer opnå en multiplikator-effekt for danske interesser og mærkesager.

Asyl- og flygtningemodtagelse finansieres delvist af udviklingsbistanden

Af regeringsgrundlaget fremgår, at der fremover vil blive afsat 0,7 % af BNI årligt til udviklingsbistand, så Danmark fortsat vil være et af de lande, der lever op til FN's målsætning. Med finanslovsaftalen for 2016 lægges bistanden på 0,71 % af BNI.

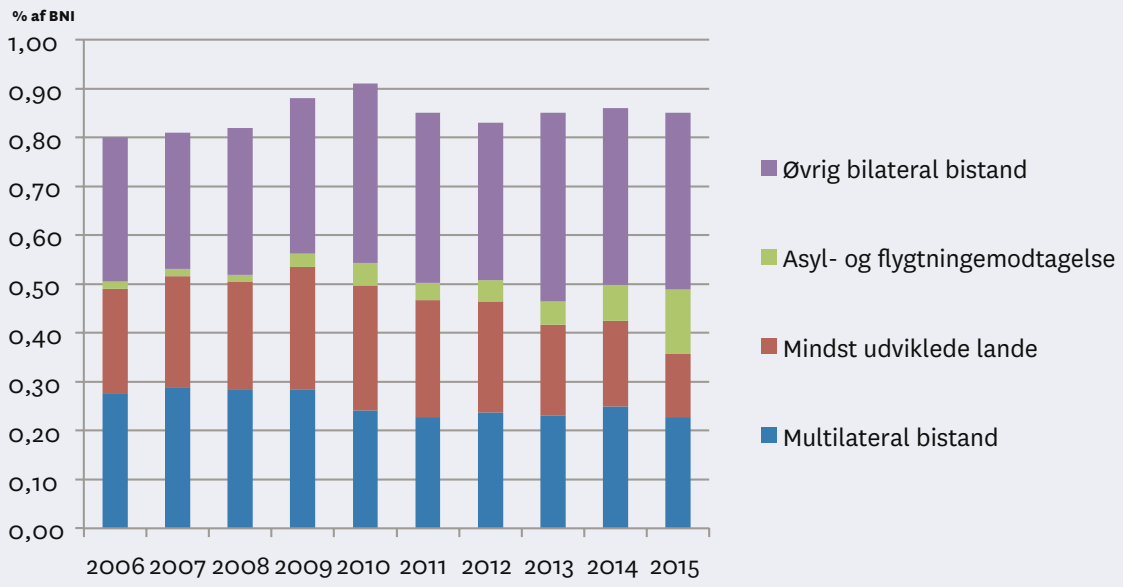
Desuden finansierer Danmark udgifter til flygtningemodtagelse over udviklingsbistanden i overensstemmelse med OECD's retningslinjer. Beløbet varierer efter antallet af asylansøgere, der modtages i Danmark, hvilket skaber uforudsigelighed for det årlige budget til udviklingssamarbejde. I 2016 er der på Finansloven foreløbigt budgetteret med, at udgifter til flygtningemodtagelse udgør ca. 4,4 mia. kr. Det vil sige ca. 30 % af rammen for udviklingsbistanden. Blandt de nordiske lande ser det foreløbigt ud til, at Sverige – med afsæt i sin bistandsprocent på ca. 1 % – vil lægge et loft på 30 % for finansiering af flygtningeudgifter over bistanden. Norge anslås at anvende ca. 20 % af udviklingsbistanden til flygtningeudgifter, men har taget skridt til at øge bistandsrammen.

Regeringens målrettede indsats for at mindske antallet af asylansøgere og illegale indvandrere i Danmark frigør midler, som kan anvendes mere effektivt til en langsigtet indsats i eller tæt på oprindelseslandene for at afbøde flygtninge- og migrationsstrømme. Bistandskronerne vil have en langt større effekt, hvis de bruges der – fremfor i Danmark. Det kan også overvejes at sætte et loft for anvendelse af udviklingsbistanden til asyl- og flygtningemodtagelse, og gradvist flytte disse midler over i en styrket indsats for at forebygge flygtninge- og migrationsstrømme i lokalområderne, især i Mellemøsten og Nordafrika.

ANBEFALINGER

- *Styrke dansk udviklingssamarbejde som en integreret del af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik gennem nytænkning og skarpere prioritering i samspil med den brede danske samfundserfaring (whole of society tilgang)*
- *Udnytte verdensmålene og de to aftaler om udviklingsfinansiering og klima til at gennemføre den efterspurgte nytænkning på tværs af udviklingspolitikken og de andre politikområder med udgangspunkt i danske interesser og værdier*
- *Sikre et stabilt og forudsigeligt finansielt niveau for udviklingsbistanden over en årrække og skabe mulighed for langsigtet kobling til den udenrigspolitiske interessevaretagelse*
- *Anvende frigjorte midler fra den målrettede indsats for at mindske antallet af asylansøgere og illegale indvandrere i Danmark til en langsigtet indsats i eller tæt på oprindelseslandene for at afbøde flygtninge- og migrationsstrømme, og overveje et loft for anvendelse af udviklingsbistanden til asyl- og flygtningemodtagelse.*

Danmarks udviklingsbistand 2006-2015, andel af BNI



Kilde: Udenrigsministeriet.

5.2.1 Hovedindsatsområder

Det fremtidige udviklingssamarbejde bør målrettes tre indsatsområder:

- Fremme bæredygtig vækst og udvikling
- Styrke indsatsen i lande i skrøbelige situationer
- Forebygge flygtninge- og migrationsstrømme

På tværs af indsatsområderne bør Danmark sikre geografisk fokus, så udviklingsindsatsen fokuseres, hvor der er et sammenfald mellem behov for støtte og identificerede danske interesser. Hovedvægten er i dag på Afrika, hvor en stadigt større andel af verdens fattige forventes at befinde sig frem mod 2030.

For det bilaterale udviklingssamarbejde, som Danmark alene træffer beslutning om, er omdrejningspunktet bistanden til Danmarks 21 prioritetslande, hvor der er truffet beslutning om udfasning af udviklingssamarbejdet med Bolivia, Pakistan, Indonesien, Mozambique, Nepal, Vietnam og Zimbabwe. Men de tre indsatsområder kan også fremmes i den multilaterale bistand, som i 2015 udgjorde 29 % af den danske udviklingsbistand på i alt 13.762 mio.kr.

Kapitalstrømmen fra OECD-landene til udviklingslandene viser betragtelige forskelle i udviklingsbistandens betydning alt efter modtagerlandets indkomstniveau. Mens udviklingsbistand er den vigtigste form for kapitaltilførsel for de mindst udviklede lande, dominerer remitter for de lavere mellem-indkomstlande og direkte udenlandske investeringer for højere mellem-indkomstlande. Betydning af udviklingsbistand for især en række lavindkomstlande anskueliggøres også, når man sætter bistanden i forhold til de offentlige budgetter. I 2012 var der 27 lande, hvor den officielle udviklingsbistand oversteg 25 % af centralregeringens udgifter. 23 af disse lande var lavindkomstlande.

5.2.2 Bæredygtig vækst gennem partnerskaber

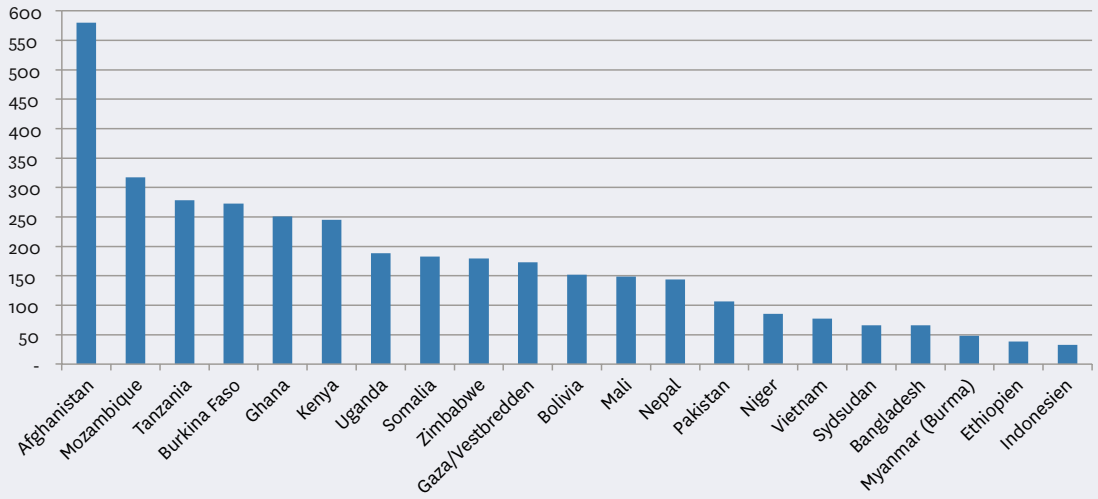
Med udgangspunkt i verdensmålene for 2030 skal den danske bistand virke katalytisk og gearende for andre finansieringskilder til fremme af bæredygtig vækst i udviklingslandene. Danske spidskompetencer og dermed også kommercielle interesser og private investeringer skal i fokus, så indsatsen får den størst mulige gennemslagskraft på de udvalgte verdensmål.

Danske spidskompetencer kan gøre en forskel på verdensmål som f.eks. fødevarer, vand, grøn energi og urbanisering. Der er også en stigende interesse for danske velfærdsløsninger og samfundsmæssige værdier og principper, ligesom Danmark kan bidrage til at løfte globale, offentlige goder, f.eks. på klimaområdet. På den baggrund kan opstilles følgende bruttoliste over verdensmål, hvor der et betydeligt sammenfald med danske styrkepositioner:

Mulige danske prioritetsmål for bæredygtig vækst og udvikling

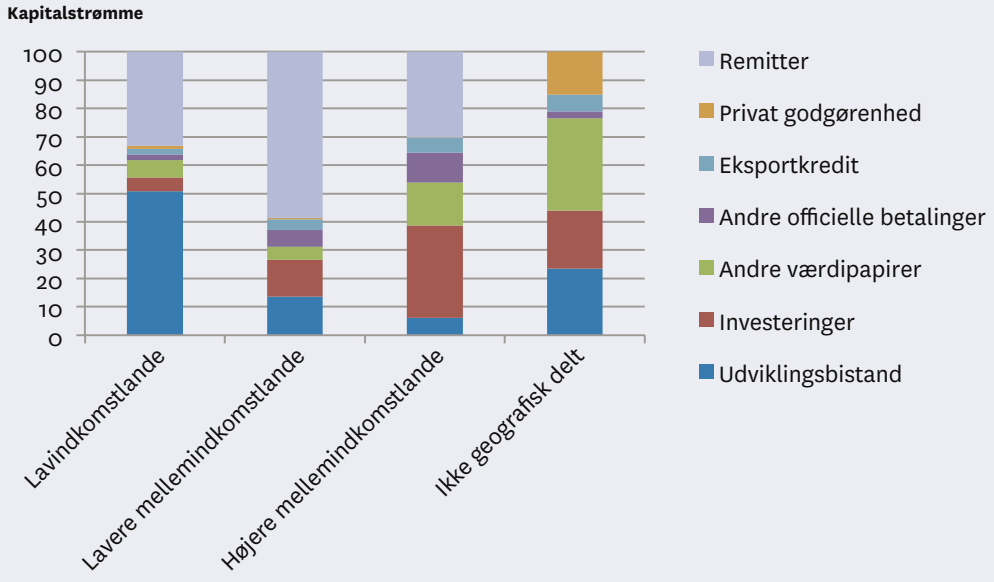
- 2 Slut sult
- 3 Sundhed og trivsel
- 5 Ligestilling mellem kønnene
- 6 Rent vand og sanitet
- 7 Grøn energi
- 8 Gode jobs og økonomisk vækst
- 11 Bæredygtige byer og lokalsamfund
- 13 Klima

Bilateral udviklingsbistand i 2015 (udbetalt), fordelt på lande, mio. DKK



Kilde: Udenrigsministeriet.
Note: Indrapporteret til DAC/OECD

Udviklingsbistandens andel af kapitalstrømme, 2013



Kilde: OECD.

Engagementet bør fokusere på mellemgruppen af udviklingslande i transition mod vækst eller vækstlande, hvor en dansk indsats vil have den største effekt på globale fællesgoder og bæredygtig udvikling. I modsætning til de fattigste og skrøbelige stater vil det i disse lande ikke være tyngden af dansk bistand, der gør forskellen. Det vil være den brede bæredygtighedsdagsorden, der er i spil, hvor fattigdomsbekæmpelse vil være en afledt effekt af ansvarlige investeringer.

Med afsæt i det enkelte udviklingslands udfordringer bør samarbejdet fokusere på rådgivning om samfundsløsninger og på instrumenter, der kan mobilisere private investeringer og bistå med at accelerere landets egen indsats for at nå verdensmålene. Udviklingsbistanden kan bidrage til at afdække risiko for private investorer gennem videreudvikling og skalering af finansielle instrumenter, støtte til udvikling af investeringsprojekter og samarbejde med lokale myndigheder om forbedrede rammebetingelser for bæredygtige investeringer og handel.

Bistand som katalysator for private investeringer

En vigtig brik er kommercielt orienterede udviklingspolitiske instrumenter som Investeringsfonden for Udviklingslandene (IFU) og Klima- og Landbrugsinvesteringsfondene. Gennem sådanne instrumenter kan offentlige midler bidrage til at afdække noget af risikoen for institutionelle investorer som danske pensionskasser. En forøgelse af IFU's volumen kombineret med en videreudvikling af instrumenter til risikoafdækning og projektudvikling kan mobilisere private midler til fordel for udvikling, dansk erhvervsliv og dansk pensionsopsparing (se afsnit 5.5.).

I de fattigste lande vil statslige aktører, FN og andre internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer spille en stor rolle i forhold til finansiering. Men udenlandske virksomheder, herunder danske, kan bidrage med teknologi, markedsadgang mv. og vil kunne have en interesse i deltagelse med henblik på at sikre investeringer og handel, når markederne er udviklede. Institutionelle investorer kommer typisk først ind i billedet, når projektet er kommercielt bæredygtigt, men eksempelvis filantropiske fonde kan bistå med risikoafdækning og projektudvikling.

Der forventes stadig efterspørgsel efter erhvervsrettede instrumenter, der agerer på ikke-kommercielle vilkår i fattige, men forholdsvist stabile, lande, hvor væksten endnu ikke har bidt sig fast. Udviklingssamarbejdet skal indrettes, så disse instrumenter anvendes i lande, hvor bæredygtighedsdagsordenen fortsat har et udviklingsformål, og hvor der er en dansk repræsentation til stede.

For begge typer af partnerskaber vil det fortsat gælde, at de offentlige udviklingsmidler og de private ressourcer sammen opnår en større effekt, end hvis de blev investeret hver for sig.

ANBEFALINGER

- *I stigende grad anvende dansk udviklingssamarbejde som gearende, risikovillig kapital til at fremme offentligt-private partnerskaber, hvor danske kompetencer og investeringer efterspørges*
- *Gradvist transformere traditionelle landeprogrammer til mere fleksible partnerskaber, hvor bistanden udgør en katalysator for andre finansieringskilder og understøtter danske kommercielle interesser*
- *Styrke myndighedssamarbejdet i dybden, og sikre stærk, strategisk koordination på tværs.*

De kan udnytte synergier og fungere som prototyper for større indsatser internationalt gennem f.eks. EU og FN.

Myndighedssamarbejdet og vækstrådgiverne, der finansieres over udviklingsbistanden, er generelt et vigtigt værktøj til at styrke Danmarks politiske relationer, fremme bæredygtig udvikling i udviklingslandene og bidrage til nye muligheder for danske virksomheder.

Finansiering, projektudvikling og myndighedssamarbejde behandles nærmere i afsnit 5.4 og 5.5.

5.2.3 Styrket indsats i lande i skrøbelige situationer

Danmark bør styrke sin indsats i lande i skrøbelige situationer. Krise- og konfliktsituationer vil fortsætte med at være komplekse og langvarige med massive flygtninge- og fordrivelseskriser og regional destabilisering til følge. Derfor skal der sikres et stærkere samspil mellem den humanitære bistand, den langsigtede udviklingsindsats og freds- og stabiliseringsindsatser.

Samtidig bør Danmarks indsats koncentreres om et begrænset antal lande. I Ifølge Verdensbanken er der i dag næsten 35 lande i skrøbelige situationer på verdensplan, og Danmark skal selvsagt ikke være engageret alle disse steder. Hvis Danmark skal gøre en forskel, skal vi gå ind få steder med tyngde og holde fast i et langt sigte, også når det bliver svært, snarere end være til stede mange steder i kortere tid.

Geografisk fokus bør rettes mod de lande, der direkte indvirker på danske nationale interesser, særligt vedrørende sikkerhed og flygtninge- og migrationsstrømme. I dag er 6 lande i skrøbelige situationer inkluderet i de 14 særligt prioriterede lande i den danske bilaterale bistand – Afghanistan, Gaza/Vestbredden, Mali, Myanmar, Somalia og Sydsudan – og derudover modtager Syrien og nabolande betydelige humanitære bistandsmidler samt freds og stabiliseringstiltag. For at sikre den bedst mulige effekt af den danske udenrigspolitik er der behov for at fokusere indsatsen i lande i skrøbelige situationer yderligere. Særligt indsatser i Afghanistan, Syrien og Libyen vil flugte med dansk interessevaretagelse. Tematisk vil indsatsen i lande i skrøbelige situationer umiddelbart fokusere på verdensmål nr. 1 (Afskaf fattigdom), 2 (Slut sult), 8 (Gode jobs og økonomisk vækst) og 16 (Fred og retfærdighed).

Når man fra dansk side vælger at støtte et land i en skrøbelig situation, bør der skabes et samlet strategisk grundlag for Danmarks indsats og en langsigtet bevillingsmæssig ramme. Dette fordrer bred politisk opbakning, der rækker ud over en given regeringsperiode. Der skal tages højde for, at Danmark ofte vil kunne levere sin indsats mest effektivt som bidrag til EU og multilaterale organisationer som FN og Verdensbanken, hvormed Danmark vil være underleverandør til en større international indsats.

Nedbryd grænser mellem humanitær hjælp og langsigtet udviklingssamarbejde

Det skarpe skel mellem humanitær hjælp og langsigtet udviklingsbistand skal ophæves. Efter den første krisefase, hvor akut nødhjælp er påkrævet, er der behov for langsigtet udvikling og bæredygtige løsninger. Alle aktører bør i udgangspunktet sikre en fælles forståelse af konteksten og de overordnede mål og prioriteter og på den baggrund samarbejde om fleksible indsatser, der adresserer både akutte humanitære behov og langsigtede behov for beskyttelse, basale rettigheder, modstandsdygtighed og levevilkår, sundhed og uddannelse.

Danmark kan gå forrest gennem udarbejdelse af én fælles strategiske ramme og dermed forbundne principper for det danske udviklings- og humanitære engagement. Med dette afsæt bør Danmark på internationalt plan arbejde for at gøre op med kortsigtede planlægningshorisonter og bevillingsforløb, silotænkning og pt. adskilte rammeværk for humanitære interventioner og udviklingsindsatser. Det gælder ikke mindst med blik for FN-systemet.

Der skal samtidig sikres et langt tættere samspil med de øvrige politiske og sikkerhedspolitiske elementer i en samlet dansk kriseindsats. Den strategiske ramme for bistanden bør være en del af en samlet dansk politik over for landet/regionen, der samordner alle danske instrumenter og deres samspil med internationale aktører. Fokus skal være på bedst muligt sammenhæng mellem indsatserne, men ikke sammenblanding. Dansk humanitær bistand skal fortsat hvile på principperne om behov, neutralitet og uafhængighed. Sikkerhedspolitiske indsatser og den humanitære bistand vil således ikke kunne samtænkes i operationel henseende.

Endelig vil der være behov for at kigge på nye finansieringsinstrumenter, der kan sikre en skalering af indsatsen til den betragtelige efterspørgsel. Det gælder innovative lånemodeller, herunder gennem internationale finansielle institutioner som Verdensbanken. Og det gælder gennem en tættere involvering af den private sektor. Danske virksomheder har relevant viden og teknologi, der kan bidrage til potentielt bedre og mere effektive løsningsmodeller for udfordringer i flygtningelejre og værtsamfund knyttet til f.eks. informationsteknologi, shelter, vand og fødevarer.

Det indebærer en ny tilgang til humanitære kriser, der i langt højere grad integrerer udviklingsbistanden, humanitær hjælp, civilsamfund og det private erhvervsliv. Nye partnerskaber mellem civilsamfund, erhvervsliv og forskningsverdenen kan bidrage til sikrere, sundere og mere bæredygtige forhold i flygtningelejre og byer i katastrofe- og konfliktområder. Civilsamfundet kan hjælpe med at afdække markedsbehov i f.eks. flygtningelejre, mens private virksomheder kan levere skræddersyede løsninger. Og universiteter kan understøtte indsatsen gennem forskningsbaseret viden.

Udviklingsbistanden skal spille en katalytisk rolle i etableringen af nye partnerskaber og demonstrationsprojekter, men samarbejdet bør være forretningsbaseret: Global Humanitarian Assistance anslår, at det globale nødhjælpsmarked omsætter for mere end 160 milliarder kr. årligt.

Danske virksomheder besidder stærke løsninger inden for eksempelvis infrastruktur, energi, vand, fødevarer og logistik. Eksport til udviklings- og humanitære formål vil som hovedregel være styret af indkøb fra FN og danske og internationale humanitære organisationer, og danske virksomheder er allerede godt med. I 2014 var Danmark med en samlet eksport (varer og tjenesteydelser) på omtrent 2,8 mia. kr. nr. 9 på listen over lande, der sælger mest til FN-systemet.

5.2.4 Samtænkte stabiliseringsindsatser

Der er behov for langsigtet støtte til stabilisering og udvikling. Udfordringerne strækker sig fra samfund med skrøbelige strukturer hos myndigheder og civilsamfund til egentlige sammenbrudte samfund i åben, væbnet konflikt. Der er tale om komplekse udfordringer knyttet til blandt andet institutionel skrøbelighed, dårlig regeringsførelse, mangelfuld lov og orden og manglende økonomiske perspektiver. Resultatet er fattigdom, konflikt, menneskerettighedskrænkelser, flygtningestrømme og radikalisering.

I Mellemøsten og det nordlige Afrika er der både reelt sammenbrudte stater, som Syrien, Irak og Libyen, og samfund, der risikerer øget ustabilitet eller konflikt, som det er tilfældet i store dele af den arabiske verden. I Afghanistan er der fortsat behov for at stabilisere og opbygge de skrøbelige myndighedsstrukturer, herunder de sikkerhedsstyrker der skal skabe den basale sikkerhed, der er forudsætningen for, at resten af det afghanske samfund kan fungere. Men også tættere på Danmark i Europas østlige nærområde, er der lande, hvor korruption og dårlig regeringsførelse kombineret med russiske forsøg på at underminere en positiv udvikling truer stabilitet og demokratisering.

Der er de kommende år særlig risiko for, at disse områder i syd og øst vil opleve fortsat ustabilitet og konflikt, og det vil derfor være i Danmarks klare interesse at øge fokus på koordinerede indsatser i netop disse områder.

Indsatserne bør samtænke en bred palet af politiske, militære, politimæssige, og udviklings- og humanitære instrumenter. Og Danmark har en god tradition for udvikling af mekanismer til samtænkning på stabiliseringsområdet. Danmark har siden 2010 har haft en national samtænkningsstruktur med deltagelse af Stats-, Udenrigs-, Forsvars- og Justitsministeriet. Strukturen er organisatorisk forankret i Udenrigsministeriet og tager afsæt i den såkaldte Freds- og Stabiliseringsfond (FSF), som indeholder midler under Udenrigs- og Forsvarsministeriet. FSF udgør i dag kun en lille del af det samlede, danske engagement i skrøbelige stater.

Trods Danmarks proaktive rolle er der oplagte muligheder for forbedringer, og samtænkningen kan ske tidligere og bruges mere strategisk, end det hidtil har været tilfældet. En styrket samtænkning bør både ske i bredden og dybden, jf. beskrivelsen i afsnit 1.7.

Udfordringerne med flygtninge- og migrantstrømme, radikalisering, terrorisme og organiseret kriminalitet illustrerer behovet for indsatser på tværs. Myndigheder som Justitsministeriet – herunder Rigspolitiet, SØIK og PET – samt Udlændinge, Integrations- og Boligministeriet har alle kompetencer, der kan styrke den danske indsats. Der bør ligeledes åbnes op for partnerskaber med relevante byer og kommuner og med private aktører fra erhvervs-, forsknings- og NGO-verdenen. Flere af de relevante ressortmyndigheder har som udgangspunkt et internt dansk fokus og store udfordringer at håndtere her. Det kan påvirke deres muligheder for at prioritere internationale engagementer. Men problemernes grænseoverskridende karakter forudsætter internationalt engagement for at sikre en effektiv håndtering. Der bør derfor arbejdes med at udbrede incitamenter og ejerskab i centraladministrationen til et effektivt og samtænkt dansk myndighedssamarbejde.

I dag besluttes og bevilges indsatserne i høj grad i separate og forskudte processer, og implementeringen foregår gennem forskellige systemer. Hvis danske interesser skal varetages målrettet, skal der skabes øget reel synergi mellem kortsigtede humanitære indsatser, langsigtet udviklingsbistand, forebyggelse af radikalisering og terror, håndtering af flygtninge- og migrantstrømme og erhvervsudvikling.

Der bør udarbejdes koncise strategiske rammedokumenter for den samlede danske indsats i prioriterede skrøbelige lande/regioner. Det kan skabe en fælles rød tråd og et fælles grundlag for en transparent og koordineret tilgang til det løbende samarbejde og en prioritering af instrumenter på tværs af budgetter og ressortopdelinger.

Med Freds- og Stabiliseringsfonden (FSF) kan flere myndigheder byde ind og få finansieret eksterne aktiviteter i prioriterede skrøbelige regioner og lande. Både danske og britiske erfaringer peger på nytten af konkrete finansielle incitamenter som drivkraft i styrket samtænkning. På den baggrund vil en udvidelse af både mandatet og ikke mindst de økonomiske midler i den nuværende FSF kunne udgøre et centralt element i en styrket dansk samtænkning.

I Danmarks og Europas nærområder tegner der sig en bue af ustabilitet fra Europas østlige nærområder over Mellemøsten til Nordafrika. Der er behov for en bred vifte af indsatser. Danmarks evne til at at påvirke udviklingen i disse områder kan styrkes ved at supplere øvrige udenrigs- og forsvarspolitiske redskaber med et nyt samlet bistandsprogram, der efter behov også bør kunne anvendes fleksibelt og decentralt.

Der bør derfor etableres et nyt stærkt program for bistand, stabilisering og kapacitetsopbygning i Østeuropa, Mellemøsten og Nordafrika. Programmet kan samle FSF, Naboskabsprogrammet for EU's østlige nabolande og Det Arabiske Initiativ i en ny og større fond, som finansierer indsatser i skrøbelige stater i Europas nærområder. Ved at samle midlerne i én større pulje kan ressourcerne anvendes mere fleksibelt og effektivt og løbende målrettes de konkrete behov og prioriteringer.

Danmark er som hovedregel underleverandør til en større international indsats, og fokus bør også være på, hvor Danmark kan levere merværdi, hvordan danske bidrag bedst spiller sammen med andres indsatser, og hvordan Danmark bedst påvirker en samlet international strategi.

Effektiv samtænkning knyttet til danske indsatser fordrer således i høj grad aktivering af diplomatiske kontakter og uformelle netværk i både mållande, relevante vestlige hovedstæder og EU og andre multilaterale platforme, vi agerer gennem. Danske øjne og ører i de diplomatiske netværk og forståelse for den lokale og regionale kontekst er afgørende for en fokuseret fastlæggelse af mål og midler. Det gælder også i relation til at overvåge indsatserne i lyset af de enorme korruptionsudfordringer, der er i skrøbelige stater.

Desuden bør civile udsendelser og sekunderinger i højere grad underbygge Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Omfanget af danske civile udsendelser og sekunderinger til aktuelle udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter som Irak, Syrien og Mali er begrænset sammenholdt med eksempelvis antallet af udsendte til Balkan.

Freds- og stabiliseringsberedskabet (FSB), der er en database over civile eksperter, der kan udsendes til opgaver i skrøbelige stater, har udviklet sig til et nyttigt redskab for danske

udsendelser, ligesom Rigspolitiet har en fast årlig ramme for internationale politiudsendelser. Udbuddet af relevante profiler bør øges, dels med faglige kompetencer på områder som rets- og sikkerhedssektorreformer og antiradikalisering, dels med ledelsestalenter, som kan indtage seniorpositioner i f.eks. EU- og FN-missioner. Der bør derfor være fokus på incitamenter til udsendelser blandt ansatte i statslige myndigheder såsom Rigspolitiet, SØIK og Kriminalforsorgen. Udsendelser bør ses som led i en karrierevej, og arbejdsgiverne bør være villige til at afgive dygtige medarbejdere til internationale opgaver.

