

Det internationale Folketing og muligheden for diplomatisk koordination

Temnummer: Cybersikkerhed

Som så mange andre parlamenter har Folketinget gjort sig bemærket som en aktiv international aktør. Selvom udenrigspolitik formelt er et regeringsanliggende, er kontakten til udlandet en fast del af arbejdet i Folketingets udvalg, delegationer, partier og Præsidium. Dette "parlamentariske diplomati" opererer til tider uafhængigt af, men oftest i koordination med Udenrigsministeriet, der bl.a. bistår i planlægningen af udvalgsrejser. I denne kronik diskuteres, hvorvidt et mere strategisk samarbejde

kan føre til en bedre udnyttelse af den diplomatiske kapacitet. Historien viser, at samarbejde mellem det ministerielle og det parlamentariske diplomati kan fungere godt, men at en balancegang kræves for at sikre, at hverken Folketingets autonomi eller regeringens udenrigspolitiske prærogativ sættes over styr. Tilrettelægges det ordentligt, kan et samarbejde dog være fordelagtigt for såvel Folketinget som for regeringen og Udenrigsministeriet.

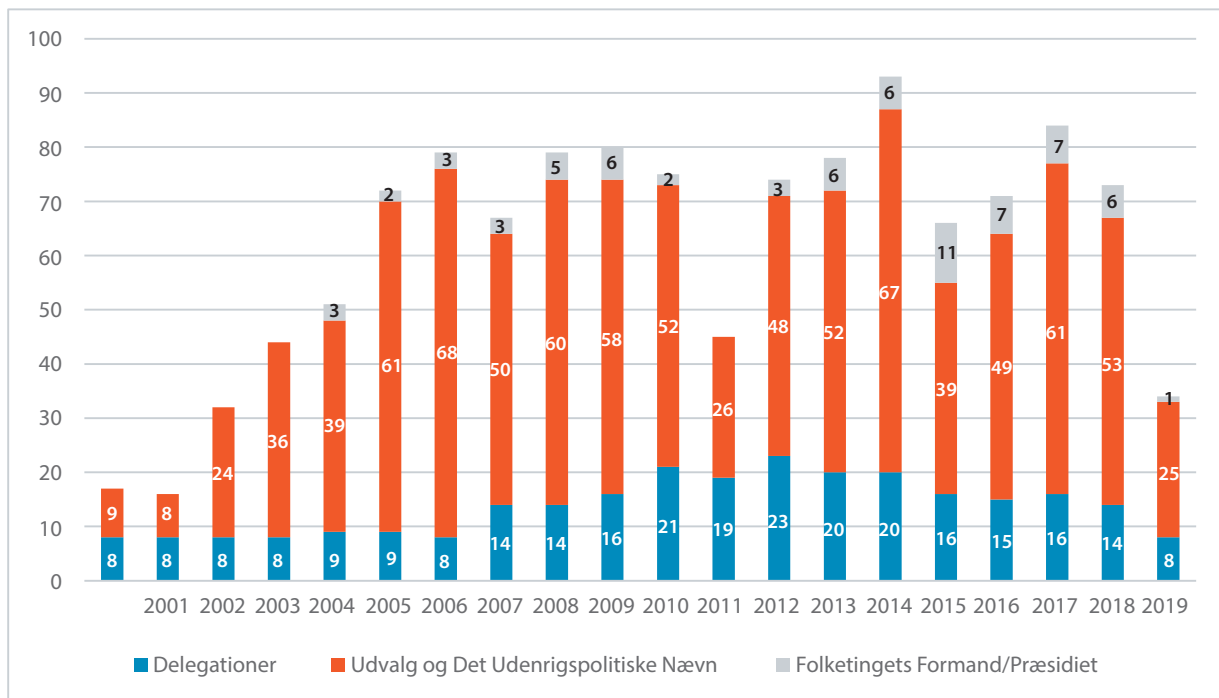
I takt med at skellet mellem indenrigs- og udenrigspolitik udviskes, flere beslutninger tages i internationale institutioner og private aktører i visse tilfælde overgår stater i økonomisk betydning og realpolitisk indflydelse, mister Udenrigsministeriet sin traditionelle rolle som gatekeeper mellem ind- og udland. Diplomatiets funktioner "siver ud af udenrigsministerierne" og overtages af andre ministerier, såvel som ikke-statslige aktører, herunder byer, virksomheder og NGO'er (Marcussen, 2013).

