

De danske byer som udenrigspolitiske aktører i Ukraine

Reviewartikel

"Byer laver ikke udenrigspolitik". Det har været den officielle sandhed om de danske byer og kommuners internationale samarbejde i mange år. Ofte har der været refereret til kommunalfuldmagten, som angiveligt skulle forhindre byer i at beskæftige sig med udenrigspolitiske anliggender. Men måske er tiden kommet til at genoverveje, hvilken rolle de danske byer spiller i dansk udenrigspolitik. De danske byers engagement i Ukraine synes at være et god illustra-

tion af, at danske byer er endog særdeles villige til at bidrage til den samlede danske udenrigspolitiske indsats. Casen illustrerer også, at både Folketinget og regeringen er meget interesserede i at engagere de danske byer i dansk udenrigspolitik. Endelig demonstreres, at kommunalfuldmagten er ganske dynamisk og i stadig større udstrækning åbner op for, at danske byer engagerer sig i og bidrager til dansk udenrigspolitik.

Byer som udenrigspolitiske aktører

Formelt beskæftiger de danske kommuner sig ikke med udenrigspolitik. Grundloven placerer den udenrigspolitiske kompetence hos regeringen. Kommunalfuldmagten går endda skridtet videre og stadfæster, at hverken folkevalgte kommunalpolitikere eller kommunalforvaltningen må fremkomme med meningsytringer, der har med statens udenrigs- og sikkerhedspolitik at gøre.

Den formelle side af sagen synes således klar. I realiteternes verden er afgrænsningen mellem udenrigs- og indenrigspolitik imidlertid ikke særlig klar. Ganske mange danske kommuner – særligt efter at kommunalreformen trådte i kraft i 2007 – har med tiden fundet det nyttigt at engagere sig i forskellige former for internationalt samarbejde. Det gælder blandt andet forskellige former for strategisk bysamarbejde og deltagelse i internationale bynetværk (Acuto og Leffel, 2021). Internationalt tilskynder blandt andet EU-Kommissionen, EU's regionaludvalg og Europarådets lokalkongres de danske kommuner til at tage et større og mere selvstændigt ansvar for det internationale samfunds udvikling.

Ruslands invasionskrig i Ukraine aktiverer endnu en side af de danske kommuners internationale relationer. Vi har at gøre med et land i Danmarks nærområde, der er i krig, og som blandt andet efterspørger humanitær assistance og støtte til genopbygning. Ude i kommunerne – store som små – er der tale om en international krise, der virkelig optager sindene – både i byrådene og i lokalbefolkningen (Marcussen, 2023: 26-31). Der er bred opbakning til, at kommunerne aktivt støtter Ukraine. Flere kommuner har i forlængelse heraf engageret sig direkte i Ukraine på forskellige måder.

**MARTIN
MARCUSSEN**
professor, Institut
for Statskund-
skab, Københavns
Universitet,
mm@ifs.ku.dk

Dette giver en god anledning til at undersøge, hvilke omstændigheder der skal være til stede, for at danske kommuner kan engagere sig politisk og humanitært i et andet land. De danske byers forskellige engagementer i Ukraine kan helt specifikt give os en bedre forståelse for, hvordan kommunalfuldmagten kan fortolkes i en bredere politisk kontekst.

I Danmark har der ikke været tradition for at indarbejde de lokale myndigheders internationale aktiviteter i analysen af dansk udenrigspolitik. Internationalt er der derimod flere eksempler på, at den udenrigspolitiske analyse integrerer det lokalpolitiske bidrag i den samlede forståelse af et lands internationale placering. I forskellige sammenhænge bruges begrebet ”paradiplomati” for at beskrive de diplomatiske aktiviteter, der udfoldes parallelt med det officielle, regeringsbårne diplomati (Aldecoa og Keating, 1999). Ofte refereres til ”bydiplomati”, når fokus rettes mod de forskellige instrumenter, byerne tager i anvendelse, når de begår sig på den internationale scene (Grandi, 2020).