Det bør desuden overvejes at etablere et lille statsligt udrykkerkorps af meget erfarne og terrængående diplomater og rådgivere f.eks. fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, som med kort varsel kan udsendes til stabiliserings- og udviklingsopgaver i kortere eller længere perioder, også under sikkerhedsmæssigt vanskelige vilkår.

En fortsat professionalisering og fastholdelse af viden og erfaringer bør også understøttes af det forskningsmæssige miljø, som det i dag sker i blandt andet Center for Militære Studier under Københavns Universitet og Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).

ANBEFALINGER

- *Fokusere skarpt på få lande i skrøbelige situationer, eksempelvis Afghanistan, Syrien og Libyen og etablere bred politisk enighed om en strategisk ramme for en langsigtet indsats i de udvalgte lande*
- *Styrke indsatsen i de udvalgte skrøbelige lande gennem et stærkere samspil mellem den humanitære bistand, den langsigtede udviklingsindsats og freds- og stabiliseringsindsatser*
- *Etablere et nyt stærkt program for bistand, stabilisering og kapacitetsopbygning i Østeuropa, Mellemøsten og Nordafrika i form af en ny og større pulje, der samler Freds- og Stabiliseringsfonden, Naboskabsprogrammet for EU's østlige nabolande og Det Arabiske Initiativ*
- *Lade Danmark gå forrest med at nedbryde barrierer for sammenhængende humanitære og udviklingsindsatser og presse på for international forandring*
- *Understøtte etablering af innovative partnerskaber mellem dansk erhvervsliv, civilsamfund og forskningsmiljø med henblik på at udvikle kommercielt bæredygtige løsninger til det humanitære nødhjælpsmarked*
- *Øge udsendelse og sekundering af personer for at underbygge og overveje etablering af et lille statsligt 'udrykkerkorps' til at underbygge Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter.*

5.2.5 Forebyggelse af migration

Indsatsen for at stabilisere lande i skrøbelige situationer og skabe en gunstig økonomisk og politisk udvikling hænger tæt sammen med forebyggelsen af fremtidige migrationsstrømme. Den aktuelle flygtninge- og migrationskrise har sat EU-samarbejdet og Danmark under pres både politisk og økonomisk og har aktualiseret behovet for, at det danske udviklingssamarbejde adresserer udfordringer knyttet til migration. Dansk udviklingssamarbejde har siden starten af 00'erne haft fokus på flygtninge og internt fordrevne i områder med krise og konflikt, men i mindre grad den del, der knytter sig til økonomisk migration.

Migrations- og udviklingsdagsordenen har til formål, at alle skal have frihed til at skabe en fremtid for sig selv og deres familier dér, hvor de hører hjemme. Hensigten er at forebygge ureguleret, illegal økonomisk migration mod Europa, facilitere positive aspekter af migration og begrænse sekundære flygtningestrømme, eksempelvis fra ophold i nærområderne. Hjælp til flygtninge er mest omkostningseffektiv ved at styrke indsatsen i eller tæt på oprindelseslandene.

Danmark bør gennem udviklingspolitikken – og i samspil med øvrige politikområder, herunder navnlig EU-politikken – arbejde for at få migration højere op på dagsordenen internationalt. Det gælder i oprindelseslande og transitlande samt i regionale organisationer som Den Afrikanske Union og i internationale organisationer som FN og Verdensbanken.

FN's topmøde om flygtninge og migration i september 2016, kan være en platform for den danske indsats. En øget politisk dialog og en styrket normativ indsats på globalt plan kan grundfæstes i den tilgang, at en betydelig del af håndteringen af migrations- og flygtningekrisen må være en fælles global opgave med at bidrage til bedre levevilkår i og omkring oprindelseslande. Det indebærer opfyldelsen af humanitære og udviklingsmæssige FN-appeller, og at flere donorer lever op til forpligtelsen om at yde 0,7 % af BNI i udviklingsbistand.

På kort og mellemlangt sigt kan Danmark bidrage til at forebygge sekundære befolkningsstrømme fra nærområder gennem en højt prioriteret indsats for at styrke beskyttelse og skabe forbedrede levevilkår for flygtninge, internt fordrevne og for værtssamfund i lokalområderne. Bistandsmidler rækker længere og har større effekt, når de anvendes i eller tæt på oprindelseslandene i stedet for i Danmark.

Samtidig skal udviklingssamarbejdet adressere de grundlæggende årsager til migration i migranternes hjemlande, og særligt unge bør være i fokus. Ifølge Børnefonden udgør unge i dag 40 % af verdens arbejdsløse, og de er fire gange så udsatte for at ende i arbejdsløshed som voksne. Hvis fremtidsmulighederne ses som udsigtsløse, øges risikoen for radikalisering og voldelig ekstremisme. Migration bør indtænkes i de strategiske, politiske og geografiske valg, der knytter sig til planlægningen af udviklingssamarbejdet.

I de af migranternes hjemlande, hvor Danmark ikke har et bistandsengagement, kan dansk indsats ske gennem EU, UNHCR, IOM og andre udviklingspartnere. EU's udviklingsplatform kan udnyttes og styrkes med fokus på iværksættelse af f.eks. de

nye trustfonde under Valetta-aftalen og udvikling af konsortier, der øger investeringerne i migranternes hjemlande markant. Indsatser knyttet til migration bør også stå stærkt i reformen af samarbejdet mellem EU og Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) ved udløbet af den såkaldte Cotonou-aftale i 2020.

Den danske og europæiske indsats for at tilbagesende afviste asylansøgere er blevet styrket i lyset af den aktuelle flygtninge- og migrationskrise. Et omdrejningspunkt er her, at EU's og Danmarks udviklingspartnerskaber bygger på gensidige forpligtelser, herunder tilbagetagelse af afviste asylansøgere, såvel som et tilsagn fra dansk og europæisk side om at se på muligheder i den regulerede migration og legale indvandring. Med afsæt i hidtidige erfaringer, er der ikke noget, der tyder på, at tilbagesendelsesdagsordenen vil kunne løftes isoleret eller gennem ensidige konditionaliteter knyttet til udviklingsbistanden. Det fremadrettede arbejde i udviklingspolitikken kunne derfor rette sig mod bedre samtænkning af udviklingspolitik, handelspolitik og andre udenrigspolitiske instrumenter i en styrket diplomatisk indsats samt konkrete tiltag som udlændige-attacheer i berørte lande.

ANBEFALINGER

- *Placere migration centralt i den nye udviklingspolitiske strategi på tværs af andre indsatser og instrumenter*
- *Indtænke migration i de strategiske, politiske og geografiske valg, der knytter sig til planlægningen af udviklingssamarbejdet*
- *Prioritere indsatsen i og omkring flygtningenes oprindelseslande, hvor bistandsmidlerne rækker længere end i Danmark.*

5.2.6 Pejlemærker for ny udviklingspolitisk strategi

Regeringen har besluttet, at der skal udarbejdes en ny udviklingspolitisk strategi som reaktion på de nye globale udfordringer og tendenser. Strategien vil skulle udstikke en ramme for nytænkning og reform af udviklingssamarbejdet, der både hjælper til prioritering og giver strategisk retning på de valgte indsatsområder. Rammen vil samtidig kunne udgøre en grundstamme i en ny fortælling om udviklingssamarbejdet, der understøtter fortsat politisk og folkelig opbakning til prioritering af udviklingsbistanden på de årlige finanslove.

Med afsæt i udredningens arbejde foreslås følgende overordnede pejlemærker:

1. Udvikle en klar politisk vision for udviklingspolitikken som en integreret del af Danmarks udenrigs-, handels- og sikkerhedspolitik, hvor udviklingsbistanden er ét blandt flere udenrigspolitiske instrumenter, der skal fremme Danmarks nationale interesser.
2. Udvælge et mindre antal prioriterede verdensmål til forfølgelse på tværs af udviklingspolitikken og de andre politikområder med vægt på danske nationale interesser, danske spidskompetencer, muligheden for gennemslagskraft og samfundsmæssige værdier og principper.
3. Sikre et stabilt og forudsigeligt finansielt niveau for udviklingsengagementet over en årrække, herunder anvende midler, der frigøres som følge af regeringens målrettede indsats for at mindske antallet af asylansøgere og illegale indvandrere i Danmark, til en langsigtet indsats i eller tæt på oprindelseslandene for at afbøde flygtninge- og migrationsstrømme, og overveje at sætte et loft for anvendelse af bistanden til flygtningeudgifter i Danmark, så bistandsmidlerne anvendes der, hvor de har størst effekt.
4. Etablere partnerskaber, der kan mobilisere nye ressourcer og kompetencer, særligt med den private sektor og udviklingslandene selv. Den danske udviklingsbistand skal i højere grad anvendes som katalytisk og risikovillig kapital. Styrke samtænkningen med økonomisk diplomati med fokus på at udnytte virksomhedernes spidskompetencer og styrke finansieringsmulighederne i IFU.
5. Styrke den strategiske arbejdsdeling med Danmarks nærmeste partnere og overveje muligheder for nye alliancer med donorlande og private aktører og institutioner. Overveje en skarpere prioritering i det multilaterale engagement, navnligt i FN, gennem kobling af kernebidrag med tematiske eller geografiske bidrag for at styrke sammenhængen til danske interesser og mærkesager.
6. Fokusere det fremtidige udviklingssamarbejde på 1) Bæredygtig vækst gennem partnerskaber, 2) Styrket indsats i lande i skrøbelige situationer og 3) Forebyggelse af migration.
7. Transformere de mere traditionelle landeprogrammer til fleksible partnerskaber, hvor omdrejningspunktet er de prioriterede verdensmål, og bistanden udgør en katalysator for andre finansieringskilder og understøtter danske kommercielle interesser. Indsatsen fokuseres på danske spidskompetencer, der fremmer bæredygtig udvikling og vækst.
8. Styrke indsatsen i lande i skrøbelige situationer gennem et stærkere samspil mellem den humanitære bistand, den langsigtede udviklingsindsats og skarpere prioriterede freds- og stabiliseringsindsatser, herunder strategisk anvendelse af sekunderinger og civile udsendelser. Indsatsen bør fokuseres på få lande, hvor usikkerhed, kriser og konflikter kan have direkte betydning for Danmark, hvilket særlig gælder Afghanistan, Syrien og Libyen. Indsatsen bør også fremme nye partnerskaber mellem dansk erhvervsliv, civilsamfund og forskningsmiljø med henblik på at udvikle kommercielt bæredygtige løsninger til det humanitære nødhjælpsmarked. For de udvalgte lande bør skabes en samlet strategisk ramme for Danmarks indsats og en langsigtet bevillingsmæssig ramme.
9. Etablere et nyt stærkt program for bistand, stabilisering og kapacitetsopbygning i Østeuropa, Mellemøsten og Nord-

afrika i form af en ny og større pulje, der samler Freds- og Stabiliseringsfonden, Naboskabsprogrammet for EU's østlige nabolande og Det Arabiske Initiativ.

10. Indtænke migration på tværs af andre indsatser og instrumenter og i de strategiske, politiske og geografiske valg, der knytter sig til planlægningen af udviklingssamarbejdet. Danmark bør styrke arbejdet for bedre levevilkår for flygtningene i eller tæt på oprindelseslandene.

5.3

Økonomisk diplomati

Den dybere globalisering er i udgangspunktet til fordel for Danmark. Men hvor godt danske virksomheder vil klare sig i den skærpede konkurrence, afhænger af evnen til løbende at tilpasse sig. Understøttelse af internationaliseringen af dansk erhvervsliv bør være det overordnede mål for økonomisk diplomati, som bør styrkes på tværs af regeringen. Det bør omfatte en styrket sektorfaglig prioritering, der afspejler Danmarks tværgående tilgang til 2030-dagsordenen og verdensmålene. Der bør samtidig gives øget prioritet til tjenesteydelser, internetøkonomi og investeringer, og handelspolitikken bør integreres tæt i det økonomiske diplomati. Danmark bør arbejde endnu mere ihærdigt for åbne markeder, regelforenkling og fair forretningsvilkår, især gennem EU's handelspolitik. Innovationsindsatsen samt tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft bør desuden være en mere central opgave for det økonomiske diplomati. Det kan bidrage til en styrket dansk indsats for at opbygge stærke innovationsmiljøer i Danmark.

Målet for det økonomiske diplomati er at styrke Danmarks økonomiske position i verden ved at åbne markedsmuligheder og sikre gode rammebetingelser for dansk erhvervsliv samt at tiltrække viden og investeringer til Danmark.

Det strategiske grundlag for økonomisk diplomati udgøres af Strategien for Eksportfremme og Økonomisk Diplomati (maj 2014) og Handlingsplanen for Økonomisk Diplomati (april 2015). Siden finanskrisen i 2008 har Udenrigsministeriet opdyrket et vækstorienteret tankesæt i hele organisationen, der sikrer, at de mere klassiske diplomatiske relationer og opgaver aktiveres sammen med Eksportrådets direkte indsats for investeringer og dansk erhvervslivs internationalisering. Tilgangen baseres på fem grundprincipper for økonomisk diplomati, som også fremover kan danne udgangspunkt for en fortsat udvikling af indsatsen.

Økonomisk diplomati er brobygger mellem Danmarks udviklingssamarbejde og varetagelsen af danske kommercielle interesser. Et eksempel er etableringen af samarbejder mellem danske myndigheder og myndigheder i andre lande. På flere vækstmarkeder er der indledt konkrete myndighedssamarbejder og også udsendt vækstrådgivere inden for sektorer med danske styrkepositioner. Indsatsen finansieres i dag udelukkende af udviklingsbistanden og anvendes som en platform til at bringe danske virksomheders kompetencer og løsninger i spil.

En styrkelse af myndighedssamarbejdet forudsætter, at økonomisk diplomati i endnu højere grad bliver en prioriteret opgave for hele regeringen. Der bør derfor etableres en struktur, der sikrer ministeriers, styrelsers, regioners og kommuners strategiske medejerskab til at medvirke i og afsætte ressourcer til Danmarks økonomiske diplomati.

Der skal endvidere sikres et langsigtet perspektiv i det økonomiske diplomati, eftersom det kræver en vedvarende indsats at påvirke rammevilkår og åbne nye markedsmuligheder for dansk erhvervsliv. Der kan med fordel etableres en program- og budgetlægning i regi af Finansloven, der fordrer tværministerielle indsatser inden for økonomisk diplomati. Den gensidige forpligtelse og prioritering af samarbejde mellem Udenrigsministeriet og øvrige ministerier højnes f.eks. ved fælles finanslovsbudgetter til strategiske sektorprojekter, udsendte rådgivere og indstationerede fagpersoner i Eksportrådet.

Udenrigsministeriets centrale rolle som facilitator og koordinator bør styrkes i takt med at flere danske ministerier, regioner og kommuner deltager i det økonomiske diplomati. Det er Udenrigsministeriets opgave at sikre sammenhængskraften mellem indsatserne.

Betalingsordning som middel – værdiskabelse for virksomhederne som mål

Udøvelse af økonomisk diplomati, der fremmer konkrete danske erhvervsinteresser, sker som indtægtsdækket virksomhed. Opgaver der udføres af Udenrigsministeriet reguleres af "Bekendtgørelse om betaling for tjenestehandlinger i udenrigstjenesten". Betalingsordningen sikrer prioritet til de enkelte indsatser hos både de danske myndigheder og hos virksomhederne.

I Udenrigsministeriet muliggør betalingsordningen en efterspørgselsdrevet prioritering af ressourcer. Det er afgørende, at Udenrigsministeriet fastlægger sine mål for betalingsbelagte opgaver i forhold til, hvad der giver mest samfundsøkonomisk nytte for Danmark. Alle danske ambassader skal være parate til at hjælpe danske virksomheder, men ambassadernes opsøgende virksomhed over for dansk erhvervsliv bør være minimal i lande med lille potentiale for danske virksomheder.

Indtjening fra danske virksomheder må ikke blive et selvstændigt mål for Udenrigsministeriet og andre danske myndigheder. I så fald vil det kunne hæmme en langsigtet og strategisk tilgang til det økonomiske diplomati. I den forbindelse er det vigtigt, at Eksportrådet bibeholder og om muligt øger budgettet til at reducere ambassaders forventede indtjening fra betalingsbelagte opgaver, når ambassaderne gennemfører langsigtede strategiske projekter, herunder i samarbejde med andre danske myndigheder.

Det centrale succeskriterium for danske myndigheders løsning af opgaver for virksomheder er den værdiskabelse, som opgaven genererer for virksomheden. Inden opgaven igangsættes, skal der forventningsafstemmes med entydige succeskriterier

DE FEM GRUNDPRINCIPPER FOR ØKONOMISK DIPLOMATI

INTEGRATION	*Udenrigsministeriet afdækker rutinemæssigt Danmarks økonomiske interesser og søger dem fremmet i udenrigs-, udviklings-, investerings- og handelsmæssige aktiviteter.*
SEKTORTILGANG	*Udenrigsministeriet fokuserer bilateralt samarbejde på udvalgte sektorer for at målrette og sikre synergi.*
PARTNERSKAB	*Udenrigsministeriet samarbejder åbent og i partnerskab med alle danske myndigheder, organisationer, vidensinstitutioner og virksomheder, som arbejder internationalt for Danmarks økonomiske interesser.*
MYNDIGHEDSSAMARBEJDE	*Udenrigsministeriets adgang til landes myndigheder og internationale organisationer aktiveres proaktivt til gavn også for Danmarks økonomiske interesser.*
RAMMEVILKÅR	*Udenrigsministeriet arbejder vedvarende for optimale rammevilkår i internationale forhandlinger i regi af blandt andet EU og WTO.* *Repræsentationerne sætter aftryk på lokale rammevilkår som arbejdsmarkedsforhold og grøn omstilling til gavn for danske virksomheders markedsmuligheder.*

mellem virksomheden og den udførende myndighed. Erhvervslivet skal også kunne stole på, at Eksportrådet yder en objektiv rådgivning om markedsmuligheder og risici samt ikke påtager sig opgaver, hvor det ikke kan tilføre en merværdi, eller hvor andre aktører er i en bedre position til at løse opgaven.

Til at understøtte dette bør indtjening fra indtægtsdækket virksomhed i videst muligt omfang adskilles fra driften af udenrigstjenesten. Aktuelt finansierer indtægtsdækket virksomhed over 25 % af Eksportrådets budget til drift og tilskud.

Fremadrettet bør Eksportrådets kerneopgaver finansieres af de årlige bevillinger på Finansloven, mens indtjening fra betalingsbelagte opgaver i stedet kan gå til strategiske projekter og tilpasninger. Indtjeningen kan recirkuleres til erhvervslivet gennem tilskudsordninger til erhvervsfremstød og til små og mellemstore virksomheder, samt til delvis finansiering af vækstrådgiverordningen. Det vil tydeliggøre, at Eksportrådets indtjening anvendes til gavn for erhvervslivet.

ANBEFALINGER

- *Styrke det økonomiske diplomati som vigtig prioritet i den samlede udenrigspolitik*
- *Etablere en struktur i regeringen, der sikrer prioritet og et langsigtet perspektiv til økonomisk diplomati for Danmarks statslige, regionale og kommunale myndigheder*
- *Gøre værdiskabelse for erhvervslivet til det centrale succeskriterium for virksomhedsrådgivningen.*
- *Adskille driften af udenrigstjenestens kommercielle aktiviteter fra indtjening fra betalingsbelagte opgaver i videst muligt omfang.*

5.3.1 Dansk erhvervslivs internationalisering

Danske virksomheder møder allerede i dag et globaliseret verdensmarked. I perioden 1948-2014 blev den globale handel mere end 31-doblet. Det er tre gange mere end den økonomiske vækst. Udviklingen vil fortsætte frem mod 2030, men drivkraften bliver i mindre grad vækst i varehandlen, der siden finanskrisen i 2008 er gået et gear ned. Til gengæld drives globaliseringen i høj grad af øget handel med tjenesteydelser, der nu udgør over 20 % af verdenshandlen. For Danmark er tjenesteydelser oppe på 40 % af eksporten, hvoraf søfart udgør godt halvdelen.

Globaliseringen omdanner i stigende grad danske virksomheder til internationale selskaber. Fuld produktion og salg ud fra Danmark til en kunde i udlandet er fortsat centralt for mange mindre virksomheder, men falder i betydning. I stedet splittes produktionen op i værdikæder, hvor virksomheden har aktiviteter i forskellige lande.

Danmarks gennemsnitlige værdiskabelse var 67 % i 2011. Det betyder, at 33 % af danske virksomheders eksport baserer sig på importerede varer og tjenester. Tallet viser Danmarks afhængighed af fri bevægelighed af varer og tjenesteydelser og sårbarhed over for protektionistiske strømninger. Den stigende betydning af multinationale selskaber i dansk handel ses i den indirekte eksport, hvor den endelige landedestination for danske varer og tjenesteydelser vanskeligt kan identificeres.

På den baggrund bør internationalisering af dansk erhvervsliv være det overordnede mål for økonomisk diplomati og Eksportrådets opgaveløsning for danske virksomheder. Det indebærer, at Eksportrådet understøtter danske virksomheder i alle dele af internationaliseringen, herunder deltagelse i værdikæder og etablering i udlandet.

Samtidig er det vigtigt at tiltrække udenlandske investeringer til Danmark. Andelen af udenlandsk placeret kapital er globalt steget fra 10 % i 1990 til over 34 % i 2013. Det afspejler erhvervslivets øgede internationalisering i form af etablering af datterselskaber og køb af ejerandele i virksomheder i andre lande. I Danmark er der knap 4.000 udenlandsk ejede firmaer, som beskæftiger ca. 20 % af lønmodtagerne i den private sektor.

EU og Det Indre Markeds frie bevægelighed af varer og tjenesteydelser har særligt stor betydning for danske virksomheder. 69 % af de udenlandske investeringer i Danmark kommer fra andre EU-lande, mens 60 % af den danske udlandskapital er investeret i andre EU-lande. Ca. 75 % af danske virksomheders 12.000 datterselskaber i udlandet er i Europa.

Der bør etableres en samlet analyseramme for dansk erhvervslivs internationalisering, herunder handel med varer og tjenesteydelser i værdikæder samt investeringer. Formålet er at vurdere effekten på dansk økonomi af erhvervslivets samlede internationale ageren og skabe et solidt grundlag for politikformulering og tilrettelæggelse af Danmarks økonomiske diplomati.

Tilgangen bør afspejle den danske virksomhedsstruktur. Dels står relativt få store virksomheder for hovedparten af dansk eksport og er etablerede på både nær- og vækstmarkeder med datterselskaber. Dels er der mange små og mellemstore virksomheder, som i høj grad er underleverandører til danske og multinationale selskaber. Den danske virksomhedsstruktur bevirker, at Danmarks reelle økonomiske samkvem med fjern- og vækstmarkeder underestimeres i gængs handelsstatistik, som ikke afspejler salg via datterselskaber og indirekte salg til projekter i vækstmarkeder via multinationale selskaber. Samtidig er der tendens til at underestimere betydningen af tjenesteydelser i handelsstatistikken, herunder fordi tjenester indbygget i varesalg ikke medregnes fyldestgørende.

ANBEFALINGER

- *Erstatte den hidtidige opdelte eksport- og investeringstilgang med en samlende internationaliseringstilgang. Dette bør formaliseres i en ny ramme for Danmarks samlede økonomiske diplomati, der kan træde i kraft i 2018, når den nuværende Strategi for Eksportfremme og Økonomisk Diplomati udløber*
- *Igangsætte udformningen af den nye strategiske ramme for Danmarks økonomiske diplomati hurtigst muligt. En styrket forankring af økonomisk diplomati i regeringen kan sikre den samlede regerings medejerskab til de overordnede principper inden konkret formulering af den nye strategi*
- *Styrke det analytiske og statistiske grundlag for dansk erhvervslivs internationalisering, så der etableres en samlet og værdikæde-baseret ramme for varehandel, handel med tjenesteydelser og investeringer.*

5.3.2 Geografisk og sektormæssig prioritering

Danske virksomheder får nye markedsmuligheder i en verdensøkonomi, som ventes fordoblet frem mod 2030 med en årlig vækst på ca. 3 % Væksten forventes ulige fordelt med ca. 4 % i vækst- og udviklingslande og 2 % i udviklede lande. Langt flere lande vil i takt hermed indlemmes i den globaliserede verdensøkonomi.

Verdensøkonomien ventes også i de kommende år præget af uforudsigelighed med omskiftelig økonomisk udvikling globalt og i enkelte lande. Denne uforudsigelighed har gjort det vanskeligt at nå målene i de 10 vækstmarkedsstrategier (Brasilien, Indien, Indonesien, Kina, Mexico, Rusland, Sydafrika, Sydkorea, Tyrkiet og Vietnam) og de 3 volumenmarkedshandlingsplaner (Japan, Tyskland og USA).

Udgangspunktet for vækstmarkedsstrategierne var, at Danmark tabte markedsandele sammenlignet med de bedste EU-lande. Denne udvikling har vækstmarkedsstrategierne været med til at vende, da markedsandelen siden 2011 er øget fra 2,6 til 3,2 % sammenlignet med referencegruppen. Til gengæld lykkedes det ikke at indfri målsætningen om en stigning på 50 % i vareeksporten fra 2011-2016. Det skyldtes blandt andet politiske forhold i relationen til Rusland og Indien samt vækstnedgang i Brasilien og Sydafrika. I en omskiftelig verden udstilles svagheden ved en strategisk tilgang bundet til en udvalgt landegruppe.

Fremadrettet bør der anlægges en mere fleksibel tilgang baseret på erhvervslivets efterspørgsel efter Eksportrådets ydelser. Dog vil det være vigtigt, at der prioriteres en indsats både på nær- og fjernmarkeder. Selvom danske virksomheders internationale aktiviteter fortsat i høj grad vil finde sted på nærmarkederne, og Eksportrådet følgeligt bør være til stede her, bør Asiens og særligt Kinas og Indiens stigende betydning i verdensøkonomien afspejles i prioriteringen af ressourcer.

Det kan ofte være på de fjernere markeder, at det økonomiske diplomati gør den største forskel for den enkelte danske virksomhed. Samtidig opstår der i vækst- og udviklingslande nye markedsmuligheder frem mod 2030, blandt andet som følge af fokusering på verdensmålene, hvor virksomhederne har behov for støtte fra det økonomiske diplomati.

Verden efterspørger danske løsninger

I vækst- og udviklingslandene vil urbanisering, befolkningsvækst og en ny middelklasses forbrug øge presset på naturressourcerne. Efterspørgslen efter fødevarer, vand og energi forventes at stige med henholdsvis 35, 40 og 50 % frem mod 2030. Det betyder udfordringer i forhold til forvaltning af klodens knappe ressourcer, men også store muligheder for danske virksomheders kompetencer. Fossile brændsler vil i perioden frem mod 2030 stadig være den væsentligste energikilde, men grøn omstilling har fået et skub med Paris-klimaaftalen, og danske virksomheders løsninger inden for energiteknologi kan komme øget i spil. Der må forventes øget international konkurrence om råvarer med olieprisens udvikling som ubekendt.

Den globale ressourceudfordring bør være et udgangspunkt for prioritering af Eksportrådets indsatser og sektorkompetencer. Tilgangen bør være at sikre en stærk dansk klynge inden for udvalgte ressourceudfordringer, som er afspejlet i verdensmå-

lene, og som går på tværs af dansk udviklingssamarbejde og økonomisk diplomati.

Det betyder konkret, at Eksportrådets prioritetssektorer og faglige netværk – benævnt Global Industry Teams – bør afspejle den danske prioritering af verdensmålene. Herved kan der gennemføres en strategisk og langsigtet indsats, der sikrer Danmark en stærk international profil med tilhørende klyngeopbygning.

Denne sektorbaserede tilgang spiller godt sammen med og bør videreudvikles inden for rammerne af den nye organisering, som Eksportrådet udrullede den 1. januar 2016, hvori medarbejderne nu er fordelt på 20 regioner på verdensplan. Hver region har en koordinator fra et af de deltagende lande, som er ansvarlig for at fremme en ensartet virksomhedsrådgivning af høj kvalitet. I takt med at den regionale arbejdsform slår rod i udenrigstjenesten, bør det overvejes at sammenlægge regioner for at skabe et endnu større fagligt netværk for Eksportrådets medarbejdere, der yderligere vil styrke rådgivningen til erhvervslivet.