I Danmark er en del af diplomatiet også sivet ind i Folketinget. Ifølge Grundloven repræsenterer regeringen riget i mellemfolkelige anliggender. Folketingets samtykke er påkrævet i visse udenrigspolitiske spørgsmål, og det Udenrigspolitiske Nævn har krav på at blive konsulteret "forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde". I udgangspunktet er mellemfolkelige anliggender dog regeringsanliggender, der i henhold til Udenrigsloven varetages af udenrigstjenesten.

Ikke desto mindre har også Folketinget taget en del af den diplomatiske métier til sig og praktiserer såkaldt parlamentarisk diplomati (Stavridis og Jančić, 2016). Det er ikke et nyt fænomen. Allerede i 1889 var Frederik Bajer (V) sammen med parlamentarikere fra otte andre lande med til at stifte Den Interparlamentariske Union (IPU) som et tværnationalt forum, hvor parlamentarikere kunne arbejde for dialog og fredelig bilæggelse af internationale konflikter. Det var bl.a. med til at sikre ham Nobels Fredspris i 1908.

**VIKTOR LERCHE-
JØRGENSEN LASSEN**
cand.scient.pol.,
viktorlassen@hotmail.com

Figur 1: Årligt antal udlandsrejser foretaget af Folketingets delegationer, udvalg (inkl. Det Udenrigspolitiske Nævn) og Formanden/Præsidiet



Kilde: Lassen (2020).

I dag er en stor del af Folketingets arbejde orienteret mod udlandet. I perioden fra år 2000 til og med 2019 er der registreret mere end 1.200 udlandsrejser i Folketingets rejsekalender (figur 1). Siden Radioudvalget foretog Rigsdagens første udenlandske udvalgsrejse i 1925 (dog ikke længere end til Malmö), er studieture blevet en fast del af udvalgsarbejdet. Men rejser er mere end blot en mulighed for at indhente inspiration og erfaringer til brug i det parlamentariske arbejde på Christiansborg. Det er også en mulighed for at repræsentere folkestyret udadtil.

Det sker især i de interparlamentariske forsamlinger, hvor Folketinget er repræsenteret, som typisk træder sammen et par gange om året. IPU er siden Frederik Bajers tid vokset til at omfatte 179 nationale parlamenter, hvorfor forsamlingen til tider omtales som en parlamentarisk pendant til FN's Generalforsamling. Siden 1952 har medlemmer af Folketinget og de øvrige nordiske parlamenter arbejdet for regionalt samarbejde i Nordisk Råd. Folketinget er også repræsenteret i Europarådets, NATO's og OSCE's respektive parlamentariske forsamlinger, der i sin tid blev oprettet for at sikre, at bl.a. det menneskerets- og sikkerhedspolitiske samarbejde ikke kun foregik på regeringsniveau. I EU har Lissabontraktaten givet de nationale parlamenter nye muligheder for at samarbejde med hinanden og med Europa-Parlamentet, hvor Folketingets sekretariat har en medarbejder fast udstationeret. Folketinget er desuden repræsenteret i det arktiske parlamentssamarbejde og har efter seneste valg derudover fået en fast arktisk delegation.

Folketinget og dets organer repræsenterer ikke i formel forstand Danmark under udlandsbesøg. Men interessen for at møde de parlamentariske repræsentanter er stor, når eksempelvis Folketingets Formand eller Det Udenrigspolitiske Nævn kommer på besøg. Efter regenten er Formanden den næstøverst rangerende i Danmark, og selv om der til daglig ikke følger stor politisk magt med posten, tæller den slags i diplomatiets verden. Det så man især, da Mogens Lykketoft (S) nærmest omdannede formandsposten til en parlamentarisk udenrigsministerpost og mødtes med en talløs række af repræsentanter – fra statsledere til menneskeretsaktivister – på Formandskontoret og på besøg rundt om i verden. Det Udenrigspolitiske Nævn bliver jævnligt taget imod af beslutningstagere på regeringsniveau, der dermed ofte får mulighed for at møde forhenværende såvel som mulige fremtidige danske stats- og udenrigsministre.