Noget af denne internationale litteratur vurderer entydigt, at paradiplomatiet *svækker* den samlede udenrigspolitiske indsats (Lecours, 2002). Det hænger sammen med, at paradiplomatiet i nogle lande refererer til de internationale aktiviteter, der indgår i en række regioners forsøg på at frigøre sig fra den bredere nationale forankring. Paradiplomatiet bliver således et instrument til at fremme regional selvbestemmelse eller måske endda til løsrivelse. Vi kender eksempelvis fænomenet fra Cataloniens og Quebecs meget velorganiserede udenrigspolitiske indsats verden over.

En anden del af den internationale litteratur vurderer modsat, at paradiplomatiet er med til at *styrke* den nationale udenrigspolitik (Bouchet, 2022; Lefel, 2022). I lyset af at det ikke længere er muligt for en udenrigstjeneste at opretholde et monopol på et lands udenrigspolitik, har flere udenrigstjenester inddraget en bred vifte af samfundsaktører både i formuleringen og implementeringen af udenrigspolitikken. Erkendelsen er, at de lokale myndigheder på flere måder bidrager med helt særegne ressourcer, der styrker den samlede udenrigspolitik. Noget har at gøre med kommunernes særlige adgang til andre lokale aktører på den internationale arena; andet har at gøre med kommunernes tætte kontakt til befolkningerne og dermed en stærk fornemmelse for folkestemninger; og endelig har noget at gøre med, at kommuner har adgang til en faglig og praktisk ekspertise, som regeringen har brug for i forbindelse med gennemførelsen af den konkrete udenrigspolitik. Hertil kommer, at beslutningseffektiviteten typisk er større i de små lokale sammenhænge end i det større nationale sammenhænge (Hachigian, 2023).



I det følgende rettes opmærksomheden først og fremmest på, hvorvidt danske byer med deres engagement i Ukraine faktisk laver udenrigspolitik.

I det følgende rettes opmærksomheden først og fremmest på, hvorvidt danske byer med deres engagement i Ukraine faktisk laver udenrigspolitik. Hvorvidt

de danske kommuner er udenrigspolitiske aktører i Ukraine kan vurderes på flere måder. Én tilgang, som er anvendt i denne artikel, er at undersøge, hvordan kommunerne selv begrundes og forstår deres engagement i Ukraine. I den politiske proces, der er gået forud for Ukraineengagementet har forskellige parter i byrådssalene talt for og imod, at den pågældende by indgår forskellige former for venskabsaftaler i Ukraine. Det er disse begrundelser, der kan bidrage til en forståelse af, hvorvidt man i de danske byer opfatter sig selv som udenrigspolitiske aktører (Hocking, 1999). Det er også relevant at kaste et blik på indholdet af de aftaler om venskabsbysamarbejder, der er indgået. Også her begrundes samarbejdet.

Til sidst diskuteres, hvorvidt det overhovedet er lovligt, at byer arbejder internationalt. Som nævnt fremhæves det ofte, at den udenrigspolitiske kompetence entydigt er placeret hos regeringen. Det fremgår af grundloven. Det fremgår også af kommunalfuldmagten, der i mange henseender opretholder en klar skelnen mellem udenrigs- og indenrigspolitik. Men i praksis er det også klart, at regeringen og udenrigstjenesten ikke har monopol på udenrigspolitikken (Hocking, 2002, 2013). Der er mange parter i de danske samfund, der på forskellige måder de facto optræder som udenrigspolitiske aktører på vegne af Danmark. Der er således opstået en ganske betydelig dekobling mellem en forestilling om at udenrigs- og indenrigspolitik kan adskilles, og den udenrigspolitiske praksis, hvor udenrigs- og indenrigspolitik smelter sammen.

Ukrainefonden skaber kommunal interesse

Allerede en måned efter Ruslands invasionskrig i Ukraine taler den ukrainske præsident Volodymyr Zelenskyj via et videolink til medlemmerne af det danske Folketing. Her bad han specifikt Danmark om at tage ansvar for at hjælpe med genopbygningen af havnebyen Mykolaiv: ”Jeg opfordrer Danmark til at overtage ledelsen i genopbygningsarbejdet i en af vore regioner Mykolaiv – vores værftsindustri by. Det kan blive en by og en region, som har brug for at blive genopbygget, og det kan Danmark hjælpe os med” (Jyllands-Posten, 2022a).