Samarbejdet i de enkelte regioner bør ikke mindst have fokus på at udnytte den større kritiske masse af medarbejdere til at optimere sektorfaglige kompetencer og landekrydsende virksomhedsrådgivning. Der kan med fordel samarbejdes om strategisk positionering af dansk erhvervsliv i forhold til større dagsordener og projekter inden for regionen, der falder inden for prioriterede sektorer, eller som har et tværgående tilsnit som urbanisering.

Global vækst vil løfte millioner ud af fattigdom, og denne nye middelklasse vil primært bo i byer. I dag bor 3,7 mia. mennesker eller godt halvdelen af verdens befolkning i byer. I 2050 vil tallet være steget til 6,3 mia. mennesker, og 95 % af denne udvikling sker i udviklingslande. Inden 2030 vil Asiens urbane befolkning fordobles til 2,6 mia., og Afrikas bybefolkning vil stige fra 294 mio. til 742 mio. Det betyder, at leve- og forbrugsmønstre ændres og øger efterspørgslen efter produkter, som danske virksomheder i mange år har udbudt til den europæiske og nordamerikanske middelklasse. Det gælder fødevarer, medico, design og en lang række andre brancher.

Urbanisering bør i de fleste tilfælde indgå som en særligt prioriteret indsats, der integrerer ekspertisen fra danske byer og bringer danske kompetencer i spil i løsningen af urbaniseringens centrale udfordringer.

ANBEFALINGER

- *Sikre bredere og mere fleksibel geografisk tilgang i det økonomiske diplomati, når vækstmarkedsstrategierne og volumenmarkedshandlingsplanerne udløber ultimo 2016*
- *Styrke sektorfaglig prioritering i Eksportrådet, der afspejler Danmarks tværgående tilgang til verdensmålene*
- *Fortsat styrke Eksportrådets regionale organisering, herunder eventuelt etablere større regioner på sigt med større faglig masse og sektorekspertise.*

5.3.3 Globale spilleregler og handelspolitik

Globaliseringens sammenkobling af landes økonomier øger den gensidige afhængighed og risikoen for spredning af kriser. Det betyder, at internationalt samarbejde og regulering er vigtigere end nogensinde. Dybere samarbejde vanskeliggøres dog af det komplekse aktørbillede, som opstår ved, at flere lande og ikke-statslige aktører integreres i den globale økonomi.

Frihandel og beskyttelse af virksomheders investeringer i udlandet er særlig vigtigt for Danmark. Derfor bør Danmark arbejde for åbne markeder, regelforenkling og effektive mekanismer til at håndhæve fair forretningsvilkår. Danske virksomheder trives bedst med et verdensmarked med klare spilleregler, der er baseret på de vestlige værdier, som har kendetegnet udviklingen siden 2. verdenskrig.

Frihandelsaftaler skaber vækst og er til gavn for forbrugere, lønmodtagere og virksomheder. Samtidig er handelsaftaler et vigtigt redskab for værdi- og sikkerhedspolitik. Øget samhandel fremmer fattigdomsbekæmpelse, bæredygtighed og fredelig sameksistens. Handel er således et udenrigspolitisk instrument, der åbner for dialog og påvirker forbrugeradfærd og livsvilkår.

Danmark bør definere en ambitiøs og klar profil i handelspolitikken, der kombinerer frihandel og investeringsbeskyttelse med fremme af kommercielle styrkepositioner. Samtidig kan den også bruges som instrument til integration af de fattigste lande i verdenshandlen. Handelspolitikken skal fastlægges i endnu tættere samarbejde med dansk erhvervsliv for at identificere centrale interesser og målrettet forbedre de internationale rammebetingelser for danske virksomheder. Samtidig er det vigtigt at involvere andre interessenter som forbrugerorganisationer, fagforeninger og civilsamfund, så der tages højde for de øvrige samfundsmæssige interesser.

Danske prioriteter i frihandels- og investeringsaftaler skal tage højde for den danske virksomhedsstruktur. Målet er, at danske virksomheder, der indgår i globale værdikæder, møder færrest mulige toldbarrierer og andre restriktioner. Også den stigende betydning af tjenesteydelser og investeringer for danske virksomheder skal afspejles i en aktiv handelspolitik.

Danske fingeraftryk på handelspolitikken

Danmarks styrkepositioner inden for politisk regulerede sektorer som energi, miljø, sundhed og fødevarer er et godt udgangspunkt for danske aftryk på frihandelsaftaler, som styrker danske virksomheders markedsmuligheder. Danske virksomheder er vokset op med CSR-krav og miljøstandarder og har udviklet løsninger i henhold hertil. Jo mere sådanne rammebetingelser indgår i internationale aftaler, des bedre markedsposition får danske virksomheder. Forbrugere og lønmodtagere er ligeledes centrale interessenter i handelspolitikken, og det er vigtigt, at frihandelsaftaler sikrer et højt beskyttelsesniveau for disse grupper.

EU fører en fælles handelspolitik og er som verdens største handelsblok en stærk global aktør. En ambitiøs og klar dansk profil i fastlæggelsen af EU's handelspolitik er nøglen til interessevaretagelse. Det internationale kapløb og konkurrencen om indgåelse af handelsaftaler kan ventes at tage til frem mod 2030. Derfor skal Danmark arbejde for flere bilaterale

EU-frihandelsaftaler især med lande, hvor Danmark har store eksport- import- eller investeringsinteresser eller væsentlige udenrigspolitiske interesser. Særligt aftaler med Japan og USA bør have prioritet. Samtidig er det centralt, at EU arbejder for, at WTO-aftaler bevares som værdigrundlag og rammeværk for international handel. WTO´s regelsæt er et bolværk mod protektionisme, som bør udvides med ny liberalisering, hvor det er muligt. Et stærkt WTO skal være referencerammen for EU's handelspolitik.

Samtidig bliver flere lande aktive spillere i den globale økonomi og forventer indflydelse. Det øger kompleksiteten og vanskeliggør beslutninger i de internationale organisationer. De vestlige værdier, som har præget udviklingen af det internationale økonomiske regime siden 2. verdenskrig udfordres. Samtidig ses et historisk skifte, hvor oprettelsen af BRIKS-landenes udviklingsbank og den kinesisk ledede asiatiske infrastrukturinvesteringsbank skubber til balancen i det internationale system.

I takt med globaliseringen øges også betydningen af ikke-statslige og subnationale aktører, og byer som London, New York og Jakarta agerer som selvstændige aktører med stigende indflydelse på globale dagsordener, herunder gennem C40-netværket. En anden tendens er, at regionale samarbejder får øget betydning. Som følge af kompleksiteten i de globale fora går lande sammen i ligesindede grupperinger.

Markedsadgang og fælles regler en dansk interesse

Siden finanskrisen i 2008 er der sket en stigning i antallet af handelsrestriktive tiltag, særligt den mere skjulte protektionisme "bag grænsen". Den værste handelsprotektionisme holdes i skak af globale, regionale og bilaterale handelsaftaler, særligt WTO's regelværk, så verden ikke har oplevet deciderede handelskrige eller en langvarig nedgang i verdenshandlen, som det var tilfældet i 1930'erne. Men de handelsrestriktive tiltag påvirker verdenshandelen og hæmmer danske virksomheders muligheder for at operere internationalt.

Siden starten af Doha-forhandlingsrunden i 2001 er der kun sket begrænsede fremskridt i WTO-regi, hvor forhandlingerne hæmmes af kravet om konsensus blandt de nu 162 medlemmer. Set fra et dansk synspunkt er denne udvikling beklagelig, da multilateral handelsliberalisering fremmer et globalt, ensartet og gennemskueligt regelsæt. Samtidig opnår danske virksomheder forbedret markedsadgang til alle WTO-lande og bedre muligheder for import fra alle WTO-lande.

Som reaktion på manglende fremskridt i WTO har handelsliberalisering i de senere år især fundet sted gennem bilaterale frihandelsaftaler. Antallet af bilaterale og regionale handelsaftaler er siden 2001 næsten 3-doblet fra ca. 89 til ca. 231. Også EU indgår stadigt flere bilaterale frihandelsaftaler, hvilket kommer Danmark til gode. EU's muligheder for at forhandle sig frem til fordelagtige frihandelsaftaler er forbedret, siden Kommissionen med Lissabon-traktatens ikrafttræden i 2009 har haft enekompetence på det handelspolitiske område. EU har frihandelsaftaler med ca. 50 lande og regioner, og ca. 10 aftaler yderligere er færdigforhandlede, men endnu ikke trådt i kraft. Langt de fleste af partnerne er udviklingslande og relativt små markeder for EU. Blandt de aktuelle forhandlinger er især EU's forhandlinger med USA og Japan om omfattende frihandelsaftaler af stor økonomisk og strategisk betydning. Men også andre forhandlinger med økonomisk tunge vækstlande i Asien og Latinamerika har stort økonomisk potentiale for danske virksomheder.

Såkaldte plurilaterale frihandelsaftaler er en anden reaktion på den manglende fremdrift i WTO-sporet. Der er tale om aftaler indgået mellem en "koalition af villige" WTO-lande. Som eksempel kan nævnes frihandelsaftalen om informationsteknologi, der blev afsluttet på WTO-ministerkonferencen i 2015, og som liberaliserer omkring 10 % af verdenshandlen. Denne type aftaler har også et betydeligt liberaliseringspotentiale til gavn for danske virksomheder og forbrugere.

Fælles standarder og regler får øget vigtighed frem mod 2030 som elementer i internationale handelsaftaler. Det forøgede træk på verdens naturressourcer vil kræve aftaler om miljømæssig ansvarlighed. Forbrugerbevidsthed og produktkrav øger vigtigheden af standarder og reguleringsmæssigt samarbejde. Den hastige teknologiske udvikling og digitalisering fordrer etiske spilleregler, herunder i forhold til overvågning og brug af Big Data. Dette vil tilføje en ekstra dimension til de elementer om CSR, menneskerettigheder og anti-korruption, som danske virksomheder har gavn af i internationale regelsæt.

ANBEFALINGER

- *Definere en ambitiøs og klar profil i Danmarks handelspolitik, der kombinerer frihandel og investeringsbeskyttelse med fremme af kommercielle styrkepositioner og inddragelse af de fattigste lande i verdenshandlen*
- *Tilrettelægge handelspolitikken i et endnu tættere samarbejde med dansk erhvervslivet for at forbedre internationale rammebetingelser for danske virksomheders internationalisering og inddrage andre handelspolitiske interessenter, så der tages højde for øvrige samfundsmæssige interesser*
- *Aktivt arbejde for at Danmark fastholder og videreudvikler WTO-regelsættet som den grundlæggende ramme for international handel.*
- *Give prioritet til bilaterale aftaler med økonomisk tunge vækstlande i især Asien og Latinamerika og til plurilaterale frihandelsaftaler. Færdiggørelse af de bilaterale aftaler med USA og Japan bør have særlig prioritet*
- *Give mere vægt i handelspolitikken til vilkår for handel med tjenesteydelser og for investeringer. Det omfatter investeringsbeskyttelse, særligt på institutionelt fremmedartede markeder i Asien og Afrika*
- *Rette større fokus mod ikke-toldmæssige barrierer "bag grænsen", f.eks. øget samarbejde om standarder og regulering, hvor der er stort økonomisk potentiale.*

5.3.4 Teknologi, innovation og arbejdskraft

Viden og teknologiske forspring er en nøgle til succes for dansk erhvervsliv. Derfor er adgang til specialiseret arbejdskraft samt forsknings- og innovationsmiljøer væsentlig for danske virksomheders konkurrenceevne. Danske virksomheder skal lære af andre, og jo mere dette sker i Danmark, jo større effekt på dansk vækst og beskæftigelse.

Vi skal bidrage til virksomhedernes teknologiske udvikling

Der er store forventninger til den teknologiske udvikling frem mod 2030. Optimalt vil teknologiske fremskridt øge industriel produktion, så det opvejer fald i arbejdsstyrken i vestlige lande. Samtidig skal de forbedre menneskehedens livskvalitet og sundhed, blandt andet ved at forbedre forsyning og infrastruktur i eskalerende megabyer.

Det er vanskeligt at forudsige, hvor skelsættende de teknologiske skridt vil have ændret samfundet i 2030. Dog er det sandsynligt, at halvdelen af dagens jobfunktioner ændres fundamentalt som følge af digitalisering inden for sundhed, transport, forsyning og den finansielle sektor. 3D-print og robotteknologi vil ændre industriproduktion. En udvikling, der kan få yderligere fart med nye landvindinger inden for kunstig intelligens. Samlet vil dette mindske behovet for antallet af medarbejdere pr. produceret enhed og derved fordelene ved masseproduktion. Produktionsstedet bliver mere fleksibelt og kan placeres tæt på kunden for at reducere transportomkostninger.

Det økonomiske diplomati bør have som en kerneopgave at sikre erhvervslivet optimale betingelser for at innovere og optage de effektiviseringsgevinster, som muliggøres med nye teknologiske landvindinger. Platforms- og internetøkonomi bør derfor rykkes op på dagsordenen.

Information bliver en central råvare fremadrettet. Digitale platforme, der bringer information i anvendelse på nye måder, bliver væsentlige vækstmotorer. Tilgangen *Internet of things* – hvor ting og apparater forsynes med computerkraft og sensorer og online forbindes med hinanden – bliver fremherskende og en væsentlig fødekanal for platformsøkonomien. I det hele taget forudses internetøkonomi og e-handel, at få langt større udbredelse frem mod 2030.

Danmark skal være, hvor udviklingen sker

Innovation og evnen til at optage nye teknologiske løsninger bliver væsentlig for danske virksomheder. Innovation flytter ud i internationale og ofte virtuelle netværk, hvor udvikling sker i symbiose mellem udbyder og forbruger.

Danmarks innovationsindsats i udlandet bør derfor styrkes og i højere grad samkøres med det øvrige økonomiske diplomati. Det er vigtigt, at danske virksomheder og forsknings- og uddannelsesinstitutioner har adgang til den nyeste viden og de mest dynamiske netværk.

De danske innovationscentre sikrer adgang til viden og en talentfuld arbejdsstyrke i et ligeværdigt partnerskab med internationale partnere. Den lokale tilstedeværelse gør det muligt at opbygge netværk og sikre danske virksomheder og forsknings- og uddannelsesinstitutioner direkte adgang heri.

Det er afgørende, at de danske innovationscentre er placeret de rigtige steder i verden – i de såkaldte hotspots, som er geografisk afgrænsede områder med en kritisk masse og koncentration af forskningsinstitutioner, innovative erhvervsvirksomheder og risikovillig vækstkapital. De seks innovationscentre er i dag placeret i München, New Delhi, São Paulo, Seoul, Shanghai og Silicon Valley. De arbejder primært inden for life science, cleantech og ICT. For yderligere at kunne servicere og være brobygger for danske forsknings- og uddannelsesinstitutioner samt danske virksomheder bør der ses på, om der er potentiale for etablering af nye centre i andre hotspots. Ydermere bør ses på, om centrenes geografiske område kan øges, så eksempelvis det nuværende innovationscenter i Shanghai også dækker Singapore. På den måde kan man styrke centrenes rolle som *centres of excellence*.

Det kan også overvejes, om centrene kan udvide deres fokusområder til at dække andre sektorer end ICT, Life Science og Cleantech. Dette kunne gøres med Eksportrådets arbejdsområder som pejlemærke og med en fokus på politisk-kommerciel rådgivning i et innovationsperspektiv – et område som centrene allerede arbejder med i dag.

Vi skal tiltrække talenter

Talentudvikling og iværksætterånd er nøgleord for dansk erhvervslivs evne til innovation. Det kræver specialiseret arbejdskraft, og mangel herpå kan blive en af de væsentligste bremser på væksten i Danmark frem mod 2030. Gennem veluddannet udenlandsk arbejdskraft kan virksomheder få adgang til ny viden om teknologi og organisering og dermed blive mere innovative og produktive.

For udenlandske investorer inden for videnstunge brancher er adgangen til specialiseret arbejdskraft ofte afgørende for, om investeringen placeres i Danmark. Investorerne ønsker vished for at kunne rekruttere de rette medarbejdere lokalt eller rykke egne medarbejdere med til Danmark.

Tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft bør være en profileret og tværgående prioritet i det økonomiske diplomati. Dette bør også omfatte en styrket indsats for at fastholde internationale studerende i Danmark efter endt uddannelse. I lyset af fremtidig mangel på højtuddannet arbejdskraft, hvor danske kandidater ikke vil kunne dække efterspørgslen, bør det også gøres mere attraktivt for arbejdstagere at rykke med sin arbejdsgiver til Danmark, hvis denne investerer i Danmark.

Invest in Denmark bør i samarbejde med SIRI, International Citizen Service-centrene og Copenhagen Capacity styrke indsatsen for, at udenlandske virksomheder, der etablerer sig i Danmark, kan overbevise egne højtuddannede medarbejdere til at rykke med til Danmark. Det kan være vanskeligt for udenlandske virksomheder at give deres medarbejdere et godt billede af livet i Danmark, især uden for København. Derfor bør ambassaderne aktivt videreformidle informationsmateriale og deltage i arrangementer i medarbejdernes hjembyer.

Det er også vigtigt, at manglen på specialiseret faglært arbejdskraft adresseres. Eksempelvis forventes der at blive stor mangel på specialiserede operatører (typisk metalarbejdere) til at betjene robotter i takt med stigende automatisering af produktionen. Danmark ligger i dag på en 6. plads over de lande, der har flest robotter pr. medarbejder i industrien. Dette

er pænt i lyset af de mange små og mellemstore virksomheder i Danmark. Ca. 40 % af de danske fremstillingsvirksomheder anvender i dag robotter i større eller mindre omfang. Uden tilstrækkeligt med specialiserede faglærte til dette område, vil det udfordre betingelserne for Danmark som produktionsland.

Nye indsatser fra Udenrigsministeriet for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft bør især tage udgangspunkt i udenrigstjenestens internationale tilstedeværelse. Der skal sikres synergi med eksisterende private og offentlige tilbud samt internationale rekrutteringsfirmaers aktiviteter. Udenrigsministeriet kan indgå aftaler med brancheorganisationer eller virksomheder om tiltrækningen af bestemte typer af medarbejdere i udvalgte lande. Med afsæt i ambassadernes indgående kendskab til mønstrene i den lokale brug af medier, ikke mindst de sociale, kan der iværksættes målrettede markedsføringskampagner. Ambassaderne kan følge op med rekrutterings-events.

Innovationsmiljøer i Danmark

Der bør satses endnu kraftigere på at opbygge internationale innovationsmiljøer i Danmark, hvor udenlandske selskaber placerer forskning og udvikling. Tilgangen kunne være nøje udvælgelse af sektorer med særligt potentiale for tiltrækning af udenlandske investeringer og for at udvikle stærke klynger med eksportpotentiale. Med udgangspunkt i disse kunne regeringen bredt arbejde for de mest attraktive rammebetingelser. Det omfatter, at offentlige finansieringsordninger har fokus på disse sektorer, og at der sikres en hurtig behandling af udenlandske investorers ansøgninger om alt fra planlovshensyn til arbejds- og opholdstilladelser.

Et stærkt fokus på 3-4 udvalgte sektorer, som afspejler danske prioriteter i forhold til verdensmålene, vil muliggøre effektiv udnyttelse af Danmarks begrænsede ressourcer og give tyngde til de prioriterede indsatser. Som led heri vil ressourceprioriteringen i Eksportrådet, Invest in Denmark og Innovationscentrene, men også i ordninger uden for Udenrigsministeriet som Innovationsfonden, Markedsmodningsfonden og Vækstfonden komme til at afspejle prioritering af de samme sektorer. I dag har de centrale danske aktører ikke en afstemt prioritering, hvormed ressourcerne ikke anvendes med så stor samlet effekt, som de kunne.

ANBEFALINGER

- *Give innovationsindsatsen endnu højere prioritet inden for det økonomiske diplomati i koordination med det øvrige eksport- og investeringsarbejde*
- *Give prioritet til tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft som en central opgave for udenrigstjenesten*
- *Sikre at udenrigstjenesten bidrager til en styrket dansk indsats for at opbygge stærke innovationsmiljøer i Danmark. Fokus bør være på 3-4 udvalgte sektorer, som spiller sammen med Danmarks tværgående prioritering af verdensmålene.*

5.4 Myndigheder og vækstrådgivere

Danske myndigheder har erfaring og ekspertise inden for lovgivning, regulering og implementering, som efterspørges i mange lande. Især i hastigt voksende vækst- og udviklingslande, men også i udviklede økonomier som f.eks. USA og i Europa. Samtidig har danske virksomheder og institutioner en række af de konkrete løsninger, der kan hjælpe med at imødegå globale udfordringer inden for blandt andet klima, energi, vand, fødevarer, sundhed og livslang uddannelse, og derigennem medvirke til at opfylde en stribe af de 17 verdensmål.

Strategisk sektorsamarbejde mellem danske og udenlandske myndigheder i kombination med udsendelse af vækstrådgivere til de danske ambassader i udvalgte lande er et instrument til at udløse dette potentiale, som en del af den fremtidige udenrigs- og udviklingspolitiske værktøjskasse.

ET INNOVATIVT REDSKAB

Formålet med strategisk sektorsamarbejde er at etablere længerevarende projekter mellem danske og udenlandske myndigheder inden for en sektor med stærke danske kompetencer og med henblik på at løse udfordringer af høj prioritet for landet. Udsendelse af vækstrådgivere bidrager til at opbygge en tæt og dyb relation mellem Danmark og partnerlandene. Det giver også en unik mulighed for at præsentere danske løsninger, erfaringer, viden og teknologi som del af en erfaringsudveksling mellem ligemænd inden for rammerne af en langsigtet samarbejdsrelation.

Vækstrådgiverne udvælges på baggrund af dyb sektorspecifik viden og udsendes til ambassaderne for at opdyrke og understøtte relationerne mellem de danske og lokale myndigheder baseret på lokal efterspørgsel. Det sker gennem konkrete samarbejdsprojekter, der kan styrke udvalgte sektorers bidrag til bæredygtig vækst og udvikling. Den opnåede sektorviden og relationerne bidrager til at åbne nye døre for danske virksomheder med særlige kompetencer og løsninger inden for de specifikke områder. I praksis sker dette sammen med brancheorganisationer og Eksportrådet. De danske myndigheder går foran og baner vejen og det langsigtede grundlag for en stærk dansk erhvervsindsats.

Med Vækstpakken blev der fra udviklingsbistanden afsat 216 mio. kr. i årene 2015-17 til at finansiere det strategiske sektorsamarbejde og udsendelsen af aktuelt 17 vækstrådgivere til 12

lande for en treårig periode. De hidtidige erfaringer på ambassaderne og blandt fagmyndighederne er helt overvejende positive. Da der er tale om en langsigtet investering i opbygning af netværk inden for danske kernekompetencer, er der et bredt ønske om at udvide og videreføre vækstrådgiverordningen udover de tre år, der aktuelt er tale om.

Det strategiske sektorsamarbejde bidrager ikke alene til øget myndighedssamarbejde mellem Danmark og andre lande. Men også til et tættere samarbejde mellem ministerierne i Danmark, som hver især kan bidrage med komparative fordele og dele ansvaret som led i et ægte partnerskab. De danske fagmyndigheders stærke sektorkompetencer i kombination med Udenrigsministeriets landekendskab og erfaring med politiske relationer og langsigtet projektsamarbejde udgør en effektiv kombination, der imidlertid forudsætter, at de nødvendige mandskabsressourcer investeres i projektet. Samtidig bidrager vækstrådgiverne til at åbne ambassaderne mere op for resten af centraladministrationen.

Vækstrådgivere, der trækker på hele samfundets styrke

Baseret på de hidtidige positive erfaringer kan der – som led i en *whole of society* tilgang – ske en udvidelse af myndighedssamarbejdet og vækstrådgiverne i såvel dybden som i bredden. Dels kan deltagerkredsen udvides til at omfatte andre offentlige myndigheder såsom regioner, kommuner og forsyningsselskaber, der har særlige kompetencer inden for danske styrkepositioner.

Det kan samtidig overvejes at udvide landekredsen fra aktuelt de lande, der kan modtage dansk udviklingsbistand i overensstemmelse med OECD's kriterier, til også at omfatte højindkomstlande, hvor der er en eksplicit efterspørgsel efter danske erfaringer med blandt andet politikformulering og regulering.

En sådan udvidet vækstrådgiverordning vil fortsat skulle basere sig på *strategisk matchmaking* mellem danske styrkepositioner og den lokale efterspørgsel i de lande, som Danmark af strategiske eller kommercielle årsager gerne vil styrke den langsigtede bilaterale relation til. En udvidelse af ordningen kan bringe et bredere sæt af offentlige og samfundsmæssige kompetencer i spil i en bredere landekreds. Samtidig vil det allerede etablerede samarbejde i de 12 lande kunne videreføres.

Herudover kunne det overvejes at styrke samspillet mellem vækstrådgivernes lokale kendskab og indsatsen for at facilitere private investeringer i udviklingsprojekter. F.eks. kan vækstrådgivernes ansvar udvides til at være med til at identificere projektmuligheder i sektorer, der kunne være af interesse for danske investorer, herunder IFU, jf. næste afsnit om finansiering og projektudvikling.

En udvidelse af anvendelsesområde og udsendelse af et antal nye vækstrådgivere kan finansieres gennem en kombination af kilder. Udviklingsbistanden kan fortsat bidrage med en del af finansieringen. Hvor udviklingsbistanden ikke kan finde anvendelse, kan overvejes finansiering med midler fra Eksportrådets indtjening fra betalingsbelagte opgaver samt eventuelt fra den private sektor i form af eksempelvis brancheorganisationer, virksomheder eller andre private investorer. Der kunne f.eks. etableres en fælles pulje eller fond for strategisk sektorsamarbejde med et passende styringsorgan.

Det vil være vigtigt, at medfinansiering fra andre kilder end udviklingsbistanden tilrettelægges på en måde, så selve grundpræmissen bag myndighedssamarbejdet og vækstrådgiverne ikke undermineres. Fokus skal fortsat være på landets vækst- og bæredygtighedsudfordringer og den langsigtede, brede markedsføring af Danmark, ikke specifik markedsføring af en dansk virksomhed.

ANBEFALINGER

- *Sikre at regeringen opprioriterer myndighedssamarbejde og vækstrådgivere som led i fremme af bæredygtig vækst og udvikling og det politiske samarbejde med samarbejdslande*
- *Videreføre og udvikle de etablerede sektorsamarbejder med et antal nye vækstrådgivere, der også kan omfatte andre myndigheder og nye sektorområder*
- *Udvide landekredsen fra udviklings- og vækstlande til også at omfatte højindkomstlande, hvor der er en særlig efterspørgsel efter danske myndighedserfaringer*
- *Hvor udviklingsbistanden ikke kan anvendes, overveje finansiering fra Eksportrådets indtjening og eventuelt den private sektor i form af brancheorganisationer, virksomheder eller andre private investorer.*

5.5 Finansiering og projektledelse

Ikke mindst siden finanskrisen i 2008 er finansieringsløsninger blevet en afgørende konkurrenceparameter for virksomheder, der agerer internationalt. Det gælder i forhold til virksomhedernes kernefinansiering, finansiering af konkrete eksportforretninger og projektfinansiering. Iværksættere og innovative virksomheder uden en længere, positiv finansiel historik har ofte en særlig udfordring.

Generelt er der tendens til, at danske finansielle institutioner er relativt lidt risikovillige over for virksomheders internationale aktiviteter, herunder ikke mindst i forhold til projektfinansiering. Dette er tilfældet til trods for, at globaliseringen mindsker skellet mellem hjemmemarkeder og eksportmarke-

der. Vækstkapital vil i udgangspunktet altid have en international dimension.

Erhvervslivet har udfordringer med at skaffe finansiering til internationale projekter. Samtidig vil en realisering af verdensmålene skabe behov for projekter, der kræver store investeringer. Da risikoen fortsat forventes at være for høj i udviklingslande til umiddelbart at tiltrække privat finansiering, vil offentlige bistandsmidler med fordel kunne bruges som katalysator til at mobilisere ressourcer fra den private sektor. Både når det gælder afdækning af risiko, der gør, at private investorer holder sig tilbage fra at udvikle og finansiere markedsmæssige kommercielle projekter, og når det gælder subsidiering af lån til infrastruktur med karakter af offentligt gode, som ikke er kommercielt levedygtig.

Nye finansieringsmodeller til gavn for eksport og investeringer i udviklingslandene

Der efterspørges i stigende grad samlede løsninger frem for enkeltstående produkter, ikke mindst fremmet af, at f.eks. byer bliver ligeså vigtige projektudbydere som nationalstater. For de finansielle institutioner er der intens konkurrence om gode projekter, og deres konkurrencedygtighed i forhold til projektfinansiering afhænger ofte af at kunne inkludere faglige løsninger og udstyrsleverancer i finansieringstilbuddet – på samme måde som virksomhedernes konkurrencedygtighed afhænger af, at deres projekter inkluderer finansiering. For de finansielle institutioner er teknisk indsigt, risikovillighed og volumen vigtige konkurrenceparametre.