Desuden opretholder også de enkelte partier hver især forbindelser, f.eks. til søsterpartier i udlandet. Udenlandske diplomater i København har nogle gange fundet det svært at få folketingsmedlemmerne i tale (Marcussen og Nielsen, 2019). Men ved at invitere individuelle folketingsmedlemmer på besøg i de respektive lande, er det lykkedes bl.a. det amerikanske, franske og taiwanske udenrigsministerium at skabe kontakt.

Koordination mellem klassisk og parlamentarisk diplomati?

Udenrigsministeriet har altså ikke monopol på kontakten til udlandet. I stedet forsøger ministeriet i dag at koordinere internationale aktiviteter, både på tværs af ministerier og sammen med kommuner, erhvervsliv og NGO'er.

Også det parlamentariske diplomati udøves i mange henseender i koordination med Udenrigsministeriet. Ambassaderne bidrager til planlægningen og afviklingen af udvalgsrejser. Ambassaderne har til gengæld mulighed for at bede udvalgene om at tage konkrete problemstillinger op på vegne af danske virksomheder (ERU, 2013). Ministre inviterer udvalg med på eksportfremstød og på besigtigelsesture af Danmarks bistandsindsats. Folketinget er hvert år repræsenteret i den danske delegation til FN's Generalforsamling og ved FN's Klimatopmøder.

For at få det fulde diplomatiske udbytte ud af Folketingets rolle som international aktør har flere foreslået at opgradere koordinationen mellem det klassisk ministerielle diplomati og det parlamentariske diplomati til et mere strategisk niveau. Ambassadør Peter Taksøe-Jensen forslår i sin udredning af dansk udenrigspolitik, at Folketinget kan "koordinere sine internationale aktiviteter, herunder udvalgsrejser, mere aktivt med elementerne i den nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi og med timingen for eventuelle danske indsats" (Taksøe-Jensen, 2016: 89).

Forhenværende udenrigsminister og medlem af Folketinget Holger K. Nielsen har efterspurgt større vidensdeling og opfordret Udenrigsministeriet til aktivt at bruge Folketinget dér, "hvor den diplomatiske etikette gør det vanskeligt for

regeringen at operere. Det gælder f.eks. i kontakten til oppositionsbevægelser, menneskerettighedsforkæmpere, nationale mindretal m.v.” (Nielsen, 2020: 173). Nielsen nævner selv som eksempler Folketingets modtagelse af Dalai Lama og et besøg i Tyrkiet i forbindelse med fængslingen af kurdiske parlamentarikere. Også i EU og de øvrige medlemsstater diskuteres potentialet for en synergieffekt ved at forbinde diplomatiske indsatser på parlaments- og regeringssiden (Zamfir, 2019).

I Danmark er den slags ikke uden fortilfælde. Selvom udenrigspolitik alle dage har været et regeringsanliggende, er der tradition for, at det parlamentariske og det ministerielle diplomati væves sammen. Allerede i 1918 blev Rigsdagens partier inviteret til at deltage i den delegation til Reykjavik, der på Danmarks vegne skulle forhandle om Islands selvstændighed. Konservative afstod, men både Socialdemokratiet og Venstre sendte delegerede, der sammen med handelsminister Hage (R) hver især fik betydelig direkte indflydelse under forhandlingerne (Duedahl, 2006). Året efter var alle Rigsdagens partier repræsenteret, da vilkårene for Sønderjyllands genforening skulle fastlægges på Versailleskonferencen. Udenrigsminister Scavenius (R) var gået med til at lade hvert parti udpege en delegeret, efter det trods uenigheder var lykkedes partierne og de sønderjyske repræsentanter at formulere en fælles forhandlingsposition (Jørgensen, 1970: 254).

I 20'erne og 30'erne blev Danmark et foregangsland for parlamentarisk deltagelse i Folkeforbundet. Sammen med Schweiz var Danmark det eneste land, der havde parlamentarikere med til samtlige regulære sessioner (Götz, 2016: 266) og traditionen fortsatte i FN efter Anden Verdenskrig. Hvor mange lande udelukkende lader sig repræsentere af deres regering og karrierediplomater, har Folketinget fra starten været repræsenteret i den danske delegation til FN's Generalforsamling, hvor de i mange år havde stor direkte indflydelse.