Opgaven synes uoverskuelig. Det skyldes dels, at Ukraine er i krig, dels at ingen ved, hvilken retning krigen vil tage, og dels at de beløb, der vil skulle investeres i genopbygningen langt vil overstige alt andet Danmark nogensinde har engageret sig i. Alligevel er der blandt folketingspolitikere den dag en meget stor villighed til at bidrage. På dette tidspunkt er der ingen blandt de folkevalgte, der fremfører et argument om, at opgaven er for stor for Danmark. Der er tværtimod en meget udbredt fornemmelse af, at Danmark står over for en historisk udfordring, som man er nødt til at tage på sig.

Udenrigsministeriet går straks i gang med at organisere arbejdet. I første omgang handler det om at række ud til de parter i Danmark, der vil kunne spille en eller anden rolle i genopbygningsarbejdet. Det er i første omgang det danske erhvervsliv. I juni måned meddeler Udenrigsministeriet, at man har etableret et nyt partnerskab, som skal bidrage til genopbygningen af Ukra-

ine (Udenrigsministeriet, 2022a). I første omgang vil partnerskabet fokusere på genopbygningen af den ukrainske havneby Mykolaiv, hvor Danmark har påtaget sig en særlig ledende rolle. Men det er intentionen, at hjælpen på sigt også skal omfatte andre dele af Ukraine. Partnerskabet består af regeringen (ved Erhvervsministeriet og Udenrigsministeriet), Dansk Industri, Dansk Erhverv, Danske Rederier, Landbrug & Fødevarer, Green Power Denmark, FH og CO-Industri. Øvrige ministerier og organisationer vil blive inddraget efter behov. Kommunernes Landsforening er ikke med.

Med udviklingsmidler afsættes i første omgang 100 millioner kroner til genopbygningsarbejdet. Et beløb, som senere vil vokse sig meget større. Der etableres partnerskaber med forskellige dele af det danske erhvervsliv, som udviser en meget stor villighed til at være en del af det gigantiske genopbygningsarbejde (TV2.dk, 2022).

I løbet af sommeren tager udviklingsminister Flemming Møller Mortensen til Ukraine og Mykolaiv for at sondere terrænet. Besøget indeholder samtaler med ukrainske myndigheder, herunder borgmesteren i Mykolaiv, Oleksandr Syenkevych. Udviklingsministeren fortæller, at ”Danmark tager aktivt del i genopbygningen i Mykolaiv. Lige nu har vi fokus på akutte indsatser, fordi byen fortsat er under angreb. Men vi er også i tæt dialog med myndighederne om, hvordan vi kan støtte mere langsigtede indsatser og bringe danske kompetencer og virksomheder i spil” (Udenrigsministeriet, 2022b).

Flemming Møller Mortensen underskriver en aftale om, at Mykolaiv bliver en såkaldt integritetsby under et danskledet antikorrupsionsprogram. Ukrainerne anslår, at det aktuelle genopbygningsbehov ligger på 5.400 milliarder kroner. Det er et næsten uforståeligt stort beløb. Men ministeren understreger, at Danmark står klar til at hjælpe. Regeringen er angiveligt fast besluttet på at hjælpe ukrainerne nu og i mange år fremover (Nordjyske Stiftstidende, 2022a).

I marts 2023, cirka et år efter den russiske invasion af Ukraine, etablerer et bredt udsnit af partierne i Folketinget en Ukrainefond. Bare i 2023 tilføres fonden ikke mindre end syv milliarder kroner. Langt de fleste af pengene skal gå til at støtte Ukraine militært. Men der afsættes også 1,2 milliarder kroner til civil støtte og 400 millioner kroner til danske virksomheder, der vil bidrage til genopbygningen (Ritzaus Bureau, 2023a). Langt de fleste af pengene tilvejebringes ved at lempe finanspolitikken, men der overføres også 1,2 milliarder kroner fra den danske udviklingsbistand. Ukraine bliver hurtigt den største modtager af danske udviklingsstøtte (Nordjyske Stiftstidende, 2023).