På den baggrund er der et stigende samspil mellem institutionelle investorer og de statslige finansieringsordninger ved Vækstfonden, Danmarks Eksportkredit (EKF) og Investeringsfonden for Udviklingslandene (IFU) samt Udenrigsministeriet. EKF udbyder eksportlån ved at stille garanti over for pensionskasser, som yder finansiering til store projekter. IFU administrerer og samfinansierer flere fonde med pensionskasser, herunder Klimainvesteringsfonden og Landbrugsinvesteringsfonden.

Dette samspil bør styrkes, så vores konkurrencedygtighed i forhold til projekter i udviklingslandene øges globalt. Det er i den forbindelse en særlig udfordring, at Danmark ofte mangler en projektudviklingsfunktion, som med finansiel og sektorfaglig tyngde kan udvikle fælles projekter og påtage sig risiko. IFU kan med fordel påtage sig et større ansvar for projektudvikling og etablere en enhed, der aktivt identificerer projektmuligheder og tager finansiel risiko for at modne ideer til bankable projekter. Det kan gøre IFU til fødekanal for kommercielt bæredygtige investeringsprojekter, hvis IFU løfter en del af de finansielle risici i en ofte flerårig, vanskelig og omkostningstung udviklingsfase. Samtidig giver tidlig involvering i projekter en strategisk gunstig position til at påvirke indhold og krav på en måde, der både fremmer bæredygtig udvikling og gavner danske virksomheders leverancer til projektet.

Som statslig investeringsfond spiller IFU således en særligt central rolle som katalysator i forhold til private fondsforvaltere. IFU kan tage større risici i investeringer og lån, fordi IFU har viden om og erfaring fra vanskelige markeder. IFU rådgiver danske virksomheder og mobiliserer midler fra private investorer til projekter i udviklingslande. Samtidig bidrager IFU til innovative finansieringsløsninger, hvor offentlige midler geares med midler fra blandt andet institutionelle investorer. Der genereres dermed en betydelig multiplikatoreffekt. IFU's lån, rådgivning og aktieinvesteringer skaber således bæredygtig vækst og beskæftigelse i udviklingslande, som den private eller offentlige sektor ikke kunne opnå alene. Samtidig styrkes danske virksomheders og investorers adgang til nye globale markeder og dermed deres konkurrenceevne og bidrag til dansk velfærd.

Bistand med multiplikatoreffekt

IFU's kapitalgrundlag og kapacitet bør styrkes, som det tilsvarende er gjort i andre lande, vi sammenligner os med. IFU vil kunne anvende en øget kapital til at tiltrække mere finansiering fra institutionelle investorer i samarbejde med dansk erhvervsliv. Det vil give en større udviklingseffekt pr. bistandskrone, og det vil styrke internationaliseringen af dansk erhvervsliv og institutionelle investorer betydeligt.

Særligt kan brugen af statsgarantier med henblik på videreudlån udvides. Det ville give IFU mulighed for at optage statsgaranterede lån på kapitalmarkederne eller for andre typer af garantistillelse, der kan mindske risikoen for private aktører. Provenuet fra lån kan videreudlånes til konkrete projekter. IFU's søsterorganisationer i Tyskland og Holland har allerede adgang til et sådant instrument.

IFU bør også tilføres flere udviklingsbistandsmidler for at tiltrække flere midler fra institutionelle investorer til investeringer i udviklingslande. Desuden er der behov for at justere kravet til dansk interesse i IFU's investeringer, så kapital fra danske pensionskasser medtages som dansk interesse. IFU's bidrag til

ANBEFALINGER

- *Sikre tættere samarbejde mellem dansk erhvervsliv, statslige finansieringsordninger og private finansielle institutioner, så internationale aktiviteter med dansk interesse kan få øget konkurrencedygtighed.*
- *Styrke IFU's kapitalgrundlag og kapacitet med midler fra udviklingsbistanden, så IFU kan tiltrække flere midler fra institutionelle investorer til investeringer i udviklingslande. IFU's økonomiske råderum bør desuden sikres ved, at der ikke foretages udlodninger til statskassen af IFU's kapital.*
- *Styrke IFU's muligheder for at yde lån til projekter i udviklingslande, herunder ved udvidet brug af statsgarantier med henblik på videreudlån.*
- *Få IFU til at påtage sig en større risiko i samarbejdet med dansk erhvervsliv og etablere en enhed, der aktivt identificerer projektmuligheder og tager finansiel risiko for at modne ideer til projekter.*

attraktive afkast til danske pensionskasser har en gavnlig samfundsøkonomisk effekt i Danmark.

Samtidig er det afgørende for IFU's muligheder for et langsigtet og strategisk samarbejde med dansk erhvervsliv, at IFU har sikkerhed for sine økonomiske rammer, herunder at afkast og realiseret egenkapital kan geninvesteres i nye projekter. Det indebærer, at der ikke foretages udlodninger til statskassen af IFU's kapital.

Danida Business Finance (DBF) er et udviklingsinstrument, der finansierer større offentlige infrastrukturprojekter, som ikke kan finansieres på markedsvilkår. DBF subsidierer private banklån, så lånene er mere attraktive for de udviklingslande, der optager lånene, og samtidig giver en garanti til de private banker for tilbagebetalingen fra låntagerlandene. Det er vurderingen, at der er et stort potentiale i denne type finansiering til infrastrukturprojekter. Med henblik på at øge dansk finansiering af infrastruktur med inddragelse af dansk erhvervsliv bør DBF-instrumentet videreudvikles. Mulighederne for at samtænke DBF med IFU's aktiviteter bør undersøges for at høste effektiviseringsgevinster. DBF og IFU har begge fokus på udviklingsformål, på detaljeret vurdering af risici forbundet med projektinvesteringerne og på finansiereng.

6

Forsvarets opgaveløsning

Kapitel 6 er udarbejdet med henblik på at kunne udgøre en del af grundlaget for de politiske drøftelser om et nyt forsvarsforlig efter 2017. Kapitlet beskæftiger sig med forsvarets fremtidige opgaveløsning med udgangspunkt i en beskrivelse af Danmarks strategiske rammevilkår.

6.1 Rammer for forsvaret

Forsvarets opgaver er fastlagt i forsvarsloven, hvor det fremgår, at det militære forsvar skal bidrage til at fremme fred og sikkerhed, og at Forsvaret udgør et væsentligt sikkerhedspolitisk middel med tre formål: For det første at forebygge konflikter og krig, for det andet at håndhæve Danmarks suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens og integritet og for det tredje at fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne.

Forsvarsloven slår også fast, at forsvaret er en integreret del af NATO, som i samarbejde med allierede styrker skal kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring og forsvar af NATO's område. Forsvaret skal desuden kunne konstatere og afvise krænkelser af dansk suverænitet og varetage myndighedsopgaver. Derudover skal det kunne deltage i løsningen af tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver samt indgå i dialog og samarbejde med andre lande i og uden for NATO. Forsvarsloven beskriver desuden, at forsvaret skal råde over styrker, der har en størrelse, kampkraft, udholdenhed, mobilitet og fleksibilitet, som gør det muligt at løse de nævnte opgaver.

Det militære forsvar støttes af Hjemmeværnet, og det fremgår af hjemmeværnsloven, at Hjemmeværnet deltager som en del af det militære forsvar i løsningen af forsvarets opgaver og støtte til øvrige myndigheder. Derudover hører en række øvrige myndigheder under forsvarsministerens område, herunder Beredskabsstyrelsen og Forsvarets Efterretningstjeneste inklusive Center for Cybersikkerhed. Disse støtter eller samarbejder også med forsvaret så vel som med andre myndigheder.

I Danmark er der tradition for, at forsvarspolitikkens rammer reguleres via femårige politiske aftaler (forsvarsforlig) samt eventuelle løbende tillægsaftaler. Den nuværende aftale løber indtil udgangen af 2017. På samme måde er der tradition for at regulere beredskabet gennem politiske forlig, ligesom Hjemmeværnet reguleres som en del af forsvarsforligene.

Dette kapitel berører den samlede opgaveløsning, der ligger under Forsvarsministeriets område, herunder især selve forsvaret, Hjemmeværnet, Beredskabsstyrelsen og Forsvarets Efterretningstjeneste med Center for Cybersikkerhed.

6.2

Strategiske vilkår for Kongeriget Danmark

En øget, konventionel militær trussel mod dansk territorium er fortsat ikke sandsynlig, men Danmarks og Europas nærområder er blevet mindre sikre. Geografisk er truslerne fra terrorisme og skrøbelige stater rykket tættere på, og Ruslands handlinger underminerer den europæiske sikkerhedsorden og tilfører en trusselsdimension, der ikke var forudset for få år siden. Dertil kommer den øgede cybertrussel, samt at isens afsmeltning i Arktis medfører behov for øgede myndighedsopgaver for forsvaret. Overvejelser om forsvarets fremtidige udvikling må derfor tage højde for både øget behov for internationale militære bidrag, herunder også til NATO's troværdige afskrækkelsesevne, og nationale opgaver, herunder civil og militær myndighedsudøvelse, hvor ikke mindst myndighedsopgaverne i Arktis vil vokse. Der er behov for fortsat at udvikle ét sæt robuste militære kapaciteter, der er fleksible og i samarbejde med vores allierede anvendelige på hele opgavespektret, også til reel afskrækkelse og meget højintensive aktiviteter over for en kapabel modstander.

Danmark har siden Den Kolde Krigs ophør, nydt godt af en gunstig sikkerhedsgeografisk placering. Det har forøget handlerummet for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I løbet af de seneste 25 år har en af de primære danske målsætninger været den succesfulde udvidelse af NATO og EU til også at omfatte Central- og Østeuropa, herunder de baltiske lande. Det har medført, at Danmark ikke længere strategisk set er en "frontlinjestat" i forhold til det østlige nærområde. Men Danmark har stadig en vigtig strategisk placering, som det land, der kontrollerer adgangen til og fra Østersøen.

Dansk militært fokus er som en konsekvens heraf forskudt bort fra territorialforsvar over mod et globalt engagement og handling rettet mod "nye trusler" og udfordringer i en globaliseret verden, herunder terrorisme samt skrøbelige og sammenbrudte stater – ofte langt fra Danmarks grænser. Men Ruslands engagement signalerer genkomsten af "de gamle trusler" i form af klassisk magtbaseret politik med fokus på kontrol med territorium bakket op af militære midler.

6.2.1 USA og den globale magtspredning

USA vil på mellemlangt sigt forblive det primære globale magtcenter, lige som USA sammen med sine allierede – heriblandt de centrale europæiske militære aktører UK og Frankrig – vil udgøre den globalt stærkeste, militære faktor. Blandt verdens magtcentre – USA, EU, Rusland, Kina og Indien – er USA det eneste land, der er i stand til at indsætte betydelige militære styrker over hele kloden.

USA har i de senere år været tilbageholdende med at iværksætte større landmilitære engagementer. Erfaringerne fra Irak, Afghanistan og Libyen har generelt svækket troen på, at den vestlige militærteknologiske overlegenhed vil kunne omsættes i militære indgreb, der hurtigt eller alene skaber de ønskede politiske og bæredygtige resultater.

Omvendt har Rusland udvist parathed til at benytte en stor del af sin militære kapacitet til at forfølge politiske mål – blandt andet som kompensation for sin svagere økonomiske magtposition. Rusland er i sikkerhedspolitisk forstand fortsat en global stormagt. Rusland forventes at fastholde og udbygge sine strategiske kernevåben som det vigtigste middel til afskrækkelse af sine strategiske modstandere, herunder særligt USA. Hertil kommer Ruslands opprioritering af flådens og flystyrkernes evne til at operere over længere afstande, der demonstrerer Ruslands ambition om at spille en global stormagtsrolle. Det må forventes, at Rusland hyppigere vil konfrontere USA og NATO med vedvarende indsættelser af flåde- og flystyrker i eller tæt på internationale kriseområder.

Kina er trods en hastigt voksende andel af verdens samlede forsvarsudgifter og en øget regional, militær konsolidering fortsat generelt militært tilbageholdende over for militær magtanvendelse og giver hovedprioritet til økonomisk vækst. Den mere aggressive kinesiske politik i det sydkinesiske hav skaber dog spændinger i forhold til naboerne og USA, og en yderligere eskalation her eller i en anden potentiel konflikt, der i kinesisk optik berører en vital kinesisk interesse, vil kunne få Kina til at ændre kurs.

Indien lægger øget vægt på det forsvarsmæssige område, men har indtil videre primært fokus på Sydasien, herunder Pakistan og på maritim sikkerhed i Det Indiske Ocean.

6.2.2 Rusland og den europæiske sikkerhedsorden

Ruslands ulovlige annektering af Krim og indgreb i det østlige Ukraine har tilsidesat grundlæggende aftaler og normer for den europæiske og internationale sikkerhedsorden. Ruslands suspension af traktaten om konventionelle styrker i Europa (CFE-traktaten) i 2007 og invasion i Georgien i 2008 kan ses som første skridt, men begivenhederne i 2014 udgør en kvalitativ eskalering, der har ændret sikkerhedssituationen i Danmarks nærområde.

Med til billedet hører også, at Rusland forøger sine forsvarsbudgetter og er i gang med en omfattende modernisering af sine væbnede styrker, herunder sine kernevåben, og samtidig synes at sænke tærsklen for brug af sine nukleare militære kapaciteter. Dette udfordrer NATO, som i dag har en skarp adskillelse af den nukleare og konventionelle afskrækkelse. Ruslands hurtige og omfattende militære mobilisering i Syrien i efteråret 2015 illustrerer effekterne af denne modernisering, som gør Rusland i stand til relativt hurtigt at iværksætte større komplekse operationer, også uden for det tidligere sovjetiske område. Desuden gennemfører Rusland øvelser i stor skala og simulerer angreb på både NATO-lande og lande uden for NATO.

Alt i alt er forholdet mellem Rusland og Vesten dog ikke sammenligneligt med Den Kolde Krig. Selvom det russiske regime udfordrer vestlige værdier, er der ikke tale om en global ideolo-

gisk konfrontation. Hertil kommer, at den globale magtfordeling i dag er mere spredt, og at Rusland på globalt plan langt fra matcher USA's og EU-kredsens styrke militært og økonomisk. Desuden er forholdet mellem Rusland og Vesten, uanset den betydelige stigning i de russiske forsvarsudgifter over de senere år, ikke præget af samme våbenkapløb, som det sås under Den Kolde Krig.

Truende udtalelser og øvelsesaktiviteter fra Rusland indebærer ikke i sig selv en øget konkret trussel mod Danmarks territorium, men de russiske aktiviteter udgør en betydelig udenrigs- og sikkerhedspolitisk udfordring for Danmark og ikke mindst for Danmarks østlige NATO-allierede, Estland, Letland og Litauen. Det skyldes den uforudsigelighed om viljen til at anvende militære midler, som Ruslands ledelse opererer med, især i sit eget og Europas nærområde. Rusland har med en såkaldt hybridkrigsstrategi i blandt andet Ukraine demonstreret, at strategiske mål kan opnås med begrænset, men tæt koordineret, anvendelse af militære, økonomiske og efterretningsmæssige midler, samtidig med at benægtelse og misinformation anvendes målrettet for at underminere modpartens beslutningskraft. Det øger de europæiske landes behov for at modstå og håndtere pludselige, uventede og hybride trusler fra Rusland i vores nærområde. Ruslands ledelse opvejer fordele og ulemper ved magtanvendelse på en anden måde end vestlige politikere – også efter devisen, at en frygtet stormagt er en respekteret stormagt.

6.2.3 Ændrede vilkår i Østersøregionen

Østersøregionen er af stor strategisk betydning for Rusland – ikke kun i militært perspektiv. Der er tale om en central transportvej for russisk energieksport. Over halvdelen af Ruslands globale maritime handel går via Østersøregionen.

Ruslands militære opstilling peger i retning af en strategisk målsætning om at forhindre udefrakommende adgang til dele af Østersøregionen i tilfælde af en krise. Her får muligheden for at holde de danske stræder åbne betydning. Rusland vil i en militær konflikt potentielt kunne etablere en konventionel overlegenhed og vanskeliggøre en større NATO-styrkes mulighed for hurtig forstærkning i Østersøen og til de baltiske lande ved brug af såkaldt Anti-Access/Area Denial (A2AD). Det stiller især de baltiske lande og dermed NATO i en vanskelig situation, blandt andet fordi det stiller større krav til NATO for at kunne leve op til sine sikkerhedsgarantier.

Der tegner sig desuden et mønster, hvor Rusland har øget sin brug af militære instrumenter til provokationer og manifestationer i Østersøregionen. Det gælder ikke mindst øget flymilitær aktivitet med taktiske flyvninger, simulerede flyangreb og landmilitær aktivitet med øvelser nær eksempelvis de baltiske lande. Rusland signalerer hermed sit ønske om at bevare sin lokale militære overlegenhed og om at forrykke den strategiske balance i Østersøregionen. Ruslands tiltag rammer også Sverige og Finland og kan ses som forsøg på at afskrække Finland og Sverige fra at søge om medlemskab i Alliancen eller gennemføre et substantielt udbygget samarbejde med NATO.

Samlet set vurderes Ruslands handlinger at kunne udfordre alliancesolidariteten og dermed en af grundpillerne i dansk og europæisk sikkerhed. Østersøregionen og Baltikum forventes at være et væsentligt friktionsfelt mellem NATO og Rusland, selvom egentlig militær konfrontation ikke anses for sandsynlig. Ruslands mistro over for NATO's hensigter medfører dog risiko for misforståelser, der kan føre til eskalation i en krisesituation i Østersøregionen. Skulle det ske, vil det få betydelige militære og politiske implikationer for Danmark. Danmark vil i en sådan situation skulle forvente at være base- og opmarchområde for NATO-styrker. Det vil få konkret betydning – ikke blot for forsvaret, hjemmeværnet og beredskabet, men for hele samfundet.

6.2.4 Arktis i forandring

Det arktiske område åbner sig i disse år. Den civile aktivitet i området er stigende som følge af klimaforandringerne og isens afsmeltning. De arktiske kyststater (Arctic Five) har et voksende forsvarsmæssigt behov for at kunne håndtere den øgede aktivitet og håndhæve suverænitet i egne kystområder.

Det arktiske område er præget af internationalt samarbejde. De arktiske kyststater indtager generelt en konstruktiv holdning til det praktiske samarbejde, herunder i relation til samarbejdet i Arktisk Råd. Men der er tegn på, at en ny og mere udfordrende linje i Ruslands arktispolitik kan være ved at tage form. For Rigsfællesskabet bliver det en særlig udfordring at håndtere spørgsmålet om grænsedragning i Polarhavet og den symbolsk vigtige havbund ved Nordpolen, hvor Rigsfællesskabet og Rusland (samt Canada) har overlappende krav.

Af de fem arktiske kyststater har Rusland klart de mest omfattende arktiske militære kapaciteter. Den russiske militære interesse har på den ene side en defensiv og regional karakter. Rusland styrker landets evne til at kontrollere sejlads ad Nordøstpassagen og til at forsvare centrale arktiske områder og faciliteter, der bliver mere sårbare på grund af den øgede mulighed for sejlads i området. Rusland er således i færd med at etablere baser blandt andet på russiske øer langs Nordøstpassagen. Rusland investerer endvidere i Arktis med henblik på at opretholde og beskytte sin nukleare afskrækkelseskapacitet og den infrastruktur og støttestruktur, der er forbundet hermed. Der må også forventes en stigende militær aktivitet f.eks. med strategiske missil-ubåde i denne sammenhæng.

Alle arktiske kyststater vil have behov for at styrke deres militære tilstedeværelse med henblik på suverænitetshåndhævelse og myndighedsarbejde som følge af den øgede civile aktivitet. Den stigende russiske militære tilstedeværelse i Arktis skal således ikke i sig selv ses som en militarisering af Arktis, men dels som et legitimt ønske om at kunne håndhæve sin suverænitet, dels som udtryk for en bredere strategisk oprustning i forhold til USA og NATO. Samtidig har den generelt reducerede internationale tillid til Rusland dog betydet, at også russisk militær aktivitet i Arktis bliver fulgt med større skepsis og kan give behov for, at NATO øger sit hidtil relativt beskedne fokus på regionen.

Regionens økonomiske potentiale vil bedst kunne udfoldes under en stabil politisk udvikling, og Rusland vurderes grundlæggende at være interesseret i en sådan stabilitet, fordi det bedst tjener Ruslands arktiske interesser. Men det kan ikke udelukkes, at Rusland vil være villig til at forfølge snævre nationale mål i Arktis, hvis landets ledelse ikke ser sine politisk-strategiske mål i regionen opfyldt gennem den samarbejdsorienterede kurs.

6.2.5 Skrøbelige og sammenbrudte stater

Staterne i det østlige nærområde har stærke elementer af skrøbelighed knyttet til blandt andet korrupt og dårlig regeringsførelse, fastlåste konflikter over grænsedragning og stor afhængighed af Rusland på energiområdet.

I Europas sydlige nærområde, i Mellemøsten, og Nordafrika, er der skrøbelige og sammenbrudte stater i et sådant omfang, at regionen kan være på vej mod et egentligt sammenbrud. Mangelfuld statslig territorial kontrol i mange stater skaber et frirum for terrorgrupper, organiserede kriminelle og menneskesmuglere. Desuden skaber samspillet mellem korrupt og dårlig regeringsførelse, mangelfuld levering af basale serviceydelser såsom lov og orden og retssikkerhed, massive menneskerettighedskrænkelser, social ulighed og frustration samt manglende økonomiske fremtidsperspektiver både ustabilitet og vækstbetingelser for radikalisering og tilslutning til ekstremistiske terrorgrupper. Dette forstærkes af sekterisk polarisering – både mellem stater og internt i stater – med stærke spændinger især mellem sunni- og shia-muslimer, massiv forfølgelse af kristne og andre mindretal samt ideologisk polarisering, hvor en dominerende konfliktakse omhandler Islams rolle og position i samfundet. Med fremvæksten af ISIL er denne polarisering knyttet til Islam blevet styrket. Hertil kommer, at der i Mellemøsten er tradition for, at magthaverne konsoliderer magten hos egne støtter og reelt sætter store grupper i samfundet uden for indflydelse.

Skrøbelige og sammenbrudte stater er ikke blot til skade for deres egne befolkninger men også en trussel for nabolande og –regioner. I det østlige nærområde skaber det muligheder for hybride strategier fra russisk side, og i det sydlige nærområde grobund for voldelige konflikter og radikal ekstremisme – med ISIL eller andre terrorgrupper som det mest konkrete udtryk. Ustabilitet og væbnede konflikter knyttet til de skrøbelige og sammenbrudte stater – samt det frirum som fravær af statslige territorial kontrol skaber for menneskesmuglere – medvirker endvidere til den aktuelle strøm af flygtninge og migranter mod Europa. Dels fra navnlig konflikterne i Syrien og Irak (og Afghanistan), dels fra dele af Afrika med særligt det sammenbrudte Libyen som transitland.

6.2.6 En konstant terrortrussel

Fremkomsten af ISIL og en række sympatiserende radikale islamistgrupper har bidraget til, at den transnationale terrortrussel fortsat er meget aktuel. ISIL søger at erobre territorier og etablere et kalifat, som anfægter eksisterende landegrænser. Samtidig søger gruppen at opbygge administrative strukturer, der forvalter de erobrede territorier i overensstemmelse med ekstreme religiøse principper. ISIL råder over relativt slagkraftige styrker, der ikke blot møder sine fjender i asymmetriske angreb, men også i regulære kampe på slagmarken.

ISIL's omfattende og professionelle propaganda bidrager til radikalisering af unge muslimer i både Mellemøsten, det nordlige Afrika og Europa. Et betydeligt antal danske og europæiske statsborgere er udrejst til Irak og Syrien, hvor de får våbentræning, kamperfaring og bliver yderligere radikaliserede. Hvis de siden rejser tilbage til deres hjemlande, vil de kunne udgøre en potentiel terrortrussel.

Som terroranslagene i Paris, København og Bruxelles indikerer, kan den ekstremistiske propaganda også påvirke radikaliserede unge, der ikke rejser til Irak eller Syrien, til at udføre terrorhandlinger. Effektiv mobilisering, blandt andet via sociale medier, eksporterer de ekstremistiske tanker til Europa, og ISIL har til dels formået at blive et samlende symbol, der tiltrækker andre ekstremistiske terrorgrupper fra Afghanistan i øst til Sahel-regionen i vest. På længere sigt vil en fortsat ISIL-ekspansion kunne medvirke til at internationalisere lokale ekstremistiske terrorgrupper. En effektiv langsigtet indsats mod radikalisering og terror må nødvendigvis være bredspektret. Forsvaret vil fortsat skulle yde vigtige bidrag i form af deltagelse i stabiliseringsoperationer og kapacitetsopbygning inden for rammerne af FN, NATO eller fleksible koalitioner.

6.2.7 Spredning af masseødelæggelsesvåben og fremføringsmidler

Der er en fortsat trussel fra spredning af våbenteknologi og masseødelæggelsesvåben. I det sydlige nærområde har der været en vilje og evne til at udvikle og anvende masseødelæggelsesvåben. Det har man senest set med præsident Assads brug af kemiske våben i Syrien i 2013 og ISIL's brug af sennepsgas i 2015.

Mens Nordkoreas videreudvikling af sit kernevåbenprogram giver anledning til fortsat bekymring, betyder indgåelsen af en atomaftale med Iran i 2015, at der i hvert fald i de næste 10-15 år, hvor aftalen gælder, er grundlag for forsigtig optimisme. Det gælder også med hensyn til risikoen for, at andre lande i regionen vil ønske at få kernevåben, selvom der ikke helt kan ses bort fra denne mulighed. I en situation, hvor nedrustningsprocesserne samt de internationale forhandlingsspor såsom Traktaten vedrørende ikke-spredning af atomvåben (NPT) har mere vanskelige tider, er risikoen for yderligere spredning en reel mulighed. En række lande, herunder Iran og Nordkorea, arbejder på at udvikle ballistiske missiler med stadigt længere rækkevidde. Dette giver anledning til fortsat bekymring og er grunden til, at NATO fortsætter opstilling af sit missilforsvar som planlagt.

6.2.8 Cyber

Den rivende teknologiske udvikling inden for digitalisering og den hastige bevægelse mod, at alle dele af samfundet er forbundet via internettet, vil ændre måden, samfund organiseres på.

I et sikkerhedspolitisk perspektiv vil det få væsentlige sikkerhedsmæssige implikationer. Med digitaliseringen kommer nye sårbarheder, og der er et stigende behov for at sikre samfundets robusthed og sikkerhed både med hensyn til datasikkerhed og opretholdelse af samfundsvigtige funktioner. Det gælder særligt for Danmark, der er et af de mest digitaliserede samfund i verden. Truslen fra internettet er steget betydeligt i de seneste år, og Danmark er allerede under konstant digitalt angreb udefra. Det sker gennem internettet, særligt mod serverrummene hos myndigheder og videnstunge virksomheder.

Stater og ikke-statslige aktører får i stigende grad mulighed for at ødelægge, forårsage forstyrrelser og destabilisere på nye måder med ny og umiddelbar effekt og er ikke bundet af konventionel økonomisk og militær magt. Spioner i form af statsstøttede hackere kan hurtigt og diskret tømme en organi-

sation for væsentlig viden. Cyberangreb indgår allerede blandt hybride instrumenter i det østlige nærområde. Den stigende anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi i kritisk infrastruktur betyder en større sårbarhed over for målrettede og komplekse cyberangreb, der kan sætte vitale samfundsmæssige funktioner ud af kraft. Samtidig udfordrer cyberspace den traditionelle sikkerhedspolitiske forståelse af tid, sted, territorium, suverænitet, afskrækkelse og magtforhold.

I fremtiden vil cyberoperationer gå fra at være en uundværlig del af de store statslige efterretningsapparater til også at blive integreret i stadigt flere landes potentielle magtanvendelse. Disse operationer vil ikke være forbeholdt stormagter, men vil blive anvendt bredere, blandt andet fordi teknologien tillader mindre lande at udøve mere indflydelse, end deres størrelse ellers tilsiger. I takt med, at stater udvikler og anvender mere avanceret malware, vil disse cybervåben spredes til ikke statslige aktører og kriminelle og blive handlet illegalt. Dermed bliver trusselsbilledet gradvist mere diffust.

6.2.9 Ændrede sikkerhedspolitiske vilkår

I den seneste sikkerhedspolitiske analyse, der indgik i Beretningen fra Forsvarskommissionen af 2008, blev det fremhævet, at truslerne mod Danmark frem mod 2025 ville omfatte terrorisme, skrøbelige og sammenbrudte stater samt spredning af masseødelæggelsesvåben.