I 60'erne førte den parlamentariske indflydelse til debat. Da SF udpegede Kai Moltke som sin delegerede, fik det eksempelvis Dagbladet Information til at spørge, ”om det kan være formaalstjenstligt at lade en overbevist modstander af den hidtidige danske udenrigspolitik repræsentere den danske regering. Kai Moltke vil givetvis ikke føle sig forpligtet til at undlade at give udtryk for sine meninger i udvalgene” (Information, 1961). Man var med andre ord blevet bevidst om, at Folketingets suverænitet risikerede at støde sammen med det udenrigspolitiske regeringsprærogativ.

I 1965 udbrød der magtkamp i FN-delegationen. Delegationsformand og medlem af Folketinget Frode Jakobsen (S) havde i praksis taget styringen i delegationen og dermed i dansk FN-politik. Det huede ikke hans partifælle, udenrigsminister Per Hækkerup (S), der var uenig med Jakobsen i mange udenrigspolitiske spørgsmål. Jakobsen blev tilbudt den til lejligheden opfundne stilling som nedrustningsambassadør for at skabe ”et mere logisk hierarki i den danske FN-repræsentation” (oversat af forfatter), som det blev

omtalt fra amerikansk side (Midtgaard, 2005: 270). Jakobsen afslog tilbuddet, men fratrådte efterfølgende delegationsformandsposten.

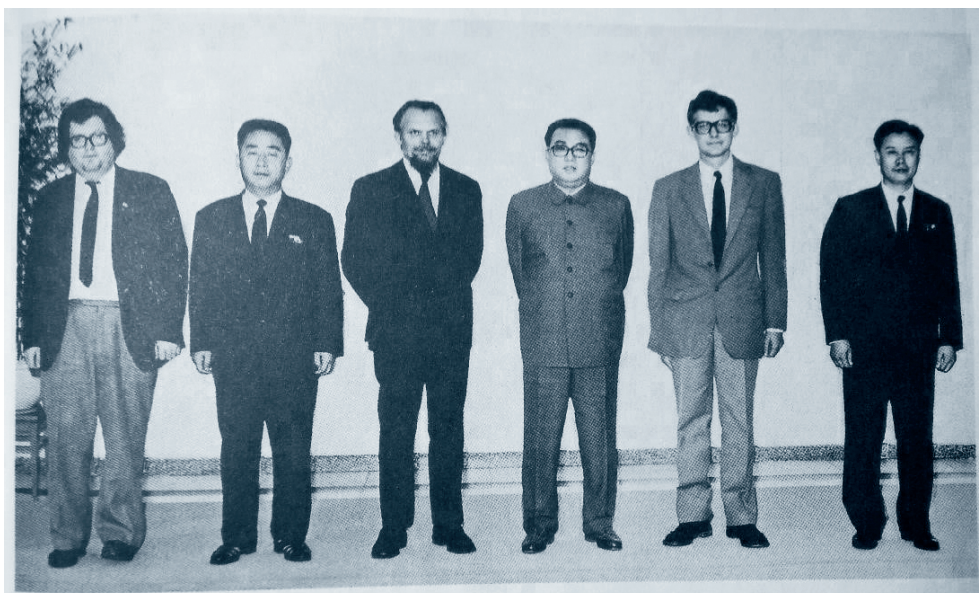
Siden da blev folketingsrepræsentanterne i FN-delegationen degraderet fra at være officielle repræsentanter og har siden haft officiel status som suppleanter eller rådgivere. Nogle var utilfredse, mens andre satte pris på ikke at skulle optræde som repræsentanter for udenrigspolitikker, de ikke altid selv var enige i (Petersen, 1998: 120).



Note: Rigsdagens kloakudvalg på studietur til England i 1936. Det Kgl. Biblioteks Billedsamling.



Note: Rigsdagens repræsentant Hartvig Frisch (S) underskriver FN-pagten ved San Francisco-konferencen i 1945. I baggrunden ses de øvrige danske delegationsmedlemmer: legationsråd Povl Bang Jensen, professor og repræsentant for Frihedsrådet Erik Husfeldt og gesandt Henrik Kauffmann. Politikens Pressefoto.