Etableringen af Ukrainefonden skaber også interesse i Kommunernes Landsforening (KL). Hvor man i KL indtil videre har fokuseret på kommunernes arbejde med at modtage og integrere ukrainske flygtninge rundt omkring i kommunerne, rettes opmærksomheden nu også mod de nye finansieringsmuligheder. I april 2023 går de fire største kommuner og KL i dialog med regeringen om, hvordan disse kommuner kan være med til at bidrage – det

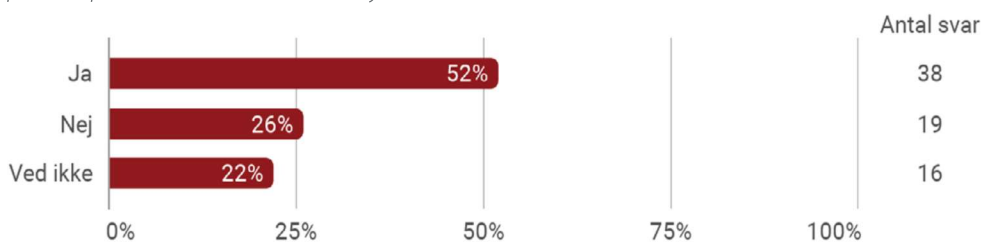
vil sige bruge – Ukrainefondens midler til civile indsatser (Aarhus Kommune, 2023a). Ganske hurtigt derefter tager borgmestrene fra København, Aarhus og Odense på besøg i Ukraine for at underskrive venskabsaftaler.

De fire store byers vej til Ukraine

Ruslands invasion af Ukraine har givet anledning til en del refleksion ude i de danske kommuner. En stor del vedrører opgaven at modtage og integrere de ukrainske flygtninge i kommunerne. Men rundt omkring i byrådssalene diskuterer man også, om kommunen kan bidrage humanitært eller på andre måder. I de fleste kommuner vælger man desuden at hejse det ukrainske flag ved siden af kommunes eget flag og Dannebrog foran rådhuset. Et stærk symbolsk signal.

Også kommunernes rolle i dansk udenrigspolitik er blevet diskuteret. I en rundspørge fra foråret 2023 blandt de danske kommuners internationale medarbejdere viser det sig eksempelvis, at cirka halvdelen af respondenterne er af den opfattelse, at Ukrainekrigen har givet anledning til, at udenrigspolitik spiller en større rolle deres kommune (figur 1).

Figur 1: Vil du mene, at Ukrainekrigen 2022-23 har givet anledning til, at dansk udenrigspolitik spiller en større rolle i din by eller kommune?



Kilde: Marcussen (2023: 28).

Note: 76 ud af 98 kommuner har deltaget i undersøgelsen.



Københavns engagement med Kyiv skal altså ses som en del af Danmarks bredere støtte til Ukraine. Som en del af dansk udenrigspolitik.

København og Kyiv

Den 6. januar 2023 kunne Københavns Kommunes Kontor for Vækst og Erhverv i Økonomiforvaltningen under overborgmester Sophie Hæstorp Andersen (A) orientere Økonomiudvalget om, at man havde modtaget en henvendelse fra Kyiv (Københavns Kommune, 2023a). Der var tale om en anmodning fra Kyivs borgmester, Vitalii Klitschko, om, at København og Kyiv indgik en venskabsaftale. Som begrundelse for en venskabsaftale henviste borgmester Klitschko til den russiske invasion af Ukraine og understregede, at Ukraine mere end nogensinde havde behov for støtte fra venligtsin-

dede byer (Københavns Kommune, 2023b). Københavns engagement med Kyiv skal altså ses som en del af Danmarks bredere støtte til Ukraine. Som en del af dansk udenrigspolitik.