Siden da har udviklingen i Europas østlige og sydlige nærområder bekræftet dette trusselsbillede, men også tilføjet en ny dimension. Geografisk er truslerne fra terrorisme og skrøbelige stater rykket tættere på, og de manifesterer sig på langt mere direkte vis i den danske og europæiske samfundsudvikling. Samtidig har Ruslands handlinger undermineret den europæiske sikkerhedsorden og tilført en trusselsdimension, der ikke var forudset i 2008.

En øget, konventionel militær trussel mod dansk territorium er fortsat ikke sandsynlig, og grundlaget for afskaffelsen af territorialforsvaret er derfor stadig relevant med den afgørende tilføjelse, at Ruslands aggressive adfærd og uforudsigeligheden hos de russiske beslutningstagere betyder, at Danmark sammen med allierede og partnere nu også skal kunne bidrage til troværdig afskrækkelse og forsvar mod trusler tættere på dansk territorium. Det skaber samtidig behov for øget samfundsmæssig robusthed.

Ruslands handlinger vurderes således at kunne udfordre alliancesolidariteten og dermed en af grundpillerne i dansk og europæisk sikkerhed. Som en mindre allieret har Danmark en klar egeninteresse i at sikre troværdigheden af den sikkerhedsgaranti, som følger af NATO's artikel 5.

Endvidere vil Danmark – ligesom de øvrige arktiske stater – have et øget behov for ressourcer, kompetence og kapaciteter i Arktis med henblik på håndhævelse af Kongerigets suverænitet, overvågning og myndighedsudøvelse knyttet til den stigende civile aktivitet i området.

Endelig er det på cyber-området en voksende statslig opgave at opbygge cyberoperations kapaciteter og at sikre samfundets robusthed og sikkerhed både med hensyn til datasikkerhed og opretholdelse af samfundsvigtige funktioner.

Kriserne i Europas østlige og sydlige nærområder har demonstreret det transatlantiske partnerskabs blivende relevans. Europa og USA er fortsat hinandens nærmeste allierede, mens BRIKS-landene – der udover Rusland tæller Brasilien, Indien, Kina og Sydafrika – i mange tilfælde har indbyrdes fundamentalt modsatrettede interesser. USA's førende rolle vil bestå, men vil gradvist blive udfordret af nye magtcentre. Det voksende amerikanske strategiske fokus på Asien medfører, at Europa selv vil skulle spille en større rolle i håndteringen af trusler med udspring i de østlige og sydlige nærområder.

Samlet set er der sket betydelige ændringer i Danmarks og Europas sikkerhedspolitiske vilkår, der stiller nye krav til Danmarks forsvar. Der vil være en stigende efterspørgsel efter forsvarets ressourcer til både international og national opgaveløsning. De mange opgavetyper understreger behovet for fortsat at udvikle ét sæt militære kapaciteter, der er fleksible, deployerbare, omstillingsparate, anvendelige til flere opgavetyper, herunder cyber og missilforsvar, og hurtigt kan indsættes over større afstande, og som er tilpasset og koordineret med de samlede kapaciteter hos vore allierede. Samtidig vil der være efterspørgsel efter mere robuste kapaciteter, der om nødvendigt kan benyttes på hele opgavespektret – fra meget højintensive aktiviteter over for en kapabel modstander (f.eks. bidrag til NATO's afskrækkelse af russiske fly, flådefartøjer og hærenheder i og omkring Østersøen) over vanskelige stabiliseringsopgaver til mere lavintensive aktiviteter (f.eks. opgaveløsning i Arktis eller deltagelse i fredsbevarende operationer og kapacitetsopbygning).

På den baggrund bør overvejelserne om forsvarets fremtidige indretning og opgavevaretagelse tage højde for de skærpede strategiske vilkår for Kongeriget Danmark. Det betyder:

- Øge militære bidrag til at sikre NATO's evne til troværdig afskrækkelses- og forsvar samt øvelsesaktivitet med sigte på forsvar af alliancens territorium i medfør af NATO's Artikel 5.
- Fortsat varetage nationale opgaver, herunder suverænitetshåndhævelse og afvisningsberedskab, eftersøgnings- og redningstjeneste samt støtte til politiet og andre myndigheder.
- Øge militær kapacitet til civil og militær myndighedsudøvelse, overvågning og håndhævelse af Kongerigets suverænitet i Arktis.
- Fortsat bidrage militært bidrag til internationale operationer, herunder stabiliseringsopgaver og kapacitetsopbygning uden for alliancens territorium inkl. operationer i FN-regi.

6.3

Et aktivt Danmark i det internationale forsvarssamarbejde

Danmark har lang tradition for at føre en aktivistisk sikkerhedspolitik, hvilket har gjort Danmark til en anerkendt partner og allieret og givet indflydelse i FN, EU og især NATO. Der vil også fremover være behov for dansk deltagelse i internationale militære indsatser, men Danmark kan ikke operere alene. Vores styrker skal kunne operere effektivt sammen med allierede.

Danmark har traditionelt ført en aktivistisk sikkerhedspolitik, hvor vi i forhold til Danmarks størrelse har bidraget betydeligt til internationale operationer og dermed søgt at påvirke de internationale omgivelser på en måde, der fremmer danske interesser og værdier i situationer, hvor den nationale sikkerhed og overlevelse ikke har været truet. Kimen til denne tradition blev lagt under Folkeforbundet og blev for alvor udfoldet med danske bidrag til FN's fredsbevarende operationer under Den Kolde Krig. Efter Murens Fald blev rummet for udfoldelse af aktivisme udvidet, og Danmark har deltaget aktivt i en række militære operationer, hvor NATO- og FN-styrker eller ad hoc-koalitioner brugte våbenmagt som led i kollektivt selvforsvar eller til håndhævelse af FN's resolutioner. Danmarks deltagelse i militære operationer af forskellig karakter i det tidligere Jugoslavien, Irak, Afghanistan, Libyen, Adenbugten og Syrien er eksempler herpå.

Det har gjort Danmark til en anerkendt allieret og partner og givet indflydelse i FN, EU og især NATO, hvor Danmarks status som kerneland har styrket vores indflydelse på både NATO's udvikling og de øvrige allierede. Omvendt svækkes Danmarks indflydelse – også uden for EU – af forsvarsforbeholdet, som udelukker dansk deltagelse i militære aktiviteter under EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP).

Samarbejde med andre landes forsvar er afgørende for det danske forsvars mulighed for såvel at gøre en forskel i de konkrete internationale styrkeindsættelser, som i forbindelse med den forudgående uddannelse og træning. Med begrænsede ressourcer giver det bedst mening at vælge relativt få samarbejdspartnere eller på de enkelte militære områder at udvælge den eller de mest relevante partnere. Dette er også, hvad Danmark i vidt omfang har gjort.

På landeniveau er særligt USA, Storbritannien og Frankrig centrale samarbejdspartnere for alle dele af det danske forsvar. Det skyldes ikke mindst erfaringer fra fælles indsættelser gennem en årrække i f.eks. Afghanistan, Irak, Nordafrika (Libyen og Mali) og Balkan og dermed et nært gensidigt militært og kulturelt kendskab kombineret med en fælles opfattelse af vilje og evne til at anvende militær magt. Hærens tætteste samarbejdspartner er Storbritannien som følge af især det tætte samarbejde i Afghanistan. Dette samarbejde er primo 2016 kodificeret med dansk deltagelse i Storbritanniens "Joint Expeditionary Force" (JEF). Søværnet tætteste samarbejdspartnere er Storbritannien, Nederlandene og Tyskland, ikke mindst i relation til uddannelse og træning. Flyvevåbnet har – qua USA's rolle som hovedleverandør af flyvevåbnets materielsystemer – et tæt samarbejde med USA. På kampfly-området komplementeres dette af et tæt samarbejde med de andre, oprindelige F-16 brugere i Europa (Norge, Belgien, Nederlandene og Portugal) i regi af European Participating Air Forces (EPAF). USA er generelt en afgørende strategisk partner med sin ofte ledende rolle i de internationale missioner, hvori forsvaret deltager.

Det nordiske forsvarssamarbejde er ved at blive styrket. Det sker i lyset af den skærpede sikkerhedspolitiske situation omkring Østersøen, og der er potentiale for at videreudvikle samarbejdet både bilateralt og inden for rammerne af NORDEFCO. Der er ligeledes et veludviklet forsvarssamarbejde med de baltiske lande. På sigt er der klare muligheder for et udvidet militært samarbejde med staterne omkring Østersøen, herunder om maritim sikkerhed og afvisningsberedskab.

6.4

NATO garanterer Danmarks sikkerhed

NATO er grundstenen i Danmarks sikkerhedspolitik, den primære internationale ramme for dansk forsvarssamarbejde og i sidste ende Danmarks sikkerhedsgaranti. Danmark bidrager aktivt til alliancens kerneopgaver – kollektivt forsvar, krisestyring gennem internationale operationer og partnerskaber. NATO påbegyndte i Wales tilpasningen af alliancen og styrkede muligheden for genforsikringstiltag i lyset af det skærpede trusselsbillede, så Rusland ikke undervurderer solidariteten i NATO. På den baggrund har NATO-landene forpligtet hinanden til at forøge forsvarsudgifterne. På NATO-topmødet i Warszawa skal alliancen demonstrere, at NATO kan reagere solidarisk og effektivt på alle udfordringerne – både fra øst og fra syd.

Danmarks territoriale sikkerhed garanteres først og fremmest gennem NATO's kollektive forsvar. Forsvarssamarbejdet i NATO og det integrerede og forpligtende samarbejde med allierede og partnere er således en forudsætning for Danmarks sikkerhed og samtidig den ramme, som dansk forsvar som hovedregel skal samarbejde i internationalt.

NATO har i en årrække haft tre kerneopgaver: kollektivt forsvar, krisestyring (internationale operationer) og kooperativ sikkerhed (partnerskaber). Mens der i de senere år har været særligt fokus på krisestyring uden for NATO's territorium og voksende interesse i partnerskaber, er der med Ruslands aggressioner kommet et fornyet fokus på det kollektive forsvar og på afskrækkelse.

Formålet med afskrækkelse er at sikre fred ved at vise en potentiel modstander, at aggression ikke betaler sig. Danmarks sikkerhed er ultimativt garanteret gennem NATO's kollektive forsvar med nuklear afskrækkelse kombineret med robuste konventionelle styrker. For et mindre land som Danmark giver dette et solidt fundament for sikkerhed, men også en forpligtelse til og en interesse i at sikre, at denne afskrækkelse er troværdig. Den militære afskrækkelses faktiske effekt afhænger af, hvor meget NATO-landene investerer i forsvar, hvordan dette forsvar er organiseret, og om der er den politiske vilje til at handle, hvis et medlemsland bliver truet eller angrebet. Afskrækkelsen skal tilpasses de konkrete trusler for at være troværdig og dermed effektiv.

I lyset af det skærpede trusselsbillede godkendte NATO's stats- og regeringschefer på topmødet i Wales NATO's Readiness Action Plan (RAP), der dels indebærer en tilpasning af Alliancen (særligt styrkelse af anvendeligheden af "NATO Response Force" (NRF) med etablering af en "Very High Readiness Joint Task Force" (VJTF)), dels indeholder forsikringstiltag til de østlige allierede blandt andet med øvelsesaktiviteter, air policing og fremskudt deponering af materiel. NATO's initiativer er således fokuseret på en styrkelse af det kollektive forsvar, blandt andet ved at øge evnen til at komme en allieret til undsætning i tilfælde af en krisesituation og således bidrage til en troværdig afskrækkelse over for mulig aggression. Afskrækkelsen dækker 360 grader og er rettet mod trusler fra både det østlige og sydlige nærområde. NATO har dermed påbegyndt en tilpasning af afskrækkelsen til det skærpede trusselsbillede, og det er et mål for alliancen at sikre, at Rusland ikke undervurderer solidariteten i NATO.

Danmark bidrager til NATO's kollektive forsvar og til gennemførelsen af Readiness Action Plan og herunder til NATO's genforsikring af især de baltiske lande og Polen. I 2016 er det planlagt, at ca. 5000 soldater fra alle tre værn deltager i genforsikringsbidragene i kortere eller længere perioder. Danmark har desuden tilmeldt markante bidrag til NATO Response Force i de kommende år, herunder med en kampgruppe med ca. 1000 soldater til VJTF-spydspidsstyrken i 2017, ligesom Danmark også bidrager betydeligt til et polsk-tysk-dansk korpshovedkvarter i Stettin.

I krisestyringssammenhæng har Danmark været ganske aktiv i NATO's operationer uden for NATO's territorium, hvor der er blevet udsendt kapaciteter og styrker – ofte med meget kort varsel. Det vurderes, at Danmark gennem de seneste 15 år er et af de europæiske NATO-lande, som i forhold til sin størrelse har bidraget mest til NATO-missioner i form af udsendte styrker og kapaciteter, og at Danmark gennem sit engagement i blandt andet Afghanistan og Libyen endvidere har fokuseret på de skarpeste og hårdeste opgaver. Danmark er ligeledes aktiv i diverse koalitionsoperationer, aktuelt i den igangværende indsats mod terrorbevægelsen ISIL, hvor Folketinget i april 2016 traf beslutning om at udsende et styrket bidrag bestående af kampfly, transportfly og specialoperationsstyrker. Sammenlignet med andre NATO-lande scorer det danske forsvar derfor højt på NATO's opgørelse over evnen til at transformere egne input (forsvarsbudgettet og forsvarsinvesteringer) til output (kapaciteter og styrker), der kan stilles til rådighed for NATO og koalitioner.

Hvad angår partnerskaber har Danmark også været særdeles aktiv, herunder for at sikre de baltiske landes tilknytning til NATO, hvilket var stærkt medvirkende til de tre landes NATO-medlemskab i 2004. Fremadrettet vil der være stort behov for støtte til kapacitetsopbygning i skrøbelige stater i de sydlige og østlige nærområder, der ønsker at orientere sig mod den vestlige samfundsmodel, herunder i forhold til konfliktforebyggelse, stabilisering og god regeringsførelse. Her har Danmark særlige erfaringer og forudsætninger for at styrke NATO's indsats, også i forhold til samtænkning med aktiviteter finansieret over udviklingsbistanden. Desuden har Danmark en særlig interesse i en fortsat udbygning af partnersamarbejdet med Sverige og Finland, såfremt disse to lande fortsat vælger at stå uden for NATO.

Sammen med politisk vilje og sammenhold står og falder NATO's styrke og gennemslagskraft med de ressourcer, de enkelte lande afsætter til forsvaret. NATO-landene finansierer f.eks. selv deres deltagelse i konkrete NATO-operationer. USA har altid haft væsentligt større forsvarsudgifter end de øvrige allierede. Men med USA's forøgelse i kølvandet på 9/11 og mange alliereges reduktioner blandt andet i lyset af den finansielle krise er asymmetrien steget. USA's forsvarsudgifter udgør nu 73 % af de alliereges forsvarsudgifter, selvom Canada og de europæiske lande tilsammen har et højere bruttonationalprodukt end USA.

Det skærpede trusselsbillede og behovet for at investere mere i Europas sikkerhed blev reflekteret i topmødeerklæringen fra Wales, hvor NATO's stats- og regeringschefer vedtog den såkaldte "Defence Investment Pledge". NATO-lande, der som Danmark ligger under den langsigtede målsætning om et forsvarsbudget på mindst 2 % af BNP, forpligtede sig til at knække kurven og stoppe den nedadgående tendens i forsvarsudgifterne, tilstræbe at øge realvæksten i udgifterne i takt med en BNP-stigning, og sigte mod at tilnærme sig 2 % målsætningen af BNP på forsvaret i løbet af et årti.

På samme måde forpligtede landene sig til at nå op på at anvende mindst 20 % af forsvarsudgifterne på materielinvesteringer i forsvaret inden for et årti. Landene aftalte at lade sig evaluere årligt i forhold til målsætningerne for at følge udviklingen.

På det kommende NATO-topmøde i Warszawa i juli 2016 vil alliancen skulle demonstrere, at NATO kan reagere solidarisk og effektivt på alle udfordringerne – både fra øst og fra syd. Topmødets vigtigste emne bliver derfor NATO's nye, skærpede afskrækkelsesprofil i lyset af det ændrede trusselsbillede. Der vil i den forbindelse være et stærkt fokus på de enkelte landes efterlevelse af forsvarsbudgetmålsætningerne fra NATO-topmødet i Wales i 2014. Dette skyldes særligt hensynet til NATOs fortsatte evne til at kunne respondere effektivt på det ændrede trusselsbillede. Som en reaktion på den forværrede sikkerhedssituation i Europa har USA nyligt meldt ud, at man (efter mange års nedskæringer) fra 2017 og de næste fem år forventer at forøge budgettet til aktiviteter, som skal styrke europæisk forsvar gennem indsættelse af yderligere amerikanske styrker.

6.5

Forsvarets ressourcesituation nu og i fremtiden

Danmarks forsvarsudgifter er siden Den Kolde Krig faldet som følge af den gunstige sikkerhedspolitiske situation. De sikkerhedspolitiske vilkår er nu skærpede og Danmark er det eneste land i Østersøområdet, der ikke har reageret med planer om øgede forsvarsudgifter. Der er behov for at tilføre flere ressourcer til forsvaret, for at Danmark fortsat kan bidrage solidarisk og troværdigt til Europas og dermed Danmarks sikkerhed.

Siden Den Kolde Krig har det danske forsvar gennemgået fundamentale ændringer. Som det fremgår af figuren nedenfor, blev der anvendt ca. 2,1 % af Danmarks BNP på forsvarsudgifter ved afslutningen af Den Kolde Krig. Siden er forsvarsudgifterne som andel af BNP dykket og udgør ifølge NATO's foreløbige opgørelser 1,18 % i 2015, og dette tal ventes yderligere nedjusteret. I 2016 ventes forsvarsudgifternes andel af BNP alt andet lige at udgøre 1,15 %.

Hvis udgifterne var blevet på samme leje som ved Sovjetunionens opløsning i 1991, ville nutidens årlige forsvarsudgifter være på omtrent 41 mia. kr. i stedet for de nuværende godt 23 mia. kr. Udviklingen har siden 1991 skabt et betydeligt og stigende råderum på grund af den forbedrede sikkerhedspolitiske situation for Danmark.

Der har også været et lavere investeringsniveau i forhold til løbende at opdatere eller anskaffe nyt materiel til forsvaret. Opgjort som andel af forsvarsudgifterne er materielinvesteringerne faldet fra et gennemsnitligt niveau mellem 14 og 18 % i perioden 1975 til 1994 til godt 11 % i perioden 2010 til 2015. Investeringerne er således faldet kraftigere end de øvrige forsvarsudgifter.

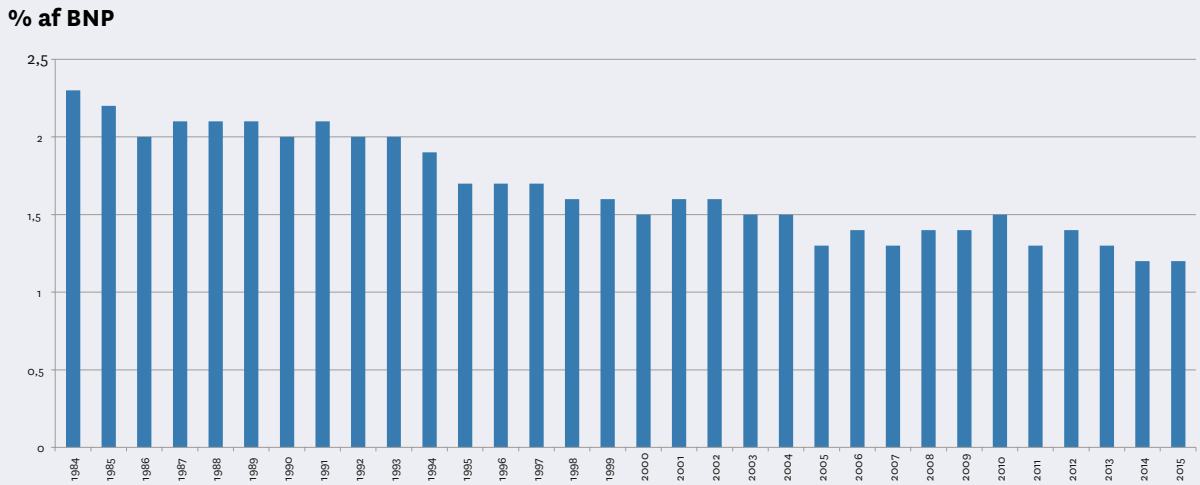
For Danmark er der dermed langt op til den fælles 20 % målsætning for NATO-landene. Købet af nye kampfly og missilforsvarsradarer vil alt andet lige øge investeringerne i de kommende år, men vil omvendt også kunne betyde, at der bliver færre midler til øvrige nyinvesteringer i forsvaret.

Reduktionen i forsvarsbudgettet siden Murens Fald, som svarer til knap en halvering af forsvarsudgifterne som andel af BNP, kunne gennemføres forsvarligt. Den ændrede sikkerhedspolitiske situation med bortfaldet af en direkte militær trussel mod Danmark gav naturligt mulighed for at omlægge forsvaret, nedlægge mobiliseringsforsvaret, holde igen med investeringer og høste en betydelig fredsdividende uden konsekvenser for forsvarets evne til at være et relevant sikkerhedspolitisk værktøj. Derudover kunne der gennemføres betydelige rationaliseringer som i øvrige dele af den offentlige administration. I en gunstig sikkerhedspolitisk situation kunne Danmark med andre ord anvende den velstandsstigning, som er sket siden 1990, på andre områder end forsvaret.

Denne situation er nu ændret igen, og siden indgåelsen af det sidste forsvarsforlig er der sket betydelige forandringer i Danmarks og Europas sikkerhedspolitiske vilkår. Disse ændrede vilkår stiller nye krav til Danmarks forsvar.

Det fremgår af det gældende danske forsvarsforlig, der løber til og med 2017, og som er indgået af et meget bredt flertal i Folketinget, at NATO udgør kernen for dansk forsvars- og sik-

Forsvarsudgifter som andel af BNP, 1984–2015



Kilde: NATO.

kerhedspolitik. Det slås fast, at Danmark skal arbejde målrettet for at fastholde sin position som et NATO-kerneland.

Flertallet af NATO-landene ligger i lighed med Danmark noget under 2 % målsætningen, omend gennemsnittet for de europæiske NATO-lande med 1,43 % af BNP ligger højere end Danmarks. De fleste ser ud til op mod det førstkommende NATO-topmøde i Warszawa i sommeren 2016 at knække kurven og stoppe faldet i forsvarsudgifterne. Dette er ikke tilfældet for Danmarks vedkommende. I den sammenhæng bør det i særdeleshed bemærkes, at Norge, Polen, Tyskland og de baltiske lande – samt ikke-NATO-landene Sverige og Finland – har øget eller øger forsvarsudgifterne. Danmark er med andre ord p.t. det eneste land i Østersøområdet, der ikke har reageret på den ændrede sikkerhedssituation med planer om øgede bevillinger til forsvaret.

Med en fastholdelse af forsvarsbudgettet på nuværende niveau forventes udgifterne ifølge finansministeriets fremskrivninger alt andet lige at udgøre 1,02 % af BNP ved afslutningen af næste forsvarsforligsperiode i 2022, jfr. figuren nedenfor. Og det er under forudsætning af, at forsvaret ikke pålægges det omprioriteringsbidrag årligt, der gælder i andre dele af det offentlige.

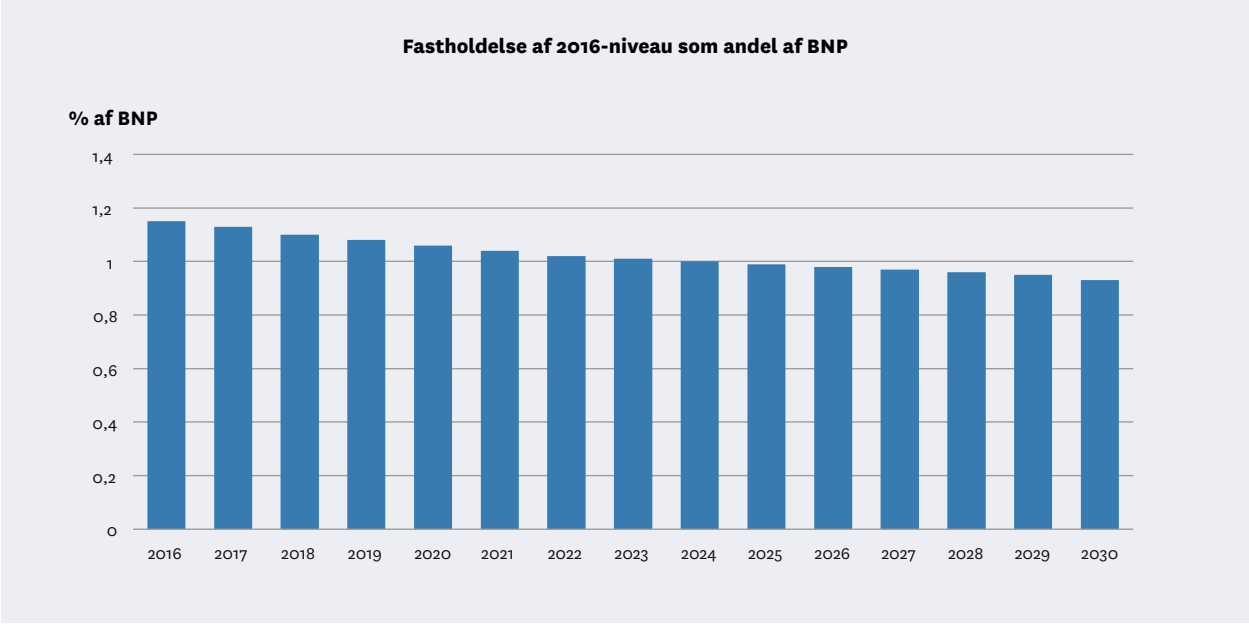
Fortsætter udviklingen med reelt faldende forsvarsbudgetter er det tvivlsomt, om det på sigt vil være muligt at bevare forsvarets evne til at løse opgaverne og samtidig opretholde det hidtidige operationsniveau med et højt operativt output. Det vil næppe være muligt at fastholde Danmarks nuværende placering blandt de øverste i alliancen med hensyn til bidrag til NATO's kerneopgaver. Det kan rejse tvivl om Danmarks vilje til at prioritere allianceforpligtelserne. Prisen på Danmarks forsikringspolice er gået op på grund af de skærpede sikkerhedspolitiske vilkår.

Rationaliseringer og effektiviseringer bør som i resten af statsadministrationen fortsat finde sted i forsvaret, men gevinsten bør kanaliseres tilbage til forsvaret som nye materielinvesteringer, for at undgå yderligere fald i forsvarsbudgettet som andel af BNP.

For at Danmark kan bidrage solidarisk og troværdigt til Europas – og dermed Danmarks – sikkerhed gennem NATO skønnes behov for at tilføre forsvaret flere ressourcer. Et kommende forsvarsforlig forventes at dække perioden 2018-2022. Fremskrivninger fra Finansministeriet viser, at en beskeden forøgelse af forsvarsudgifterne til 1,2 % af BNP i 2022 ville betyde forsvarsudgifter på 24,8 mia. kr. i nutidsværdi.

ANBEFALING

- *at knække kurven og stoppe den nedadgående tendens i forsvarsudgifterne og – i løbet af den næste forsvarsforligsperiode – øge forsvarsbudgettet som andel af BNP i overensstemmelse med Danmarks NATO-forpligtelser.*



Forventet udvikling i forsvarsudgifterne som andel af BNP med udgifter frosset på nuværende niveau i faste priser. Kilde: Finansministeriet

6.6

Forsvarets fremtidige indretning

Forsvaret skal som hidtil kunne deltage i hele spektret af internationale indsatser. Hertil kommer nationale opgaver som overvågning, suverænitetshåndhævelse samt eftersøgnings- og redningstjeneste m.v., ikke mindst i Arktis. Fremadrettet skal forsvaret også kunne deltage i NATO's kollektive forsvarsaktiviteter med styrker med større kampkraft og på passende beredskab, ligesom den ændrede situation medfører nye nationale opgaver. Forsvaret skal kunne operere effektivt på tværs af værnene og i fællesskab med Hjemmeværnet, beredskabet og andre myndigheder, og der vil være behov for øget støtte til politiet. Dertil kommer et stadig øget behov for at modgå cybertrusler. Det bør samlet set give anledning til løbende tiltag i alle værn i forsvaret samt i Hjemmeværnet og øvrige myndigheder under Forsvarsministeriet.