Note: Formand for venskabsforeningen Danmark-Nordkorea Christen Amby samt folketingsmedlemmerne Gert Petersen (SF) og Svend Auken (S) på besøg hos Kim Il-Sung i 1973. Den 1,92 m høje Svend Auken er angiveligt redigeret lavere på billedet for ikke at rage for meget op over Den store leder (Petersen, 1998: 271).

Koordinationens begrænsninger og muligheder

En øget koordination mellem det klassiske og det parlamentariske diplomati i dag må ikke skabe tvivl om Folketingets autonomi. Regeringen kan selvsagt ikke pålægge medlemmer af Folketinget, hvad de skal gøre og sige, eller hvem de skal mødes med. Koordination må heller ikke skabe tvivl om regeringens udenrigspolitiske prærogativ. Skal Danmark fortsat have én og ikke 179 udenrigspolitikker, bør der fortsat være en vis armlængde, så folketingsmedlemmer ikke fejlagtigt opfattes som repræsentanter for officiel dansk udenrigspolitik. Der er også grænser for, hvilken diplomatisk rolle Folketinget kan tiltænkes. Størstedelen af udenrigstjenestens arbejde er ”rugbrødsarbejde”, og mange opgaver kræver ubetinget den ekspertise og erfaring med det diplomatiske håndværk, som kun en professionel udenrigstjeneste kan levere.

Men en højere grad af koordination kan også medføre betydelige fordele for Folketinget såvel som for regeringen og Udenrigsministeriet. Folketingsmedlemmerne kan få mulighed for at opbygge værdifulde internationale netværk, få del i af noget af al den viden, der eksisterer i Udenrigsministeriet, og styrke den parlamentariske kontrol.

Regeringen kan ved at inddrage Folketinget få større sikkerhed omkring den parlamentariske opbakning. Det er især relevant i spørgsmål, hvor Grundloven kræver Folketingets samtykke. Men Folketingets deltagelse i FN-delegationen er igen også et godt eksempel. I 80’erne fik det alternative sikkerhedspolitiske flertals dominans i udenrigspolitikken regeringen til at genoverveje Danmarks kandidatur til FN’s Sikkerhedsråd. Folketinget blev dog fortsat inviteret med i delegationerne til FN’s Generalforsamling, og daværende FN-ambassadør Ole Bierring forklarede efterfølgende, at det netop var ved at inkludere Folketinget, at man fik skabt en fælles forståelse af Danmarks

muligheder og begrænsninger i FN. Mens der var stor politisk kontrovers om Danmarks forhold til NATO, sikrede regeringen sig parlamentarisk ro på bagsmækken hvad angik FN, mens Danmark havde plads i Sikkerhedsrådet 1985-86 (Götz, 2011: 195).

Også i Udenrigsministeriet kan man have en interesse i et tættere samarbejde med Folketinget. Omkring århundredskiftet udtalte Frederik Bajer fra Folketingets talerstol: ”Jeg beklager, at vor udenrigspolitik er sejlet ind i et så tavst tidsrum, at vi i modsætning til andre stater lever i en næsten fuldstændig uvidenhed om, hvilke opgaver særlig Udenrigsministeriet lever for” (citeret i Larsen, 1986: 11). Samme uvished plager Udenrigsministeriet i dag, og folketingsmedlemmernes opfattelse af, at ministeriet lukker sig om sig selv (Tjalve og Henriksen, 2008) har givetvis bidraget til dets svækkede position på Slotsolmen (Andersen, 2020) og dalende bevillinger gennem mange år. Et tættere samarbejde med Folketinget kunne give folketingsmedlemmerne bedre blik for diplomatiets betydning og dets udfordringer. Med deres synlighed i offentligheden kan folketingsmedlemmerne også give Udenrigsministeriets offentlighedsdiplomatiske indsats et boost, både i udlandet og i Danmark.

Tages der højde for det parlamentariske diplomatis styrker og begrænsninger, kan øget samarbejde med det klassiske diplomati være fordelagtigt for alle parter og styrke Danmarks samlede stemme udadtil. Samarbejdet kan tilrettelægges på mange måder. Her følger til sidst et par idéer til, hvor man kunne starte.