Borgerrepræsentationen har tidligere besluttet, at man ikke indgår tidsubestemte venskabsaftaler, og at man foretrækker aftaler, der har et strategisk sigte og er mere målrettede. I Københavns Kommunes internationale strategi fremhæves således, at et af principperne for hovedstadens internationale arbejde er, at København kan indgå samarbejdsaftaler – og altså ikke venskabsaftaler – med andre byer om særskilte faglige områder – altså ikke ubestemte og uspecificerede samarbejdsaftaler – i en afgrænset tidsperiode – altså udelukkende for en nærmere angivet årrække (Københavns Kommune, 2021: 7).

Økonomiforvaltningen vurderer imidlertid, at der her er tale om en helt særlig anmodning, der er afsendt i en helt særlig situation. Man anbefaler derfor, at Økonomiudvalget gør en undtagelse fra den tidligere beslutning. Helt konkret anbefaler man, at man går i gang med at formulere et udkast til en aftale af tre års varighed, og derefter forhandler den på plads med Kyiv. For at være på den sikre side, henvender Økonomiforvaltningen sig til Udenrigsministeriet. Ministeriet havde ingen indvendinger imod, at Københavns Kommune indgår en aftale med Kyiv (Københavns Kommune, 2023b).

Økonomiforvaltningen gør også opmærksom på, at Københavns engagement i Ukraine skal ses i en bredere national kontekst og koordineres med andre nationale og kommunale indsatser: ”KL er i dialog med Udenrigsministeriet om indsatser til genopbygning af Ukraine samt kommunernes eventuelle rolle i sådanne indsatser. Udenrigsministeriet har meddelt, at man er i gang med en koordination på området, men at genopbygningsarbejdet først for alvor kan påbegyndes, når krigshandlingerne er afsluttede” (Københavns Kommune, 2023b). Forvaltningen ligger på ingen måde skjul på, at kommunens engagement i Kyiv ikke bare kan, men skal ses som udenrigspolitik.

Der er ikke noget at betænke sig på. Efter rådslagning med Udenrigsministeriet udsender Københavns Kommune en pressemeddelelse, hvori overborgmesteren udtrykker ønske om ikke bare at hjælpe Kyiv, men hele Ukraine og den ukrainske befolkning: ”København står sammen med ukrainerne og Kyiv. Vi har taget imod flere tusinde ukrainere i løbet af året, og vi gør alt, hvad vi kan for at hjælpe dem igennem en svær tid. Men det er mit håb, at vi kan gøre endnu mere for deres hjemland i krig ved at bidrage til genopbygningen af Kyiv. På den måde kan vi hjælpe fra en hovedstad til en anden, og vi kan knytte vores befolkninger endnu bedre sammen,” siger Sophie Hæstorp Andersen, overborgmester i København (Ritzaus Bureau, 2023b).

Beskæftigelses- og integrationsborgmester i København, Jens-Kristian Lütken (V), bruger en tilsvarende argumentation. Han taler om, at der er behov for støtte den ukrainske kamp for at leve i frihed og at det er i det lys, at en venskabsaftale skal ses: ”Jeg har det seneste år besøgt Ukraine tre gange, og det står helt klart for mig, at alle former for støtte er afgørende for den ukrainske

kamp for at leve i frihed. Jeg ser samarbejdet med Kyiv som noget, der rummer store muligheder for både København og Ukraine, både kulturelt, menneskeligt og økonomisk” (Ritzaus Bureau, 2023b).

Den 14. marts 2023 kan Økonomiforvaltningen fremlægge et udkast til venskabsaftale til godkendelse i Økonomiudvalget (Københavns Kommune, 2023b). På dette tidspunkt er der endnu ikke beskrivelser af konkrete samarbejdsprojekter mellem Kyiv og København. Disse vil på et senere tidspunkt blive tilføjet aftalen i form af et bilag. På mødet i Borgerrepræsentationen den 23. marts 2023 vedtages Økonomiforvaltningens anbefaling om at indgå en venskabsaftale for en treårig periode. Venstres medlem af Borgerrepræsentationen afgav en protokolbemærkning, som Dansk Folkeparti tilsluttede sig: ”Venstre ser gerne, at København og Kyiv indgår et længerevarende samarbejde, der ikke kun er gældende i 3 år” (Københavns Kommune, 2023c).