Den forbedrede sikkerhedspolitiske situation i kølvandet på afslutningen af Den Kolde Krig har haft stor indvirkning på indretningen af det danske forsvar. Grundlaget herfor blev fastlagt i 'Bruun-rapporten' fra 2003 om 'De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik'. Her blev det konkluderet, at den konventionelle militære trussel mod dansk område var bortfaldet i overskuelig tid. Det blev også fastslået, at nye trusler fremover formentlig ville være mere asymmetriske og uforudsigelige, og at en hovedprioritet for dansk sikkerhedspolitik i højere grad ville være at deployere kapaciteter til opgaver langt væk.

På baggrund af Bruun-rapporten blev territorialforsvaret afskaffet ved forsvarsforliget indgået i 2004. Med dette og de senere forsvarsforlig blev linjen også lagt for de tilpasninger i retning af et stadigt mere fleksibelt og omstillingsparat forsvar, der siden er gennemført og stadig pågår. Om end målsætningen fra Bruun-rapporten var, at Danmark skulle kunne udsende helstøbte styrkebidrag, der skulle kunne gennemføre selvstændige operationer, har udviklingen siden vist, at Danmark kun kan operere i samarbejde med andre NATO- og ikke-NATO lande i internationale operationer.

Det har ikke betydet, at Danmark har deponeret handlefriheden og er blevet sårbar over for andre nationers beslutninger. Det har snarere betydet, at dansk forsvar har udviklet sine kapaciteter på en måde, så de fleksibelt og uden begrænsninger kan indgå sammen med andre lande i operationer. Denne tilgang fokuserer på, at de militære kapaciteter skal være så fleksible som muligt for at kunne håndtere de meget omskiftelige sikkerhedspolitiske udfordringer. Det har givet regeringen og Folketinget handlefrihed og mulighed for at vælge mellem en række militære redskaber.

Denne tilgang har siden været styrende for forsvarets indretning og har medvirket til, at Danmark har været i stand til at føre en aktivistisk sikkerhedspolitik, der har placeret Danmark i toppen på outputsiden.

Det nuværende forsvarsforlig fastslår, at forsvarets kapaciteter – for at kunne varetage danske interesser – skal kunne deltage i hele spektret af internationale indsatser fra deltagelse i højintensive kampoperationer, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævelse over forebyggende indsatser samt kapacitetsopbygning til evakuering af danske statsborgere fra udlandet samt international rednings- og katastrofebistand. Dertil kommer de nationale opgaver som overvågning, suverænitetshåndhævelse samt eftersøgnings- og redningstjeneste.

Danmark bør fortsat prioritere det, der gør danske militære styrker relevante med henblik på løsning af nationale opgaver, NATO's og allieredes opgaveløsning og muligheden for at bidrage internationalt og i koalitioner. Men fremadrettet skal dansk forsvar også kunne deltage i NATO's kollektive forsvarsaktiviteter. Det er forventningen, at NATO vil tillægge det øget vægt, at Danmark kan opstille og indsætte styrker med kort varsel og med større kampkraft til genforsikring eller egentlig afskrækkelse, herunder i Østersøregionen. Der bør derfor lægges vægt på, at forsvaret er i stand til hurtigt at deployere større selvstændige bidrag blandt andet til NATO Response Force. Det kræver, at styrkestrukturerne er på et passende (højt) beredskab, så de kan indsættes i tide.

Forsvaret vil skulle kunne operere effektivt på tværs af værnene og i fællesskab med Hjemmeværnet, beredskabet og andre myndigheder. De enkelte værn og enheder bør samtidig øge evnen og kapaciteten til at operere sammen med søsterværn fra allierede og partnerlande. På det værnsfælles område bør det således prioriteres at styrke forsvarets samlede evne til værnsfælles føringsstøtte med henblik på opstilling af hovedkvarterer samt kommunikationsforbindelser mellem Danmark og udsendte bidrag, mellem enhederne og samarbejdspartnere i missionsområdet i internationale operationer og til forsyningsenheder.

Der kan desuden blive behov for et øget træk på forsvaret og Hjemmeværnet til støtte for politiet, f.eks. ved overvågning, bevogtning af grænseområder og kritisk infrastruktur, patruljering og som "taktisk reserve" ved større terrorsituationer.

Mulighederne for materielinvesteringer og andre tilpasninger af forsvaret vil afhænge af den politiske beslutning om forsvarsbudgettets fremtidige størrelse. Men købet af nye kampfly vil under alle omstændigheder indsnævre handlerummet. Det løbende behov for i fremtiden at købe erstatninger for forældet eller udslidt materiel vil lægge beslag på betydelige ressourcer og formentlig i sig selv gøre det vanskeligt over tid at opretholde det nuværende niveau af kapaciteter i forsvaret.

Dette forstærkes af den teknologiske udvikling. Køb af nyt og tidssvarende materiel, udrustning og ammunition bliver dyrere, og nye teknologier skal oftere opdateres. I denne situation er det spørgsmålet, om det vil være muligt – og nødvendigt – for alle tre værn at stræbe efter at udvikle og udsende helstøbte kapaciteter. For at opretholde den operative evne i forsvaret vil der snarere blive behov for at fortsætte optimeringen af strukturer, kapaciteter og operationsmåder. Det kræver løbende prioritering fra både forsvaret og fra politisk hold. Samtidig bør der skeles til, om samarbejdet internationalt kan intensiveres.

Der bør i forbindelse med forsvarets fremtidige indretning foretages en afvejning mellem behovet for udvikling af styrkernes bredde – forstået som spørgsmålet om, hvor mange typer af kapacitet, der er til rådighed – og styrkernes dybde – forstået som spørgsmålet om de enkelte kapaciteters størrelse og omfang, og dermed hvor længe og effektivt de kan indsættes.

Der kan opstilles seks pejlemærker for forsvarets fremadrettede indretning og prioriteter. Forsvaret skal løbende opretholde og videreudvikle:

- kapaciteter til at løse identificerede opgaver
- beredskab og kapacitet til myndighedsopgaver, herunder suveænitetshåndhævelse, overvågning, eftersøgnings-, rednings- og miljøopgaver samt støtte til øvrige myndigheder
- passende beredskab og kapacitet til NATO's troværdige afskrækkelses- og genforsikringsaktiviteter
- passende beredskab og kapacitet til at kunne deployere styrker til internationale indsatser, herunder til stabilisering, kapacitetsopbygning og krisestyring
- beredskab og kapacitet til i yderste instans at forsvare Danmark og allierede mod pludselige eller nye trusler
- optimering af styrker, strukturer og processer med henblik på at kanalisere ressourcer til højest prioriterede områder.

Anvendelse af disse seks pejlemærker vil sikre, at forsvaret er en relevant og stedse opdateret instrument i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske værktøjskasse. For at sikre en løbende vurdering af behovet for tilpasning af forsvarets kapaciteter og strukturer bør der udarbejdes et strategisk styringsredskab for forsvaret.

Forsvarsministeriet kan således regelmæssigt analysere og beskrive relevante udviklinger i et strategisk rammedokument. Dokumentet kan beskrive rammebetingelser og principper for udviklingen af forsvarets kapaciteter på kort og mellemlangt sigt og danne grundlag for forsvarets udviklingsarbejde i forhold til de opgaver og ressourcer, der er fastlagt i forsvarsloven og forsvarsforliget. Det skal give et opdateret grundlag for en fortsat hensigtsmæssig implementering af det gældende forsvarsforlig. Desuden kan dokumentet skabe en fælles forståelse i forhold til Værnsfælles Forsvarskommandos arbejde med koncept for udvikling af forsvarets operative kapaciteter og det deraf afledte prioriteringsdirektiv.

ANBEFALING

- *Forsvarsministeriet bør hvert andet år udarbejde et strategisk rammedokument for forsvarets fremadrettede opgavevaretagelse og udvikling. Arbejdet kan tage udgangspunkt i de seks beskrevne pejlemærker.*

6.6.1 Søværnet

Søværnet råder over ca. 2.200 fastansatte og en relativt moderne flåde med tre fregatter, to støtteskibe, fire inspektionsskibe og snart tre inspektionsfartøjer, som alle kan benyttes både nationalt og internationalt. Derudover har søværnet en række mindre fartøjer til primært nationale opgaver. Søværnets skibe og fartøjer er organiseret i to eskadrer, hvor den ene primært løser opgaver i det hjemlige og arktiske område, og den anden primært består af fregatter, støtteskibe og patruljefartøjer til især internationale opgaver.

Søværnet bør fortsat – som forudsat i det nuværende forsvarsforlig – kunne bidrage med to store enheder med kort varsel eller en stor enhed i længere tid i internationale missioner. Søværnet bør også kunne bidrage til NATO's afskrækkelse og genforsikring. Endelig bør søværnet kunne øge bidraget til myndighedsopgaver i Arktis og øvrige hjemlige farvande, herunder især til farvandsovervågning og søredning.

ANBEFALINGER – SØVÆRNET

- *Fastholde og videreudvikle evnen til udsendelse af bidrag – to store enheder med kort varsel eller en stor enhed i længere tid – i internationale missioner.*
- *Forøge fregatternes kampevne med en områdeluftforsvarskapacitet ved køb af luftforsvarsmissiler m.m. Det vil tilføre fregatterne en fleksibel kapacitet, der vil være anvendelig til nationale opgaver, afskrækkelses- og genforsikringsopgaver, blandt andet i Østersøområdet samt deltagelse i internationale missioner. Potentialet i eventuel koordination med nære allierede kan undersøges med henblik på at afdække mulighederne for og hensigtsmæssigheden ved fælles indkøb, logistik, opbevaring, vedligeholdelse m.v. af dele af våbensystemet*
- *Styrke personelsiden med henblik på etablering af en yderligere fregatbesætning, der vil muliggøre en bedre udnyttelse af de tre fregatter og indsættelse af flere enheder på samme tid*
- *Øge den fleksible tilgang til brug af søværnets enheder på tværs af eskadrerne, herunder periodevis anvendelse af eksempelvis fregatter eller støtteskibe til opgaver i Nordatlanten eller Arktis. Dette vil i et vist omfang kunne frigøre inspektionsskibe og -fartøjer til andre opgaver*
- *Udmønte beslutningen om dansk bidrag til NATO's missilforsvar. En fregat bør udstyres med sensorkapacitet, således at den kan stilles til rådighed for NATO.*

6.6.2 Hæren

Hæren har ca. 6.900 fastansatte og uddanner derudover årligt ca. 4.200 værnepligtige. Der er først og fremmest tale om kamptropper, men hæren har også blandt andet artilleri-, ingeniør-, logistik- og signalenheder. På materielsiden råder hæren blandt andet over en række lette våbensystemer samt kampvogne og derudover en række køretøjer, herunder pansrede mandskabsvogne.

Hæren er samlet i tre større bataljonskampgrupper bestående af fastansatte, der kan sammensættes af forskellige typer enheder og materiel, som er tilpasset til opgaven og missionen. Én af disse bataljonskampgrupper er på et højt beredskab med henblik på eventuel indsættelse, f.eks. i NATO's beredskabsenheder. Ved overgang til længerevarende indsættelse opdeles de tre bataljonskampgrupper i to lige store halvdele, og der etableres en grundstamme med seks mindre bataljonskampgrupper med fastansatte. Samtidig indledes en såkaldt styrkeproduktion i form af rekruttering og målrettet uddannelse af soldater med kortvarige kontrakter, så bataljonskampgrupperne indeholder det relevante antal soldater.

ANBEFALINGER – HÆREN

- *Fastholde og videreudvikle evnen til at udsende bidrag (op til en bataljonskampgruppe) med kort varsel i en international mission med mulighed for at opretholde bidraget i en længerevarende periode. Hæren bør fortsætte udviklingen af bataljonskampgrupperne med træning og genanskaffelse og opdatering af materiel, således at de kan gennemføre det fulde spektrum af opgave*
- *Styrke personelsiden med henblik på etablering af en let infanteribataljon eller lette infanterikompagnier til de eksisterende kampbataljoner, der blandt andet vil kunne indsættes med kort varsel med helikopter eller transportfly. Det vil tilføre hæren strategisk mobilitet. Sådanne enheder vil være velegnede til hurtig indsættelse, f.eks. i de baltiske lande, som led i NATO's kollektive forsvar eller til stabiliserings- og krisestyringsopgaver*
- *Forøge antallet af soldater i de eksisterende enheder, således at der opnås større robusthed*
- *Have langsigtet fokus på trinvis udvikling af brigadeniveauet, som efterspurgt af NATO, der vil give Danmark bedre mulighed for at opstille større bidrag til NATO's genforsikring, afskrækkelse eller indsættelse i kollektivt forsvar i kortere perioder. Denne ambition vil formentlig kun kunne virkeliggøres over tid, og såfremt forsvaret tilføres betydelige nye midler.*

Hæren bør – som forudsat i det seneste forsvarsforlig – fortsat med kort varsel kunne udsende en styrke på op til en bataljonskampgruppe (op til ca. 800 soldater) i korte eller længerevarende missioner. Herudover bør hæren kunne bidrage til opbygning af militære og civile kapaciteter sammen med øvrige militære og civile myndigheder og organisationer. Endelig bør hæren kunne bidrage yderligere til NATO's afskrækkelse og genforsikring.

6.6.3 Flyvevåbnet

Flyvevåbnet råder over ca. 2.400 fastansatte og har kapacitet til at udsende et styrkebidrag på fire F-16 kampfly plus reservefly og støttepersonel i op til et år i internationale operationer. Kampflyene kan løse offensive opgaver, eksempelvis flystøtte til landstyrker eller præcisionsangreb, samt defensive opgaver som luftforsvar, og flyene er på et højt beredskab med henblik på at kunne udsendes i indledende faser af en konflikt eller som led i NATO's genforsikringstiltag. Nationalt er der døgnet rundt et afvisningsberedskab med to kampfly. Flyvevåbnet råder over fire Hercules transportfly, der kan udsendes i internationale operationer. Flyvevåbnets EH101 helikoptere varetager det nationale redningsberedskab i Danmark og kan desuden udsendes som troppetransporthelikoptere i internationale operationer. Flyvevåbnets Challenger patruljefly løser regelmæssigt overvågningsopgaver i Arktis og kan endvidere udsendes i internationale operationer, eksempelvis i forbindelse med pirateribekæmpelse. Flyvevåbnet råder over fire varslingsradarer, hvoraf en kan udsendes i internationale operationer.

Flyvevåbnet bør fortsat – som forudsat i det nuværende forsvarsforlig – med kort varsel kunne udsende op til tre samtidige luftmilitære bidrag af f.eks. kampfly, transportfly, helikoptere, radarer eller maritime patruljefly. Dertil kommer flyvevåbnets hjemlige opgaver med blandt andet suverænitetshåndhævelse, personredning og -transport. Hertil kommer yderligere bidrag til afskrækkelse og genforsikring inden for rammerne af NATO.

ANBEFALINGER – FLYVEVÅBNET

- *Fastholde og videreudvikle evnen til med kort varsel at udsende op til tre samtidige luftmilitære bidrag*
- *Prioritere indkøb af nye kampfly, hvorved evnen til at løse flyvevåbnets opgaver vil være sikret mange år frem, hvis der anskaffes et tilstrækkeligt antal fly, og hvis antallet af piloter og støttestruktur til kampflyene dimensioneres til de forventede opgaver*
- *Eventuelt forøge den nuværende transportflykapacitet (C-130 Hercules) med ét fly i lyset af, at der hos FN og blandt partnere er efterspørgsel efter denne type transportkapacitet*
- *Endelig bør det overvejes at prioritere udviklingen af en evne til anti-ubådsoperationer baseret på de nye SEAHAWK-helikoptere med henblik på indsættelse i Østersøen.*

6.6.4 Specialoperationsstyrker

De danske specialoperationsstyrker råder over ca. 360 fastansatte, og med samlingen af Jægerkorpset og Frømandskorpset under Specialoperationskommandoen er der opnået en stærk dansk kapacitet for specialoperationer. Med kort varsel kan der udsendes en specialoperationsstyrke på op til ca. 130 soldater. Specialoperationsstyrkerne kan desuden bidrage til kapacitetsopbygning i samarbejde med øvrige militære eller civile enheder.

Specialoperationskommandoen skal sammen med udvalgte partnere kunne opstille et multilateralt, deployerbart hovedkvarter for specialoperationer, der sammen med underlagte taktiske enheder kan indgå som danske kernebidrag i international konflikthåndtering og stabilisering. Opstillingen af hovedkvarteret er et styrkemål fra NATO til Danmark.

Specialoperationskommandoen bør fortsætte udviklingen af specialoperationsstyrkernes og værnenes operative samvirke. Under særlige forhold skal specialoperationsstyrkerne fortsat med kort varsel kunne indsættes i Danmark til såkaldt 'særlig hjælp' til politiet, herunder i forbindelse med anti-terroraktioner. Det bidrager til at sikre en god udnyttelse af denne særlige kapacitet.

6.6.5 Cyberkapacitet

Forsvarets Efterretningstjeneste, herunder Center for Cybersikkerhed, har stor erfaring med cyberforsvar og elektronisk efterretningsindhentning. Som led i forsvarsforliget er danske militære cyberkapaciteter under opbygning.

Den digitale udvikling medfører et løbende behov for opbygning af defensive og offensive danske cyberkapaciteter, der kan bidrage til at beskytte centrale danske interesser samt til angreb i militære cyberoperationer.

Cyberområdet er på vej til at blive et femte militært domæne sammen med land, sø, luft og rummet. Det taler for et øget internationalt forsvarssamarbejde på cyberområdet, herunder først og fremmest i NATO-regi. Danmark bør støtte op om et sådant samarbejde. En stærk dansk kapacitet på cyberområdet vil eventuelt på sigt også kunne blive en styrke i forhold til at støtte og samarbejde med allierede og partnere på cyberområdet.

Samtidig er området præget af at være under hastig udvikling, og det er ofte vanskeligt at finde medarbejdere med de rette kompetencer. På sigt vil dette problem kunne løses ved et øget samfundsmæssigt fokus på etablering af relevante uddannelser på cyberområdet på tekniske skoler og højere læreanstalter, eventuelt suppleret af militære cyberuddannelser. Det kan bidrage til både at forsvare Danmark og til at styrke myndigheder og virksomheder til selv at blive mere robuste over for digitale udfordringer.

Danske myndigheder har brug for at kunne håndtere og udveksle klassificeret kommunikation. I dag hæmmes dette af løsninger, som ikke er tilstrækkeligt udbredte, ligesom Danmark ikke har en nationalt udviklet kryptoløsning.

Der er i de seneste år iværksat en række tiltag til at styrke beskyttelsen af Danmark mod cybertrusler med særligt fokus på at identificere og afhjælpe angreb mod allerede ramte it-netværk. For at styrke beskyttelsen mod cyberangreb udefra kan indsatsen med fordel rettes mod hurtig identifikation af nye eller eksisterende typer af angreb og aktive modforanstaltninger, der kan medvirke til at forhindre, at danske netværk kompromitteres.

Den aktuelle nationale strategi for cyber- og informationssikkerhed er under implementering og har blandt andet medført ny lovgivning på cyberområdet. Der ventes en ny national strategi udarbejdet for 2017-18, og der vil fortsat være behov for øget fokus og styrkelse af området, evt. med ny regulering, i takt med at de digitale trusler udvikler sig. Det er afgørende for beskyttelsen af Danmark og danske interesser, at Forsvarets Efterretningstjeneste, herunder Center for Cybersikkerhed, til enhver tid har de nødvendige redskaber og teknologiske kapacitet til at opdage, forebygge og modvirke truslerne.

ANBEFALINGER – CYBERKAPACITET

- *Øge fokus på cyberkompetencer og -uddannelse på alle niveauer, herunder eventuelt overvejelser om en cyberuddannelseskapacitet ved Forsvarsakademiet*
- *Styrke danske myndigheders muligheder for at kommunikere sikkert, eksempelvis gennem en national dansk løsning for sikring af højt klassificeret kommunikation*
- *Iværksætte et udredningsarbejde, der skal afdække mulighederne for yderligere at begrænse det danske samfunds sårbarhed over for cyberaktiviteter.*

6.6.6 Hjemmeværnet

I dag består Hjemmeværnet af ca. 50.000 frivillige medlemmer, hvoraf ca. 15.000 er aktive. Medlemmerne kan løse en lang række vigtige opgaver fra overvågning og bevogtning til egentlige militære indsatser.

Personel og enheder fra Hjemmeværnet har i stigende omfang deltaget i forsvarets nationale opgaveløsning til lands, til vands og i luften så som ammunitionsrydning, overvågning, eftersøgning og bevogtning. Hjemmeværnet har i perioder aflastet hærens opgaveløsning i internationale missioner, herunder i Kosovo samt i Afghanistan, hvor personellet blev udsendt som integrerede dele af hærens enheder. I tilfælde af en militær krise, hvor Danmark skal anvendes som base- og opmarchområde for NATO, vil Hjemmeværnet kunne medvirke til at skabe den nødvendige dybde i forsvaret og løse en række mandskabstunge opgaver.

Hjemmeværnet deltager allerede i dag i et vist omfang i stabiliseringsindsatser i skrøbelige stater med henblik på kapacitetsopbygning, militær støtte til civil genopbygning og støtte til humanitære indsatser. Her er det en særlig fordel for Hjemmeværnet, at medlemmerne også kan bruge deres forskellige civile kompetencer. Hjemmeværnet har blandt andet en database over de kompetencer, der er til rådighed blandt de frivillige. Indsatserne er koordineret med de øvrige aktører under Forsvars- og Udenrigsministeriet, men samtænkningen bør øges.

En central opgave for Hjemmeværnet er hjælp til politiet og andre civile myndigheder, herunder med bevogtning og eftersøgning. Behovet for støtte til politiet i forbindelse med antiterrorindsatser eller ved håndtering af migranter og flygtninge mv. betyder, at brugen af enheder fra Hjemmeværnet og forsvaret med fordel kan samtænkes yderligere for at afstemme de operative krav og hensynet til civilbefolkningen.

Det fremgår af det nuværende forsvarsforlig, at Hjemmeværnet skal styrke sin mulighed for at støtte og bistå forsvaret, og der er iværksat et arbejde for i større grad at inddrage forsvarets reservepersonel og Hjemmeværnets frivillige i den operative opgaveløsning.

Det operative samarbejde sker i dag mellem to selvstændige styrelser. Det medfører betydelig formel og administrativ koordination og er en hæmsko for en effektiv opgaveløsning. En samlet ledelse og koordination af de myndigheder, der direkte varetager de militære kerneopgaver, ville betyde en administrativ forenkling samt operative gevinster og større fleksibilitet i det samlede forsvar.

ANBEFALINGER – HJEMMEVÆRNET

- *Integrere Hjemmeværnskommandoen i den Værnsfælles Forsvarskommando på niveau med Hærstaben, Marinestaben, Flyverstaben m.fl. Det vil være afgørende at bevare Hjemmeværnets karakter som en frivillig og folkeligt forankret organisation. Herudover kan der opretholdes en civil kommitteret i Hjemmeværnets struktur samt en særlig lov om Hjemmeværnet*
- *Opretholde en separat hovedkonto for Hjemmeværnet på finansloven*
- *Integrere og samtænke Hjemmeværnets stabiliseringsindsatser yderligere med øvrige danske stabiliseringsindsatser, jfr. afsnit 5.2.4.*

6.6.7 Beredskabet

Beredskabsstyrelsens internationale opgaver omfatter først og fremmest indsatser i forbindelse med konkrete katastrofer og opbygning af kapacitet hos myndigheder i skrøbelige områder, så de bliver bedre til selv at håndtere katastrofesituationer. Beredskabsstyrelsen har også ydet bidrag til blandt andet transport af kemiske stoffer fra Syrien og ebolaindsatsen i Sierra Leone.

Beredskabsstyrelsen skal fortsat være klar til at bidrage ved pludseligt opståede katastrofer verden over, eksempelvis ved voldsomme naturkatastrofer. I en stadigt tættere befolket verden med klimaforandringer og stigende pres på energi- og vandforsyning ventes katastrofer at blive mere omfattende. Og askeskyen i 2010 eller det samtidige jordskælv, tsunami og nukleare hændelse i Japan i 2011 har vist, hvordan uforudsete situationer kan opstå.

De internationale katastrofe- og beredskabsaktiviteter skal løbende samtænkes med øvrige danske internationale aktiviteter. I forhold til kapacitetsopbygning bør indsatsen især fokuseres der, hvor danske interesser er på spil, eksempelvis opbygning af lokale myndigheders kapaciteter i Danmark og Europas østlige og sydlige nærområder, jfr. afsnit 5.2.4. Desuden kan flygtninge- og migrationsstrømmene og den ændrede sikkerhedspolitiske situation i Europa og Østersøområdet betyde et behov for at genoverveje kriseberedskabet og civilbeskyttelsesområdet, som også har fået fornyet fokus i NATO. Udviklingen medfører en fremtidig øget efterspørgsel efter specialuddannet redningspersonel og ekspertise samt specialmateriel, herunder til indsatser i arktisk klima.

6.6.8 Forsvarets rolle i Arktis

I lyset af den stigende aktivitet i Arktis og et øget behov for forsvarets opgaveløsning i regionen anbefales en generel opprioritering af indsatsen.

ANBEFALINGER – ARKTIS

- *At en særlig økonomisk ramme til styrkelse af forsvarets opgaveløsning i Arktis på mindst 120 mio. kr. årligt videreføres i det kommende forsvarsforlig.*
- *At forsvaret videreudvikler sine kapaciteter til overvågning for at skabe et forbedret situationsbillede til brug ved blandt andet suverænitetshåndhævelse, redning og håndtering af miljøopgaver. Det anbefales i den forbindelse at undersøge mulighederne for at etablere en nedtagestation for satellitdata i Grønland for løbende at kunne få et mere opdateret situationsbillede og bedre mulighed for at udveksle data med partnerlande.*
- *At styrke forsvarets kommunikationsplatforme i det arktiske område. Mulighederne bør således undersøges for et offentligt/privat partnerskab om en satellitbaseret løsning i Arktis til forsyning af både forsvaret og det civile samfund med bredbåndsforbindelser og forbedrede kommunikationsløsninger i øvrigt. Et første skridt vil være at udarbejde en business case, som afdækker det fremtidige civile og kommercielle behov samt forsvarets fremtidige behov for kommunikationsløsninger.*
- *At styrke Arktisk Kommando ved med hjemmel i Hjemmeværnsloven og i samarbejde med de grønlandske myndigheder at etablere en frivillig enhed i Grønland, som organisatorisk forankres i Arktisk Kommando. Sideløbende hermed anbefales at etablere en frivillig meldetjeneste og havmiljøvogterordning, hvor der i Arktisk Kommando etableres kapacitet til at modtage meldinger i forbindelse med eftersøgninger, miljøopgaver og øvrige observationer fra civilbefolkningen.*

7

Vejen frem for Danmarks interesser og værdier

Kapitel 7 samler trådene i fem fremtidige kerneopgaver og deres virkeliggørelse gennem øget samtænkning af de udenrigspolitiske instrumenter. Kapitlet præsenterer et bud på mekanismer, der kan sikre den strategiske samtænkning på tværs af myndigheder og politikområder og en politisk og folkelig forankring, som kan styrke kontinuiteten i udenrigspolitikken.

7.1

Danmarks strategiske orientering

Vejen frem for varetagelsen af Danmarks nationale interesser og værdier er en interessebaseret udenrigspolitik, der - med afsæt i Danmarks strategiske orientering - fokuserer og samler kræfterne der, hvor der står mest på spil, og hvor Danmark kan gøre en reel forskel - alene eller i partnerskab med andre.

Udgangspunktet for Danmarks strategiske orientering er vores europæiske identitet, EU-medlemsskabet og det nordiske værdifællesskab, Grønlands og Færøernes placering i Nordamerika og Nordatlanten, samt vores stærke bilaterale forhold til USA. Hertil kommer vores strategiske partnerskaber med Kina og andre asiatiske lande. Det giver en unik mulighed for at placere Danmark strategisk med tre ben:

- **En europæisk dimension**. Med EU som omdrejningspunkt skal vi vedligeholde relationerne til vores tætteste europæiske allierede, Tyskland – men også fortsat have stærke bånd til Storbritannien og Frankrig. Vi kan styrke den europæiske dimension ved opbygning af et strategisk samarbejde på grundlag af det interessefællesskab, vi har med de nordiske og baltiske lande samt Nederlandene, der kan trække det europæiske samarbejde i nordeuropæisk retning.
- **En transatlantisk dimension**. Vi skal være en transatlantisk stemme i NATO og EU og udnytte vores tætte relationer til USA til at bygge bro og styrke de transatlantiske bånd. Vi skal udnytte vores position som arktisk stormagt til at påvirke udviklingen i Arktis til gavn for Kongeriget, regionen og det grønlandske og færøske folk.
- **En asiatisk dimension**. Vi skal opbygge en asiatisk dimension og udnytte vores strategiske partnerskaber til fremme af vores kommercielle interesser og globale dagsordener. Denne dimension bør styrkes ved opbygning af et strategisk partnerskab med Indien.