- Udenrigsministeriets Trade Council (tidligere Eksportrådet) modtager allerede i dag Folketingets rejsekalender og fordeler den rundt til eksportmedarbejdere på ambassaderne, der har mulighed for at bede tilrejsende udvalg om at tage bestemte problemstillinger op med myndigheder i landet af interesse for danske virksomheder. Det er oplagt at overveje, om der også er andre diplomatiske dagsordner, parlamentarikerne kan rekrutteres til, f.eks. demokratiindsatser rundt omkring i verden.
- Folketinget har for nylig fået både en arktisk delegation og et tværpolitisk netværk for FN's verdensmål. Både Arktis og Verdensmålene er vigtige elementer i dansk udenrigspolitik og nyder bred interesse i Folketinget. Det er derfor oplagt at overveje, hvordan disse nye formater for folketingsarbejdet kan indtænkes i Danmarks samlede udenrigspolitik.
- Et andet muligt format er parlamentariske venskabsgrupper. Et bredt flertal i Folketinget støttede i 2004 op om oprettelsen af en parlamentarisk venskabsgruppe i solidaritet med Taiwan. Derudover har Folketinget ikke haft andre venskabsgrupper. I mange andre parlamenter er de ellers udbredte, f.eks. har den svenske Rigsdag omkring 40 bilaterale og regionale venskabsgrupper, og det franske Senat har 80 (Zamfir, 2019: 9). Flere parlamenter, bl.a. det estiske, har desuden venskabsgrupper til Danmark. Venskabsgrupper i Folketinget ville kunne fungere som fora for udvidet dialog og vidensdeling med Udenrigsministeriet, som kontaktpunkter for det diplomatiske korps i København og som repræsentanter for Folketinget ved indkommende besøg.

Litteratur

- Andersen, Louise Riis (2020), "På tværs – om Udenrigsministeriets position på Slotsholmen", *Økonomi & Politik*, 93(1): 143-55.
- ERU (2013), "Forslag om at tænke erhvervslivet ind i studierejser", Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalget 2012-13 Alm.del, Bilag 200.
- Götz, Norbert (2011), *Deliberative Diplomacy: The Nordic Approach to Global Governance and Societal Representation at the United Nations*, Dordrecht: Republic of Letters Publishing.
- Götz, Norbert (2016), "Parliamentarian Democracy Going Global: The Fading Nordic Model", Jussi Kurunmäki og Johan Strang, red., *Rhetorics of Nordic Democracy*, Helsinki: Finnish Literature Society, pp. 262-89.
- Information* (1961), "SF's FN-delegerede maa stemme mod sin overbevisning", 8. august.
- Jørgensen, Harald (1970), *Genforeningens statspolitiske baggrund*, Historisk Samfund for Sønderjylland.
- Larsen, Knud (1986), "Lovgivningsmagten og udenrigspolitikken – historisk set", i Niels Jørgen Haagerup og Kristian Thune, red., *Folketinget og udenrigspolitikken*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut/Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Lassen, Viktor Lerche-Jørgensen (2020), *Parlamentarisk diplomati – Folketinget som international aktør*, speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Marcussen, Martin og Svend Roed Nielsen (2019), *På mission i Danmark. Diplomatisk tiltrækningskraft til debat*, København: DJØF-Forlag.
- Marcussen, Martin (2013), "Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomatiet opstår". *Samfundsøkonomen*, juni, no. 2, pp. 5-11.
- Midtgaard, Kristine (2005), *Småstat, magt og sikkerhed. Danmark og FN 1949-65*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, Holger K. (2020), "Folketinget og Udenrigsministeriet". *Økonomi & Politik*, 93(1): 165-74.
- Petersen, Gert (1998), *Inden for systemet – og udenfor*, København: Lindhardt og Ringhof.
- Stavridis, Stelios og Davor Jančić (2016), "The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics", *The Hague Journal of Diplomacy*, 11(2-3): 105-20.
- Taksøe-Jensen, Peter (2016), *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik*, Udenrigsministeriet.
- Tjalve, Vibeke Schou og Anders Henriksen (2008), 'Vi diskuterer jo ikke politik på den måde'. *Regeringen, Folketinget og sikkerhedspolitikken*, København: Dansk Institut for Militære Studier.
- Zamfir, Ionel (2019), "Connecting parliamentary and executive diplomacy at EU and Member State level", European Parliamentary Research Service.