Den 20. april 2023 opstår der så en mulighed for at overborgmesteren samt borgmestrene fra henholdsvis Odense og Aarhus kunne besøge Ukraine. Ved samme lejlighed blev venskabsaftalen mellem København og Kyiv underskrevet (Berlingske, 2023).

Anledningen til at besøge Kyiv opstod i forbindelse med et ”International Summit of Cities and Regions” i Kyiv i april 2023. Topmødet var organiseret af Ukraines ”Congress of Local and Regional Authorities” – KL’s søsterorganisation - med deltagelse af lokale og regionale ledere fra hele verden. Under mødet blev der underskrevet 11 venskabsaftaler, og tredive lande – herunder Danmark, men også Europarådet og Det Europæiske Regionsudvalg – underskrev en erklæring, hvori den russiske krig mod Ukraine fordømmes. De danske lokalpolitikere på konferencen er således med til at tage stilling i et udenrigspolitisk spørgsmål.

I en rejseberetning fra besøget i Kyiv redegør den københavnske overborgmester for de udenrigspolitiske perspektiver i by-til-by-samarbejdet: ”Selvfølgelig gør det også en forskel, at krigen udkæmpes på vores eget kontinent. At vi på mange måder ser Ukraines krig som vores krig, fordi Ukraine kæmper for de værdier, vi tror på. Og selvfølgelig gør det et særligt indtryk, når ukrainske borgmestre åbent og ærligt siger til os, ’vi vil være som jer, hjælp os med det’ [...] Ukraines udviklingsambitioner betyder, at de er nødt til at engagere sig med andre end regeringschefer. For det er i byerne, i kommunerne, de kan hente viden om hverdagen. Det er præcis derfor, at ukrainerne systematisk forsøger at få borgmestre fra hele Europa i tale, skabe relationer med bl.a. venskabsaftaler og derigennem få os til at tage medansvar for genopbygningen af det krigshærgede land” (Andersen, 2023).

Sophie Hæstorp Andersen fortæller, at finansieringen til de forskellige samarbejds- og udviklingsprojekter muligvis kan skaffes fra Udenrigsministeriet. På et spørgsmål om, hvorvidt det vil gavne branding af Københavns Kommune at indgå denne venskabsaftale med Kyiv, svarer overborgmesteren, at

”Det handler om, at vi gerne vil vise solidaritet med Ukraine og hjælpe i en svær situation” (Berlingske, 2023).


Beskæftigelses- og integrationsborgmester Jens Kristian Lütken (V) var også med på turen til Kyiv. Han kunne fortælle at Kyivs borgmester understregede, at det betyder enormt meget for ukrainerne og deres selvtillid i forhold til at vinde krigen, at de kan mærke, at verden står på deres side og ikke bare bidrager med våben, så de kan vinde, men også vil hjælpe med at udvikle landet, når krigen er overstået (Københavnerviv Østerbro, 2023). Det er tydeligt, at den ukrainske borgmester ser venskabsbysamarbejdet som en del af en større udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi.

Aarhus og Lviv

Allerede samme dag, som Rusland invaderer Ukraine den 24. februar 2022, formulerer rådmand for sundhed og omsorg i Aarhus, Christian Budde (V), et forslag om helt at ophæve Aarhus Kommunes samarbejde med Rusland. Det handler om, at Aarhus Kommune også skal yde et bidrag til Danmarks udenrigspolitik: ”Den russiske invasion af Ukraine kalder på dansk handling – også fra Aarhus Kommune [...] Venstre i Aarhus mener, at vi skal yde det bidrag, vi kan samtidig med, at vi sanktionerer der, hvor det giver mening som kommune”, står der i beslutningsforslaget (B.T., 2022).