Disse tre dimensioner er tilsammen et stærkt udgangspunkt for frem mod 2030 at varetage de strategiske interesser, der er afdækket i kapitel 4.

7.2
Kerneopgaver og prioriteter

Vi befinder os i en brydningstid præget af politiske og økonomiske magtforskydninger, et ændret trusselsbillede og en mere forbundet verden, som i stadigt højere grad præges af nye aktører med globale ambitioner.

Der er således masser at tage fat på, men gennemførelsen af betydelige besparelser i den offentlige sektor, herunder i Udenrigsministeriet, skaber behov for at prioritere og fokusere indsatsen for at sikre en optimal varetagelse af Danmarks interesser. Det skal gøres således, at udenrigstjenesten ikke bliver et "discount-diplomacy", men tværtimod et "diplomacy that counts".

Udenrigsministeriet har i år gennemført en omprioritering, hvor sagsområder er ned- eller bortprioriteret, kontorer er sammenlagt, og ambassader lukket. Der er imidlertid også behov for strategisk at identificere de kerneopgaver og prioriteter, der bør opprioriteres til fremme af Danmarks interesser, herunder de kommercielle.

På den baggrund kan der udpeges fem pejlemærker for Danmarks eksterne politikområder:

- **Nærområdet:** Aktivt fremme en bæredygtig og fredelig udvikling i Kongerigets nærområder i Arktis og Østersøregionen ved at opprioritere indsatserne og styrke og udvikle samarbejdsstrukturer samt kapaciteten til at være på forkant med muligheder og trusler.
- **Europa:** Tage ansvar for fred, stabilitet og velstand i Europa og Europas nærområder ved især at bidrage aktivt til et EU, der evner kollektivt at håndtere kriser og udøve global indflydelse, bidrage til terrorbekæmpelse og sikre Danmarks position som kernemedlem i et troværdigt NATO-samarbejde og som transatlantisk brobygger.
- **Flygtninge og migration:** Forebygge ukontrollerede strømme ved at styrke samtænkning af udenrigspolitik, nærområdetiltag, stabiliseringsindsatser, humanitær bistand og langsigtet udviklingssamarbejde for at fremme sikkerhed, økonomisk udvikling og god regeringsførelse især i skrøbelige stater i Mellemøsten, Nordafrika og Afghanistan.
- **Økonomisk diplomati:** Bidrage til dansk vækst, velstand og innovation ved at føre aktivt økonomisk diplomati, der placerer Danmark stærkt i den hastige erhvervsmæssige udvikling, understøtter erhvervslivets internationalisering, konkurrenceevne og eksport samt samfundets evne til at tiltrække investeringer, viden og talenter fra hele verden.
- **Globale goder:** Fremme globale løsninger og håndtering af fremtidens klimaudfordringer ved med afsæt i danske styrkepositioner, værdier og interesser at gå allerforrest i udmøntningen af FN's 2030-dagsorden og klimaaftalen fra Paris og støtte op om et regelbaseret internationalt samarbejde, hvor både gamle og nye magter også i fremtiden vil se FN som den primære globale ramme for balancering af interesser.

Disse fem pejlemærker udgør et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser.

7.3
Samtænkning og koordinering af Danmarks udenrigspolitik

Alle fem pejlemærker er kendetegnet ved, at der i stigende grad er tætte koblinger mellem den interne danske samfundsudvikling og eksterne udviklinger. De går i vidt omfang på tværs af traditionelle skel mellem udenrigs-, sikkerheds-, forsvars-, handels-, og udviklingspolitik. Dermed skal løsningerne også gå på tværs af eksisterende skel inden for og mellem ministerier og myndigheder, ligesom de i stigende grad bør involvere aktører fra hele samfundet.

7.3.1 En samtænkt udenrigspolitik

Både formuleringen og implementeringen af Danmarks diplomatiske og forsvarspolitiske indsatsområder bør ses under ét. Derfor bør Danmark i langt højere grad end i dag have én samtænkt udenrigspolitik. En mere strategisk tilgang til udenrigspolitikken er en forudsætning, hvis alle fra politisk og strategisk niveau til de udførende led skal trække i samme retning på tværs af organisatoriske skillelinjer.

Det kan opnås med en mere fremadrettet strategisk tilrettelæggelse af de udenrigspolitiske prioriteter, en bredere og tidligere inddragelse af interessenter i beslutningsgrundlaget i de enkelte sager og ved en forbedring af de beslutningsprocedurer for tilrettelæggelsen af Danmarks politik, der gælder i regeringen og i forhold til Folketinget.

Dermed kan der dannes en rød tråd for den samlede danske udenrigspolitiske indsats fra drøftelser i Folketinget over regeringens beslutninger til de udførende led på tværs af ministerier og myndigheder.

For at opnå dette, bør der iværksættes en række tiltag, som er beskrevet i det følgende. Tiltagene er internt forbundne, og vil således gensidigt kunne understøtte hinanden.

7.3.2 En national udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi

Danmarks udenrigspolitiske gennemslagskraft kan styrkes ved etablering af en prioriteret og strategisk tilrettelæggelse af det samlede udenrigs- og sikkerhedspolitiske indsatsområde i et fremadrettet prioriteringsdokument. Dokumentet kan have form af en bred national udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi, der omfatter hele paletten af eksterne instrumenter – udenrigs-, sikkerheds-, forsvars-, handels-, og udviklingspolitik.

Fastlæggelsen og afvejningen af de forskellige elementer i en sådan strategi er i sidste ende en politisk beslutning, der skal foretages af regeringen. Men grundlaget for den politiske beslutning, udarbejdelsen af analyser med mere, bør tilvejebringes i tæt samspil med alle centrale interessenter. Dokumentet og processen kan bidrage til en mere bæredygtig fokusering af arbejdsopgaver og ressourcer og en løbende offentlig diskussion af, hvordan vi bedst plejer Danmarks interesser.

En mere langsigtet tænkning vil gøre det muligt bedre at frigøre Danmarks potentiale med henblik på en fuld udnyttelse af nye muligheder og håndtering af diplomatiske og forsvarspolitiske udfordringer og risici. Det kan bringe Danmark på forkant med den internationale udvikling og skabe grundlag for initiativer, der skaber løsninger på nye udfordringer.
I strategidokumentet bør følgende elementer indgå:

- Fastlæggelse af visionen for Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik
- De nationale interesser, der skal varetages
- En analyse af den internationale udvikling (trusler, udfordringer, muligheder)
- Strategisk prioritering af anvendelsen af de udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitiske, handelspolitiske samt forsvarspolitiske instrumenter, herunder forsvarets operationsbudget.

7.3.3 Områdestrategier for kerneopgaverne

Til at understøtte den brede nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi bør der på tværs af ministerier formuleres områdestrategier. Strategierne skal dække den danske indsats til gennemførelse af de fem pejlemærker, der er identificeret i afsnit 7.2.

I disse strategier samtænkes de forskellige instrumenter og politikområder og alle relevante ministerier og myndigheder inddrages i processen med henblik på at sikre fuldt ejerskab og opfølgning på tværs af regeringen. Der bør være tale om korte og koncise strategier (ca. fem sider), som godkendes på regeringsniveau og tjener som strategisk ramme for den konkrete, implementerede politik på tværs af myndigheder, og som opdateres efter behov.

Herudover kan der efter behov udarbejdes strategier vedrørende specifikke geografiske eller tematiske områder, hvor der er identificeret særlige danske interesser, og der skal være fokus på konkrete danske prioriterede mål, instrumenter og midler. Et eksempel er udarbejdelse af en halvårlig fremadrettet strategi for Danmarks prioriteringer på det europapolitiske område.

7.3.4 Den interne beslutningsproces – koordinerede regeringsbeslutninger

Regeringen har bedt om et samlet bud på en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, handelspolitik og eksportfremme, samt udviklingspolitik. Det kan opnås ved en forbedring af de beslutningsprocedurer i regeringen og i forhold til Folketinget, der danner rammen om fastlæggelsen af Danmarks politik.

Der findes på nuværende tidspunkt ikke et dedikeret regeringsudvalg eller andet forum – med deltagelse af relevante ministre og aktører – som ramme om regeringens politiske og strategiske drøftelser om tilrettelæggelsen af vores diplomatiske og forsvarspolitiske indsats.

I dag træffes regeringens udenrigs-, sikkerheds, og forsvarspolitiske beslutninger primært i regeringens Koordinationsudvalg efter behandling i det forberedende Koordinationsudvalg. Koordinationsudvalgets faste medlemmer er Statsministeren, Udenrigsministeren og Finansministeren, og det udvides ad hoc med andre relevante ministre. Drøftelser om eksempelvis udsendelse af styrker til internationale missioner forberedes som hovedregel i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, der udarbejder skriftlige oplæg til beslutning.

Den nuværende beslutningsproces sikrer ikke systematisk, at beslutningerne er tænkt ind i en tilstrækkelig strategisk sammenhæng, og at der er den fornødne tid til strategiske drøftelser. Beslutninger risikerer dermed at fremstå ad-hoc. F.eks. foregår der ikke en fremadrettet politisk prioritering af forsvarets operationsbudget. Og beslutningsgrundlaget for bidrag til internationale militære operationer udarbejdes – og beslutningerne træffes – uden nødvendigvis direkte at inddrage alle centrale interessenter. Det formelle ansvar for at overvåge og sikre gennemførelsen af regeringens udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske beslutninger påhviler den pågældende ressortminister.

Etablering af et udenrigspolitisk forum

For at sikre en bedre koordination og samtænkning foreslås etablering af et udenrigspolitisk regeringsforum med ansvar for regeringens politiske og strategiske tilrettelæggelse af Danmarks internationale indsatser med følgende fokus:

- Fastlæggelse af den nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi
- Fastlæggelse af områdestrategierne m.v.
- Diplomatiske og forsvarspolitiske initiativer
- Konsoliderede beslutninger med større udenrigspolitisk rækkevidde
- Den europapolitiske strategi
- Strategisk tilrettelæggelse af det økonomiske diplomati.

Det udenrigspolitiske forum bør sammensættes af de centrale, relevante ministre, herunder Statsministeren (efter behov), Udenrigsministeren (også i kapacitet af udviklings- og handelsminister), Forsvarsministeren, Justitsministeren, Erhvervs- og Vækstministeren, Udlændinge, Integrations- og Boligministeren, samt Finansministeren og vil kunne udvides med relevante

ministre, f.eks. når økonomisk diplomati eller europapolitiske spørgsmål er på dagsordenen.

Dermed sikres koordinerede beslutninger på tværs af udenrigs-, sikkerheds-, forsvars-, udviklings-, og handelspolitikken. Det kan bidrage til, at udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger i højere grad løftes op på politisk niveau og træffes på et strategisk grundlag med velfunderede optioner. Det kan ligeledes bidrage til en prioritering af emner, således at der både bliver plads til konkrete beslutninger og tidskrævende strategiske drøftelser om udvalgte problemstillinger. Samtidig skabes mulighed for en politisk drøftelse af de samlede strategiske europapolitiske prioriteter. Endvidere forankres økonomisk diplomati, der går på tværs af flere ministerområder, på regeringsniveau. Endelig sikres inddragelse af alle centrale interessenter i beslutningsprocessen og i forhold til ansvarsfordeling og opfølgning.

Et sådant forum kan enten have karakter af et regeringsudvalg, regeringens Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Udvalg, eller et Nationalt Udenrigs- og Sikkerhedsråd eller en kombination af modellerne.

Regeringsudvalg for udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål

Modellen med etablering af et regeringsudvalg for udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål vil fungere på samme måde som øvrige regeringsudvalg med Udenrigsministeren som formand og med deltagelse af ovenfor nævnte ressortministre. Når Statsministeren deltager i udvalgets møder – typisk når udvalget behandler sager af samme karakter, som de udenrigspolitiske sager, der i dag behandles i Koordinationsudvalget – bør Statsministeren dog være formand.

For at forberede regeringens drøftelser kan der etableres et forberedende udvalg på departementschefniveau med Statsministeriet eller Udenrigsministeriet som formand (afhængigt af dagsordenen), hvor alle de relevante ministerier og myndigheder, herunder f.eks. Værnsfælles Forsvarskommando og efterretningstjenesterne, er repræsenteret.

Grundlaget for de forberedende drøftelser kan etableres i forskellige fora. De strategiske europapolitiske drøftelser kan således forberedes i regeringens EU-udvalg, mens de strategiske drøftelser om tilrettelæggelsen af økonomisk diplomati, eksempelvis kan forberedes i den interministerielle Koordinationsgruppe om økonomisk diplomati med inddragelse af erhvervsliv og andre interessenter gennem Udenrigsøkonomisk Forum. De udviklingspolitiske drøftelser kan tilrettelægges med inddragelse af Udviklingspolitisk Råd.

Med henblik på koordinering af udvalgets sager bør der tilknyttes en sekretariatsfunktion til udvalget. Dette sekretariat kan placeres i Udenrigsministeriet med repræsentanter fra øvrige relevante ministerier og myndigheder tilknyttet. Med den rette sammensætning og ledelsesmæssige fokus vil et sådant sekretariat kunne søge at drive samtænkning, både på strategisk og udførende niveau.

Nationalt Udenrigs- og Sikkerhedsråd

Et alternativ til et traditionelt regeringsudvalg er etablering af et Nationalt Udenrigs- og Sikkerhedsråd med samme sammensætning som regeringsudvalget, dog således at der i møderne deltager centrale embedsmænd, herunder også cheferne for efterretningstjenesterne og Forsvarschefen.

Til støtte for Det Nationale Udenrigs- og Sikkerhedsråd oprettes eller udvikles en funktion som national udenrigs- og sikkerhedsrådgiver med et mindre sekretariat tilknyttet. Rådgiveren skal have til opgave at lede udarbejdelsen af udkast til regeringens nationale sikkerhedsstrategi, og øvrige strategidokumenter, at udvikle udenrigspolitiske initiativer og drive forberedelsen af regeringens drøftelser og beslutninger i rådet og sikre deres gennemførelse. Til støtte for det forberedende arbejde kan rådgiveren inddrage de relevante ministerier og andre myndigheder, der er interessenter i en given sag.

Funktionen bør i givet fald forankres i Statsministeriet for at få det fornødne overblik og den nødvendige vægt til at bringe alle relevante aktører i spil på tværs af de forskellige organisationer. Den kan enten tillægges en eksisterende funktion i Statsministeriet eller oprettes som en selvstændig funktion.

7.3.5 Den eksterne beslutningsproces – Folketingets inddragelse

Det er regeringen, der fører Rigets udenrigspolitik. Det skal ske i overensstemmelse med de procedurer om Folketingets inddragelse, der følger af Grundloven. Med respekt herfor foreslås det, at regeringen præsenterer sin udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i Folketinget med henblik på en politisk drøftelse og på at opnå bred politisk opbakning og ejerskab til de fastlagte prioriteter for dansk udenrigspolitik.

Folketingets inddragelse i tilrettelæggelsen af Danmarks internationale engagement kan ske ved, at regeringen fremlægger sin nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi for Folketinget som grundlag for en fremadrettet folketingsdebat om Rigets udenrigs- sikkerheds- og forsvarspolitiske prioriteter i den kommende tid. Det vil give de politiske partier mulighed for at forholde sig til tilrettelæggelsen af politikken. Samtidig vil det være en fremgangsmåde, der sikrer en offentlig drøftelse af Danmarks udenrigspolitiske situation, Rigets interesser og fremadrettede prioriteringer. En sådan tilgang vil styrke kontinuiteten i Danmarks udenrigspolitik.

Debatten kan eventuelt afsluttes med en Folketingsvedtagelse om flertallets holdning til den fremlagte strategi. En sådan bred folketingsdebat om prioriteringen af hele det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område kunne samtidig erstatte de nuværende, mere tilbageskuende udenrigspolitiske redegørelser, som ikke giver tilstrækkelig anledning til fremadrettede, strategiske drøftelser af Danmarks interesser og udenrigspolitik.

Endvidere kan Folketinget overveje at koordinere sine internationale aktiviteter, herunder udvalgsrejser, mere aktivt med elementerne i den nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi og med timingen for eventuelle danske indsatser. Det vil kunne sikre, at Folketingets fokus og viden kan komme bedst muligt i spil i forhold til Danmarks interesser.

7.4 Konklusion

Regeringen udtrykte i kommissoriet ønske om, at udredningsarbejdet skulle lede til tre ting:

- En afdækning af Danmarks strategiske interesser i lyset af en række centrale udviklingstræk, udfordringer og muligheder i de kommende 10-15 år,
- Et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser i de kommende år.
- Et samlet bud på en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, handelspolitik og eksportfremme samt udviklingspolitik.

Ifølge kommissoriet vil udredningen blandt andet indgå i grundlaget for kommende forhandlinger om et nyt forsvarsforlig efter 2017 og i grundlaget for en ny udviklingspolitisk strategi i 2016.

På den baggrund er der i kapitel 1 præsenteret en model, hvor Danmarks interesser kan tjene som retningspile til prioritering af udenrigspolitikken, ligesom de internationale udviklingstræk, hvori Danmark skal navigere i de kommende 10-15 år, er præsenteret i kapitel 2.

Kapitel 3 beskriver udenrigstjenestens fremtidige rammebetingelser, instrumenter og opgaver, mens kapitel 4 afdækker Kongeriget Danmarks strategiske interesser i relation til såvel Danmarks multilaterale indsatser som de regionale indsatser. Kapitel 5 omhandler Danmarks globale engagement i form af udviklingspolitikken, stabiliseringsindsatser og økonomisk diplomati og indeholder blandt andet en række pejlemærker til brug for en ny udviklingspolitisk strategi. Kapitel 6 behandler spørgsmålet om forsvarets fremtidige opgaveløsning med udgangspunkt i Danmarks strategiske rammevilkår, og er udarbejdet med henblik på at kunne udgøre en del af grundlaget for de politiske drøftelser om et nyt forsvarsforlig efter 2017.

På den bagrund indeholder dette kapitel såvel et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser som et samlet bud på, hvordan der kan opnås en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, handelspolitik og eksportfremme samt udviklingspolitik.

Samlet set udstikker denne udredning en vej frem for varetagelse af Danmarks interesser og værdier i de næste 10-15 år. Følges denne vej, kan dansk diplomati og forsvar placere Danmark solidt i det internationale samarbejde og dermed bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark med et dansk værdigrundlag til gavn for befolkningen.

Bilag

UDENRIGSMINISTERIET
FORSVARSMINISTERIET

15. september 2015

Kommissorium for udredning om dansk udenrigspolitik

Den aktuelle globale udvikling betyder, at vi står overfor en ny udenrigs- og sikkerhedspolitisk virkelighed præget af politiske og økonomiske magtforskydninger, et ændret trusselbillede og større kompleksitet. Der er nye aktører med globale ambitioner og samtidigt forventninger om, at EU skal kunne påtage sig en større rolle på den internationale scene.

Denne udvikling vil sætte rammerne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i de kommende 10-15 år - og vil såvel stille nye krav til os, som skabe nye muligheder.

Blandt de centrale udviklingstræk, udfordringer og nye muligheder af betydning for Danmark er:

- Globale magtforskydninger, der gradvist flytter økonomisk, politisk og militær magt til nye aktører og centre – ikke mindst i Asien. Den udvikling åbner op for nytænkning og nye indflydelsesmuligheder for Danmark.

- Ny vækst i Europa og USA, som vil åbne muligheder på traditionelle markeder.

- Den stigende migration mod Europa fra svage og ustabile stater i Afrika og Mellemøsten. Kombinationen af svage stater og ustabilitet i regionen fører ikke alene til migration men skaber også plads til, at terror og organiseret kriminalitet får lov at udvikle sig.

- Konflikterne og den tiltagende voldelige ekstremisme i Mellemøsten og Nordafrika, som har kastet regionen ud i kaos og som skaber grobund for yderligere ekstremisme.

- Konflikten mellem Rusland og Ukraine, som er udtryk for nye geopolitiske spændinger i Danmarks nærområde. Ruslands ageren kan føre til fornyet ustabilitet i Europa og underminere den etablerede europæiske sikkerhedsarkitektur.

- Den stigende økonomiske og sikkerhedspolitiske betydning af udviklingen i Arktis. Der er brug for et fortsat tæt samarbejde i Kongeriget om Arktis og om det internationale arbejde.

- Udviklingen i verdens fattige lande med nye aktører, nye magtstrukturer, nye skrøbeligheder, men også nye vækstmuligheder. Med nye

FN-mål for fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling skal udviklingsbistand spille endnu bedre sammen med andre instrumenter og modtagerlandes egne behov og bidrag.

- Nye trusler og den globale udvikling, som skaber behov for et fortsat stærkt transatlantisk samarbejde samt en øget fokusering i lyset af den stigende efterspørgsel på Forsvarets kapaciteter til international og national opgaveløsning, herunder bl.a. i Arktis og i relation til cyberområdet.

Regeringen iværksætter derfor et udenrigs- og sikkerhedspolitisk udredningsarbejde.

Udredningen skal med afsæt i en afdækning af Danmarks strategiske interesser præsentere et samlet bud på en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, handelspolitik og eksportfremme samt udviklingspolitik.

Endvidere skal udredningen præsentere et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser.

Formålet med udredningen er at skabe grundlaget for en øget fokusering og prioritering af Danmarks internationale engagement og varetagelsen af Danmark interesser, herunder de kommercielle.

Udredningen vil bl.a. indgå i grundlaget for kommende forhandlinger om et nyt forsvarsforlig efter 2017 og i grundlaget for en ny udviklingspolitisk strategi i 2016.

Praktik

Den 15. september 2015 igangsætter Regeringen i overensstemmelse med Regeringsgrundlaget et udenrigspolitisk udredningsarbejde. Udredningen ledes af Peter Taksøe-Jensen.

Lederen af udredningsarbejdet placeres i Udenrigsministeriet, som sammen med Forsvarsministeriet yder sekretariatsbistand dedikeret til formålet. Herudover kan lederen af udredningsarbejdet trække på ministerierne, og de stiller relevant materiale til rådighed for arbejdet. Den nærmere tilrettelæggelse af bistanden sker i samråd med lederen af udredningsarbejdet.

Regeringen vil undervejs drøfte status for udredningen.

Udredningen skal i videst muligt omfang bygge videre på eksisterende analyser og rapporter ligesom aktuelle udenlandske analyser vil kunne inddrages.

Udredningsarbejdet vil løbende blive drøftet i en følgegruppe med eksperter med indsigt i området fra blandt andet organisationer og forskningsmiljøet, ligesom lederen af udredningen vil mødes med de etablerede udenrigspolitiske fora samt de politiske partier.

Udredningsarbejdet skal være afsluttet den 1. maj 2016.

Sekretariatet for udredningsarbejdet, april 2016

Bilag til udredning om dansk udenrigspolitik: Sammenfatning af Følgegruppens drøftelser

Som støtte til arbejdet med den udenrigspolitiske udredning blev der i henhold til kommissoriet nedsat en følgegruppe med eksperter fra blandt andet forskningsmiljøet og relevante organisationer. I løbet af arbejdet med udredningen har den samlede følgegruppe mødtes fire gange og drøftet de forskellige aspekter af fremtidens udenrigspolitik:

- Temaet for følgegruppens **første møde** den 19. oktober 2015 var formålet med udredningsarbejdet, og hvordan man sikrer en stærkere sammenhæng mellem strategiske interesser og udøvelsen af udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Et omdrejningspunkt på mødet var, hvordan man kan etablere en fortælling, hvor interesser og værdier kan stå klarere i udenrigspolitikken som pejlemærker for Danmarks indsatser.

- Disse drøftelser blev yderligere konkretiseret på følgegruppens **andet møde** den 10.december, hvor et centralt tema var visionen for en sammenhængende dansk udenrigspolitik. Følgegruppen drøftede også centrale globale udviklingstræk, muligheder og udfordringer i de kommende 10-15 år. Fokus var særligt på globale magtforskydninger, demografi og flygtninge- og migrationsstrømme.

- På det **tredje møde** i følgegruppen den 28. januar 2016 gik drøftelserne i dybden med Danmarks nationale interesser: Det blev diskuteret, hvad der er Danmarks nationale interesser, og hvordan de kan danne grundlag for en fokusering og prioritering af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske indsatser. Følgegruppen drøftede også, hvordan Danmark kan blive bedre til at samtænke udenrigspolitikkens mange instrumenter og derved opnå størst mulig gennemslagskraft og langvarig effekt. Der var særligt fokus på stabiliseringsindsatser i skrøbelige situationer.

- På det **fjerde møde** den 10. marts var fokus fremtidens udviklingspolitik med oplæg om såvel FN's 2030-dagsorden med de 17 nye verdensmål samt erhverslivets og civilsamfundets rolle i udviklingspolitikken. Afslutningsvis samlede følgegruppen trådene fra de fire møder og drøftede mulige mekanismer til at sikre en stærkere strategisk samtænkning.

Drøftelserne om de enkelte temaer har taget afsæt i mundtlige og skriftlige oplæg fra følgegruppens medlemmer og sekretariatet. Disse oplæg har ført diskussionerne rundt om alle aspekter af udredningsarbejdet, herunder sikkerheds-, forsvars-, udviklings- og handelspolitiske spørgsmål samt spørgsmålene om Danmarks muligheder og udfordringer i de kommende år.

En klar styrke ved følgegruppen har været den brede sammensætning af medlemmer, der repræsenterer såvel forskningsmiljøet, branche- og erhvervsorganisationer, tænketanke og civilsamfundet. Drøftelserne i følgegruppen har været åbne, livlige og præget af stort engagement. Der har været en løbende sparring omkring de centrale temaer i udredningen. Dermed har følgegruppens arbejde været af meget stor betydning for udredningen, og mange af ideerne i følgegruppen er videreført i udredningen.

Medlemmernes engagement er også kommet til udtryk i aktiv deltagelse i den offentlige debat sideløbende med udredningsarbejdet, ligesom flere følgegruppemedlemmer har bidraget til separate rundbordsdrøftelser om mere afgrænsede aspekter af udredningen.

Følgegruppen er ikke blevet bedt om at godkende udredningens konklusioner og anbefalinger, som alene er under ansvar af udrederen.

Vedlagt findes en oversigt over følgegruppens medlemmer såvel som sammenfatning af de fire møder udarbejdet løbende af sekretariatet.

Sekretariatet for udredningsarbejdet, april 2016

Medlemmer af følgegruppen for udredningsarbejdet

- Anne Steffensen, adm. direktør, Danmarks Rederiforening
- Birgitte Qvist Sørensen, generalsekretær, Folkekirkens Nødhjælp
- Catharina Sørensen, forskningschef, Tænketanken EUROPA
- Helle Malmvig, seniorforsker, DIIS
- Henrik Breitenbauch, centerleder, Center for Militære Studier, Københavns Universitet
- Jens Klarskov, adm. direktør, Dansk Erhverv
- Karen Hækkerup, adm. direktør, Landbrug & Fødevarer
- Karsten Dybvad, adm. direktør, Dansk Industri
- Kjeld Erik Brødsgaard, professor, CBS
- Lykke Friis, prorektor, Københavns Universitet og formand for Udenrigspolitisk Selskab
- Martin Marcussen, professor, Københavns Universitet
- Mikkel Vedby Rasmussen, professor, Københavns Universitet
- Nanna Hvidt, direktør, DIIS
- Niels Wang, kontreadmiral, chef for Forsvarsakademiet
- Ole Wæver, professor, Københavns Universitet
- Philipp Schröder, professor, Aarhus Universitet
- Poul Engberg-Pedersen, udviklingspolitisk ekspert, OECD
- Rebecca Adler-Nissen, professor, Københavns Universitet
- Sten Rynning, professor, Syddansk Universitet
- Torben Möger Pedersen, adm. direktør, PensionDanmark

Sekretariatet for udredningsarbejdet, april 2016

Sammenfatning fra det første møde i Følgegruppen, 19. oktober 2015, Eigtveds Pakhus

- Følgegruppen udtrykte forhåbning om, at udredningen vil komme med et bud på **pejlemærker eller principper** for Danmarks udenrigspolitik, ligesom der bør ske en **folkelig og politisk forankring** af sådanne strategiske pejlemærker eller principper. Der kan og bør etableres en engagerende fælles fortælling om Danmarks eksterne politikker. Det vil derfor være nyttigt at finde måder, hvorpå offentligheden kan inddrages i en debat om Danmarks udenrigspolitik. Netop ved at præsentere pejlemærker, principper og anbefalinger kan der lægges op til mere fremadskuende og principielle udenrigspolitiske drøftelser, også efter offentliggørelsen. Flere deltagere i følgegruppen tilbød at være vært for debatarrangementer. Rapporten burde så vidt muligt holdes i et bredt tilgængeligt sprog.

- Flere understregede den **udbrydelige sammenhæng mellem national og international politik i** det 21. århundrede. Dansk udenrigspolitik kan derfor ikke formuleres alene med udgangspunkt i den nationale politiske dagsorden eller alene ud fra udviklingen uden for landets grænser. Udenrigspolitikken bør udspringe både af et **narrativ** - eller **vision/doktrin** - om Danmarks udenrigspolitiske identitet og formuleres ud fra de udviklingstræk, der præger verden.

- Der var generel opbakning til at sikre en stærkere og mere udtalt sammenhæng mellem Danmarks **kerneinteresser** og udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Som en mulig vej fremhævedes en minimalistisk tilgang til nationale interesser, særligt at undgå inflation i sikkerhedsinteresser (trusler). Flere påpegede det problematiske i at foretage en bæredygtig prioritering af interesser - det er lettere at prioritere indsatser. Flere fremhævede **værdier** eller **principper** som et fortsat centralt element i dansk interessevaretagelse. Principper var på nogle områder et mere anvendeligt begreb end værdier. Med mindre vægt på trusler (nødvendighed), følger større betydning af visioner og valg. Endvidere blev der peget på **velstand** som en kerneinteresse – ikke blot som bekvemmelighed med også som en forudsætning for at kunne omsætte interesser til handling på andre områder, herunder varetagelse af nationens sikkerhed.

- I kontekst af den aktuelle ressourcemæssige situation på udenrigs-, udviklings-, og forsvarsområdet var der bred opbakning til, at udredningen giver et bud på et bæredygtigt **prioriteringsredskab**. Forslag til kriterier for, om et område bør prioriteres, var 1) om en indsats kan knyttes til Danmarks grundlæggende interesser, 2) om indsatsområdet er skrøbeligt (om noget er truet; kan falde begge veje) og 3) om Danmark kan gøre en forskel. Flere efterspurgte desuden en geografiske dimension i et prioriteringsredskab.

- Parallelt med interessevaretagelsen blev det fremhævet, at Danmark skal prioritere sin indsats på områder, hvor vi har særlige forudsætninger for at **gøre en forskel**. Det kan derfor være nyttigt, at udredningen både indeholder analyser af globale udviklingstræk og tager stilling til, hvilken type udenrigspolitisk aktør, Danmark er, og hvilke særlige forudsætninger og muligheder Danmark har for at påvirke Verden. Der blev foreslået en metodisk sondring mellem forhold, Danmark selv kan ændre, forhold Danmark kan ændre via andre og forhold, Danmark ikke kan ændre. Det blev ligeledes fremført, at fokus for Danmark ofte var på **positionering**, fremfor effekt, hvilket kunne belyses bedre.

- Blandt redskaberne blev der peget på **alliancer/partnerskaber** eller koncentriske cirkler bestående af lande med interessesammenfald på givne områder. Der blev foreslået en styrkelse af fælles indsatser mellem offentlige og private aktører, herunder offentlig og privat finansiering samt statslige og civile organisationer.

- Flere så også udredningen som en mulighed for at pege på, hvor vigtig den **internationale orden** og et stærkt sæt **internationale spilleregler** er, for at Danmark som småstat kan varetage sine interesser, herunder sikkerhedsinteresser og økonomiske interesser. Der er eksisterende strukturer og institutioner, som ofte bliver taget for givne, men som pt. er under forandring, bl.a. som følge af den grundlæggende magt-

forskydning fra vest mod øst. **EU, NATO og FN** blev nævnt som internationale organisationer, der med deres forpligtende karakter, kan levere globale offentlige goder (eks. miljø, klima, finansiel stabilitet, konfliktløsning, sikkerhed og handelsregimer), som Danmark er afhængig af. Danmark har derfor har en stærk interesse i at engagere sig i disse organisationer og påvirke dem aktivt. For så vidt angår EU ville det i udredningen i øvrigt være vigtigt at vise, hvordan EU konkret kan tjene som et redskab for varetagelse af Danmarks interesser i verden.

- Følgegruppen berørte herudover en række **mere specifikke spørgsmål** - heriblandt forholdet til USA og Kina, udviklingen i Danmarks østlige og sydlige nærområder, FN's nye verdensmål og bæredygtig udvikling, Arktis og Rigsfællesskabet samt udenrigstjenestens betydning for danske virksomheder og eksportfremme.

Sammenfatning fra det andet møde i Følgegruppen, 10. december 2015, Eigtveds Pakhus

- Der var enighed om, at en udenrigspolitisk vision ville være et godt udgangspunkt for en tiltrængt fastlæggelse af Danmarks udenrigspolitiske identitet. Men man skulle være skarp og gerne bruge 'store ord', som afspejler Danmarks aspirationer. Danmark trives bedst i en stabil, liberal og regelbundet verdensorden, og forsvarer bedst danske interesser og værdier ved at forsvare det internationale system. Endvidere skulle **Rigsfællesskabet** løftes ind som en central del af Danmarks udenrigspolitiske 'DNA'.

- **Formålet med udenrigspolitikken er dobbelt:** At ***påvirke*** den internationale udvikling til gavn for Danmark samt at ***forstå*** udviklingen, så Danmark bedst kan indrette sig efter virkeligheden omkring os. Danmark er i høj grad formet og har draget fordel af omverdenen, og det bør fremhæves klart. Det ville være nyttigt med en **regelmæssig proces** omkring visionen og prioriteterne i udenrigspolitik, som kan bidrage til politisk og folkeligt ejerskab og en konsolideret udenrigspolitisk linje.

- En vision bør ligeledes fremhæve, at Danmark opnår **konkrete fordele ved at samarbejde** ikke blot med partnere, men også gennem multilaterale fora og særligt gennem EU. Der bør skelnes tydeligt mellem forskellige former og niveauer af partnerskaber, herunder mellem multilaterale og overstatslige organisationer, varige og "mindre-varige" partnerskaber samt internationale strukturer. Følgegruppen var gennemgående bekymret i forhold til **EU's sammenhængskraft** i de kommende år, som flere betragtede som en betydelig udfordring.

- Vedrørende **globale magtforskydninger** bevæger verdens økonomiske (og politiske) tyngdepunkt sig yderligere i retning mod Asien frem mod 2030 som en naturlig konsekvens af den økonomiske vækst i de befolkningstunge asiatiske lande. Der er flere scenarier for den kinesiske økonomi, som på den ene side har et enormt potentiale, men på den anden side også indeholder usikkerhedsmomenter. Meget vil bl.a. afhænge af fortsat teknologisk udvikling og en succesfuld omstilling af økonomien til i højere grad også at være drevet intern efterspørgsel. Samtidig vil Danmark i stigende grad også skulle forholde sig til og samarbejde med lande (ikke kun i Asien), som helt eller delvist er **udemokratiske**. Den nødvendige øgede vægt i samarbejdet med disse lande vil stille nye krav til Danmarks udenrigspolitik.

- Man bør heller ikke overse **Afrika**, som ikke fylder meget i de globale statistikker, men som kan blive stadigt mere vigtigt for Europa, både i forhold til muligheder (samhandel, søfart mv.) og i forhold til risici (konflikter og migration), ikke mindst i lyset af den geografiske nærhed til Europa.

- Danmark kan og bør udnytte sine fordele gennem **netværk**, både mellem stater, private aktører og storbyer. På flere områder er København et mere velkendt 'brand' end Danmark, og ofte er storbyer eller delstater størrelsesmæssigt en mere passende samarbejdspartner for Danmark. Danmark har potentiale til at være en international **'ideleder'**, der kan være med til at forme løsninger på fælles udfordringer. For at styrke Danmarks evne til at føre en **samtænkt udenrigspolitik** kan der overvejes en række konkrete initiativer (blandt eksemplerne var et arktisk kompetencecenter, et stabiliseringsakademi eller et udenrigsud-

valg i regeringen). Hvad angår Danmarks erfaringer med **samtænkning og stabilisering** skulle man dog også passe på ikke at oversælge succeserne.

- Det blev samtidig bemærket, at Danmark og **dansk erhvervsliv** langt fra er ophørt med at være ideskabende. Danske virksomheder bliver eksempelvis stadigt bedre til at kombinere deres vareeksport (fx vindmøller) med varige tjenesteydelser (fx online monitorering og vedligeholdelse). Internationalisering og deltagelse i globale værdikæder bliver også vigtigere. Denne mere komplekse virkelighed skal afspejles i tilrettelæggelsen af Dammarks handelspolitik og Udenrigsministeriets eksportfremmeindsatser.

- Drøftelsen om **demografisk udvikling og migration** tog udgangspunkt i, at mennesker altid har migreret, og i en globaliseret verden vil det ikke blive mindre i omfang. I dag er ca. en mia. mennesker migranter. Flertallet migrerer lokalt eller regionalt, mens kun en mindre del bevæger sig fra syd mod nord. Bag migration ligger både 'push' og 'pull' faktorer. I Afrika vil befolkningsvæksten over de kommende år betyde, at over 50 millioner mennesker skal ind på arbejdsmarkedet årligt. Det stiller store krav til økonomisk vækst og uddannelse, men også politisk og miljømæssig inklusiv og bæredygtig udvikling i samfundene. Migration kan i den sammenhæng også være en 'ventil' i forhold til økonomisk og social uro i især fattigere 'afsenderområder'.

- På et tidspunkt hvor flygtningekrisen står meget højt på den danske og europæiske dagsorden, var det vigtigt ikke at glemme den **positive migrationsdagsorden**, som handler om at Danmark og andre europæiske lande i de kommende år kommer til at mangle kvalificeret arbejdskraft. Den hjemlige debat var aktuelt præget af en begrebsforvirring, der sammenblander flygtninge, migranter og udenlandsk arbejdskraft. Det var vigtigt at basere debatten på et nøgternt datagrundlag.

Sammenfatning fra det tredje møde i Følgegruppen, 28. januar 2016, Eigtveds Pakhus

- Gruppen diskuterede en **model for en mere interessebaseret udenrigspolitik**. Flere i gruppen fandt en sådan model nødvendig i lyset af de udenrigspolitiske rammevilkår, mens andre var mere forbeholdne overfor anvendeligheden i den virkelige verden. Der kunne med fordel fokuseres på, at Danmark faktisk er rigtig godt positioneret til at 'bidrage til' (og ikke blot 'sikre sig' i) en fortsat mere globaliseret verden. Ligeledes kunne der være en positiv definition af de nationale interesser frem for at lægge vægt på, hvad de *ikke* er.

- Det blev fremført, at **værdier er en logisk forudsætning for en fastlæggelse af interesser**, som igen var en forudsætning for at prioritere og afgøre, hvilke instrumenter, der skulle bruges i udenrigspolitikken. Dette burde fremstå klart, og det blev fremført, at danske værdier skulle defineres klart og konsistent. Flere bemærkede i den forbindelse, at man kunne forholde sig eksplicit til, at politik er normativt, og at fastlæggelsen af de grundlæggende værdier og interesser, der skal forfølges i udenrigspolitikken, i vid udstrækning måtte være et politisk spørgsmål. Udredningen kunne med fordel derfor opstille en 'affyringsrampe' for en politisk og offentlig debat om prioriteterne. Enkelte henviste til det pågående arbejde i EU-regi med udarbejdelsen af en ny global strategi og tilgangen til værdier i den sammenhæng.

- Det blev fremført, at en interessemodel ville lægge op til en teknokratisk **'pølsemaskine'**, der levnede for lidt plads til engagement og egentlig diskussion. Andre fandt omvendt, at formålet med udredningen netop måtte være et nøgternt og analytisk oplæg. Der blev også efterlyst en eksplicit rolle for udviklingspolitikken og de nye verdensmål i modellen. Disse var tæt knyttet til interessevaretagelse og ikke blot udtryk for filantropi. Flere understregede i øvrigt, at det var vigtigt, at en interessemodel ikke fremstod som en spareøvelse, men som en model, der var relevant uanset ressourcerne til rådighed.

- Det blev bemærket, at det kunne være nyttigt at fremhæve, hvordan **ressourcefordelingen** skulle ses i forhold til de mulige gevinster, og at man således – i økonomiske termer – kunne se enkelte tiltag i for-

hold til deres marginale omkostninger og marginale nytte. I den forbindelse blev det også fremført, at **kapaciteter** og ressourcer kunne inkluderes eksplicit i et prioriteringsværktøj.

- S**amtænkning** på det strategiske niveau burde ikke blot ses som samarbejde på tværs af myndigheder (whole-of-government), men **på tværs af både myndigheder og private aktører** som en 'whole-of-society'-tilgang. Det blev bemærket, at koordination mellem myndigheder er en del af 'den danske model'. Flere tilføjede dog også, at der kan samarbejdes langt mere effektivt på tværs af myndighedsskel, og at silotænkning fortsat er udbredt. Incitamentsstrukturer, der 'tvinger' til samarbejde kunne være en mulighed.

- Freds og Stabiliseringsfonden (FSF) har givet erfaringer med samarbejde omkring **stabiliseringsindsatser** mellem især militære, humanitære og udviklingsmæssige indsatser. Populært sagt kunne man dermed rette indsatsen mod ikke blot fattige mennesker, men *'fattige mennesker, der bliver skudt på'*. Dette kunne have flere fordele: 1) øget sikkerhed, også for Danmark 2) bedre liv for de hårdest prøvede befolkninger 3) globale goder i form af øget orden og stabilitet og 4) tættere bånd til de allierede, vi samarbejder med indsatserne om. Dette arbejde er vanskeligt i virkeligheden, hvilket erfaringerne fra Afghanistan viser. Det blev i den forbindelse fremført, at konflikter i sidste ende løses gennem **politiske forhandlinger** mellem de involverede og ikke i sig selv med militære indsatser. Der blev argumenteret for og imod at anvende en større del af udviklingsmidlerne til FSF.

- **Inden for udviklingsindsatser** var der et stort potentiale i øget samarbejde mellem myndigheder og institutionelle investorer, herunder i forhold til risikodeling på investeringssiden. Enkelte medlemmer opfordrede til at se på, om de forskellige offentlige investerings- og eksportstøtteordninger i større grad kunne samkøres, så man lettede adgangen for erhvervsliv og investorer. Det blev også bemærket, at der er en efterspørgsel i udviklingslande efter investeringer fra lande som Danmark, der typisk bidrager mere til lokal vækst og velfærd end eksempelvis investeringer fra asiatiske lande.

- Det blev endvidere bemærket, hvordan myndigheder på det økonomiske område i stigende grad må forholde sig til transnationale forhold, eksempelvis inden for sambeskatningsaftaler. Dette kunne således også ses som udenrigspolitiske områder eller områder, hvor der er behov for en øget sammenhæng mellem udenrigspolitiske og hjemlige forhold/betingelser. I det hele taget var der en udfordring i de **stadig tættere sammenhænge mellem indenrigs- og udenrigspolitik**.

Sammenfatning fra det fjerde møde i Følgegruppen, 10. marts 2016, Eigtveds Pakhus

- Følgegruppen drøftende rammerne for en **ny fortælling om udviklingspolitikken** med udgangspunkt i FN's nye verdensmål samt erhvervslivets og civilsamfundets rolle i udviklingssamarbejdet. Nogle mente, at fortællingen med fordel kan knyttes tættere til **danske interesser** og betydningen for Danmark i det hele taget. Ikke fordi det i sig selv vil gøre bistandsindsatserne mere effektive, men for at gøre dem mere nærværende for offentligheden. Andre mente, at danskerne føler sig som en del af et **globalt skæbnefællesskab**. En ny fortælling om udviklingspolitikken og udenrigspolitikken i øvrigt skal derfor ikke kun tage Danmark eller danske interesser som udgangspunkt for at møde forståelse eller opbakning i den danske befolkning.

- **FN's Verdensmål for 2030** var et oplagt udgangspunkt for Danmarks fremtidige udviklingspolitik. Verdensmålene bryder med tanken om udviklingssamarbejde som 'bistand', og åbner en ny bane for offentlige-private partnerskaber. Herunder om finansiering, hvor traditionel bistand kan bruges som løftestang for private investeringer i udviklingslande. Det blev fremhævet, at Danmark har noget særligt at byde på indenfor **politikformulering og regulering**, der er centrale forudsætninger for alle 17 mål. Flere så også verdensmålene og klimaftalen i Paris, herunder de nationale klimahandlingsplaner, som oplagte **muligheder for danske virksomheder.** Der var støtte til behovet for at prioritere i de 17 mål for at sikre gennemslagskraft på de områder, hvor Danmark kan gøre en forskel, men også en understregning af målenes

indbyrdes sammenhæng og komplementaritet. Enkelte fremhævede risikoen for at alle lande vælger de samme (mest attraktive) mål, mens andre fandt det helt nødvendigt for ressourceeffektive indsatser.

- I tilrettelæggelsen af udviklingspolitikken er der behov for at sondre mellem **forskellige landes udviklingsniveau og grad af skrøbelighed**. I de kriseramte, fattigste og skrøbeligste situationer vil tyngden af traditionel bistand og stabiliseringsindsatser fortsat betyde meget. I fattige, men stabile lande og især i mellemindkomst- og vækstlande vil der omvendt være grobund for offentlige-private partnerskaber. Forskellige mål skal forfølges i forskellige kontekster: fattigdomsbekæmpelse, politiske fremskridt, sikkerhed, globale fællesgoder, forebyggelse af kriser som kan ramme Danmark mv.

- Verdensmålenes universelle natur giver nye **dialogmuligheder**. Men de forpligter også til, at der **gøres en indsats i Danmark**. Det blev fremført, at danske/nordiske styrkepositioner og samfundsværdier er afspejlet i målene, og at Danmarks kan indtage en førende rolle. Der blev også opfordret til at sondre mellem egentlige målsætninger og mere procesorienterede mål og undermål.

- Der blev fra flere sider lagt vægt på en **"whole of society"-tilgang** til udviklingsindsatserne. Virksomheder og civilsamfundsaktører har midler, viden og interesse i at bidrage – og deres bidrag er nødvendigt for at øge effekten af indsatserne og få pengene til at strække længere. **Humanitære og skrøbelige situationer** er i stigende grad i fokus for innovative partnerskaber. Herunder flygtningelejre, hvor civilsamfundsorganisationer har lokalt kendskab og netværk, og danske virksomheder kan bidrage med konkrete løsninger.

- Der var enighed om, at **investeringer og handel** er et vigtigt instrument til at fremme bæredygtig udvikling. Men det skal tilrettelægges varsomt, så udviklingsbistand ikke bliver en skjult form for erhvervsstøtte, men alene bidrager til investorernes risikoafdækning. Det blev understreget, at investeringer fra et land som Danmark er særligt efterspurgte pga. den lokale forankring. Enkelte fandt, at man med fordel kunne styrke koordinationen mellem eller helt sammenlægge de eksisterende offentlige finansieringsinstitutioner (IFU, EKF, Vækstfonden) efter udenlandsk forbillede.

- I relation til udredningens behandling af **handelspolitikken** blev der opfordret til at fremhæve investeringer, eksport af serviceydelser, betydningen af markedsadgang samt behovet for at styrke frihandel i både dybden (nærmarkeder) og bredden (flere lande).

Opsamling på drøftelserne i følgegruppen

- I den afsluttende drøftelse i følgegruppen var fokus på hovedkonklusioner fra følgegruppens fire møder samt anbefalinger til udredningen fra medlemmerne. Der var generel opbakning til **en prioriteringsmodel** og opsatte **pejlemærker/prioriteter**, omend enkelte kom med forslag til udbygning og ændringer i prioriteterne. Generelt blev fremført, at Danmarks **fysiske tilstedeværelse** er en forudsætning for, at prioriterede indsatser kan have en virkning.

- Enkelte henviste til, at udredningen vil blive læst i relation til den aktuelle **besparelses- og effektiviseringsdiskurs**, og ord som 'prioritering' og 'fokusering' kunne blive opfattet som en anledning til nye nedskæringer. Argumenterne for en interessebaseret tilgang kunne derfor tydeliggøres. Flere efterlyste en analyse af **udviklingen i ressourcesituationen** over tid, og hvilke konsekvenser, det har haft for opgavevaretagelsen. Det skulle tydeliggøres, at der var tale om et **politisk valg**.

- I forhold til **fremtidens forsvarspolitik** blev det fortsatte behov for et deployerbart forsvar fremhævet, ligesom der også var behov for at bidrage til militær afskrækkelse, om end man ikke skulle forfalde til at lytte til pensionerede koldkrigeres 'senilcourage'. Ift. Arktis blev det fremført, at territorialforsvar i Arktis ville være en fejldisponering, idet eventuelle fremtidige konflikter nok kunne udspille sig mellem stormagter i Nordatlanten men næppe i Grønland.

Sekretariatet for udredningsarbejdet, april 2016

- I forhold til udredningens anbefalinger om **strategisk samtænkning** advarede flere mod ikke at oversælge begrebet 'samtænkning' som løsningen på alle udfordringer, herunder de ressourcemæssige. Det var et slogan, alle alligevel kunne være enige om. En mere forbundet verden med flere muligheder og udfordringer giver flere opgaver til Udenrigsministeriet og andre institutioner – ikke færre, og man kan ikke altid rationalisere sig ud af ressourcemangel ved 'blot' at samtænke mere.

- Flere fandt det vigtigt, at **mekanismer** for strategisk samtænkning **favner bredt**, og udviklings- og erhvervspolitiske og andre hensyn inddrages på lige fod med klassiske udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske hensyn. Det blev bemærket, at der er en international tendens med etablering af mekanismer i form af nationale sikkerhedsråd eller udenrigsudvalg på regeringsniveau.

- Der var bred opbakning til at identificere forskellige mekanismer for en **kontinuerlig, fremadrettet og bredt funderet udenrigspolitisk debat.** I den forbindelse fandt flere, at selve processen med at formulere strategier var afgørende, og det var i det arbejde, ny- og samtænkning opstod.

- Det var indtrykket fra drøftelserne, at der på tværs af udenrigs-, sikkerheds-, handels- og udviklingspolitikken osv. kunne etableres en stærk og engagerende fortælling, som danskerne politikerne kan forstå, debattere og være fælles om.

Sekretariatet for udredningen

Bilag til den udenrigspolitiske udredning

Arrangementer og institutioner som er konsulteret under udredningsarbejdet

Peter Taksøe-Jensen har som led i udredningsarbejdet deltaget i en række møder, konferencer, debatarrangementer og rundbordssamtaler og har haft drøftelser med repræsentanter for en række institutioner i Berlin, London, Haag, Bruxelle Washington D.C., Beijing, New York og Genève, herunder følgende:

Konferencer, debatmøder, rundbordssamtaler

- Debatmøde om dansk udenrigspolitik, eksport og internationalisering, Institut for Økonomi, Aarhus Universite
- Debatmøde med studenterforeninger om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
- Rundbordssamtale om stabilisering, forsvars- og sikkerhedspolitik, Center for Militære Studier, Københavns Universitet
- Rundbordssamtale om migration, Dansk Institut for Internationale Studier
- Debatmøde om Danmarks og EU's globale rolle, Tænketanken Europa
- Åbent debatmøde om menneskerettigheder og økonomisk vækst, Institut for Menneskerettigheder
- Møde om FN og Danmark, FN Byen, diverse organisationer
- Åbent debatmøde i Grønlands Kulturhus i Nuuk om Arktis i udenrigspolitikken
- Debatmøde om klima og miljø i udenrigspolitikken, Concito

Danske og grønlandske myndigheder

- Folketinget
- Statsministeriet
- Udenrigsministeriet, herunder chefgrupperne i ministeriets centre
- Forsvarsministeriet, herunder koncernledelsen og ministeriets chefgrupper
- Finansministeriet
- Justitsministeriet
- Erhvervs- og Vækstministeriet
- Miljø- og Fødevareministeriet
- Forsvarschefen
- Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse
- Beredskabsstyrelsen
- Hjemmeværnet
- Forsvarets Operationsstab
- Arktisk Kommando
- Forsknings- og Innovationsstyrelsen
- Danmarks Statistik
- Udenrigsdirektoratet i Grønland

Udenlandske myndigheder

- Herværende ambassadører, herunder fra Canada, Estland, Finland, Island, Japan, Letland, Litauen, Nederlande Norge, Polen, Storbritannien, Sverige, Tyskland og USA
- Besøgende delegationer fra bl.a. EU, Storbritannien og Norge, herunder Nathalie Tocci, særlig rådgiver for EU Høje Repræsentant og ansvarlig for EU's kommende udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi

Politikere i Danmark og Grønland

- Partiernes udenrigspolitiske, forsvarspolitiske, udviklingspolitiske, handelspolitiske og Europapolitiske ordførere
- Udenrigs- og sikkerhedspolitisk udvalg i Grønlands Landsting, Inatsisartut
- Martin Lidegaard, fhv. udenrigsminister
- Holger K. Nielsen, fhv. udenrigsminister
- Lene Espersen, fhv. udenrigsminister
- Søren Gade, fhv. forsvarsminister, gruppeformand, Venstre
- Nick Hækkerup, fhv. forsvarsminister, udenrigsordfører, Socialdemokratiet
- Henrik Dam Kristensen, fhv. minister, forsvarsordfører, Socialdemokratiet
- Søren Espersen, udenrigsordfører, Dansk Folkeparti
- Marie Krarup, forsvarsordfører, Dansk Folkeparti
- Niels Helveg Petersen, fhv. udenrigsminister
- Per Stig Møller, fhv. udenrigsminister
- Uffe Ellemann-Jensen, fhv. udenrigsminister
- Anders Fogh Rasmussen, fhv. statsminister og fhv. generalsekretær i NATO, Rasmussen Global

Tænketanke, NGO'er, virksomheder, brancheorganisationer, enkeltpersoner m.m.

- Dansk Institut for Internationale Studier
- Institut for Menneskerettigheder
- Folkekirkens Nødhjælp
- Investeringsfonden for Udviklingslande
- Danmarks Eksportkredit (EKF)
- FN-Forbundets Venner
- Børnefonden
- Udenrigsøkonomisk Forum
- PensionDanmark
- Dansk Industri
- Dansk Industri, Udvalg for Erhvervspolitik
- Dansk Industri, Internationalt Markedsudvalg
- Baltic Development Forum
- Minik Rosing, KU

Berlin

- Afdeling for Østeuropa, Kaukasus og Centralasien, Tyske udenrigsministerium
- Planlægningsenheden, Tyske udenrigsministerium
- Forbundskanslerens kontor
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

London

- Cabinet Office
- National Security Council
- Det britiske forsvarsministerium
- Det britiske udenrigsministerium

Haag

- Nederlandske udenrigsministerium
- Nederlandske forsvarsministerium
- Tænketanken De Vise

- Scientific Council for Government Policy
- Hague Centre for Strategic Studies

Bruxelles

- Udenlandske ambassadører til EU og NATO
- EU's generaldirektorater for Migration og Indre Anliggender, Energi og Handel
- European External Action Service
- EU Strategic Planning Division
- EU Strategy and General Affairs
- European Political Strategy Centre
- NATO's civile og militære stabe
- General Knud Bartels, fhv. Forsvarschef og fhv. formand for NATO's Militære Komité

Washington D.C.

- Det amerikanske forsvarsministerium, Pentagon
- Det amerikanske udenrigsministerium
- World Resources Institute
- Center for Transatlantic Relations, SAIS
- Center for Global Development
- McCain Institute
- Brookings Institute
- Hudson Institute
- Verdensbanken
- Woodrow Wilson Center
- The German Marshall Fund
- Center for Strategic and International Studies

Beijing

- Policy Planning Department, kinesiske udenrigsministerium
- Department of International Organizations and Conferences, kinesiske udenrigsministerium
- China Foreign Affairs University
- China Academy of Social Sciences
- Udenlandske ambassadører til Kina

New York

- Department of Peacekeeping Operations, FN
- Office for Coordination of Humanitarian Affairs, FN
- Formanden for FN's Generalforsamling
- Udenlandske ambassadører til FN i New York
- United Nations Foundation
- Center on International Studies, New York University
- Repræsentanter for iværksættermiljøet inden for IT
- Google

Genève

- Verdenssundhedsorganisationen, WHO
- FN's centrale organisation til forebyggelse og bekæmpelse af HIV og AIDS, UNAIDS
- FN's Højkommissariat for Flygtninge UNHCR
- International Organisation for Migration, IOM/OIM
- Verdenshandelsorganisationen, WTO
- Sekretariatet for FN's højkommissær for menneskerettigheder, OHCHR
- World Economic Forum
- Udenlandske ambassadører til FN i Genève

Sekretariatet for udredningen

April 2016