På byrådsmødet den 9. marts 2022 besluttede et enigt byråd i overensstemmelse med forslaget helt at afvikle det eksisterende venskabsaftale med Ruslands næststørste by, Skt. Petersborg (Århus Stiftstidende, 2022a). På selve mødet fremkom Dansk Folkepartis Jakob Søgaard Clausen med en tilføjelse. Han ønskede, at Aarhus skulle forsøge at finde en ukrainsk venskabsby som erstatning for den russiske: ”Det er en lille ting, som forhåbentlig kan give lidt ekstra kampgejst til de ukrainere, som kæmper for deres land, sagde han på byrådsmødet” (Aarhus Kommune, 2022c). Der skulle, med andre ord, afgives en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Også dette ændringsforslag fik opbakning, blandt andet fra borgmester Jacob Bundsgaard (S), som kunne erindre, at man for nogle år siden allerede underskrev en hensigtserklæring med den vestukrainske by Lviv (Aarhus Kommune, 2022c).

 **Det fremgår af debatten under mødet i Aarhus Byråd, at man er bevidst om, at en kommune normalt slet ikke må blande sig i udenrigspolitik. Det har man ikke hjemmel til. Samtidig fremgår det, at det er opfattelsen, at der i forbindelse med krigen i Ukraine bliver gjort en undtagelse fra hovedreglen.**

Det fremgår af debatten under mødet i Aarhus Byråd, at man er bevidst om, at en kommune normalt slet ikke må blande sig i udenrigspolitik. Det har man

ikke hjemmel til. Samtidig fremgår det, at det er opfattelsen, at der i forbindelse med krigen i Ukraine bliver gjort en undtagelse fra hovedreglen.

Indenrigs- og boligminister Kaare Dybvad (S) havde således allerede opfordret Aarhus til at kappe alle bånd til Skt. Petersborg med den begrundelse, at ”Regeringen og Folketinget ønsker at fastholde et maksimalt pres på Rusland, og kommunens venskabsbysamarbejde sender desværre et modsatrettet signal”, som det står formuleret i et brev fra indenrigs- og boligministeren til Aarhusborgmesteren (Århus Stiftstidende, 2022a). Regeringen beder udtrykkeligt Aarhus om at bidrage til den samlede danske udenrigspolitiske linje i forhold til Rusland. Det gør man så. Efter kontakt til KL og Udenrigsministeriet blev et afviklingsbrev sendt fra Aarhus Kommune til Danmarks ambassade i Moskva, som videresendte dette til det russiske udenrigsministerium, der på sin side måtte tage ansvar for, at budskabet blev videreformidlet til Skt. Petersborg. Alle de udenrigspolitiske kanaler blev brugt for at bringe bysamarbejdet med Skt. Petersborg til ophør.

Et pres for at afslutte bysamarbejdet mellem Aarhus Kommune og Skt. Petersborg skulle angiveligt også være kommet fra Ukraines ambassadør i Danmark. I et brev til Aarhusborgmesteren skulle ambassadør Mykhailo Vydoynyk direkte have opfordret borgmesteren til at tage udenrigspolitisk handling: ”Aarhus er tvillingsøster til Skt. Petersborg. Som borgmester i Aarhus har du magten til at adressere dit modstykke i Rusland med et kraftigt krav om, at de begynder at gøre modstand mod det kriminelle regime fra Kreml, før det er for sent” (Århus Stiftstidende, 2022b).

Den 17. marts 2022 udformer borgmesteren et udkast til et brev til Lvivs borgmester med en udstrakt hånd. Aarhusborgmesteren gør opmærksom på, at Danmarks udenrigspolitiske indsats – i første omgang moralsk støtte og humanitær bistand – består af forskellige elementer, herunder forstærket bysamarbejde:

“The severe humanitarian situation and human suffering in Ukraine – which Russia bears full responsibility for – is unbearable and Denmark is sending support through numerous channels” (Aarhus Kommune, 2022a).

Inden brevet skal afsendes, er der en formalitet, der skulle falde på plads. Aarhus Kommune ville gerne sikre sig, at samarbejdsaftalen med Lviv er i overensstemmelse med den samlede danske udenrigspolitiske indsats i Ukraine. Borgmesterens brev til Lviv bliver derfor sendt til godkendelse i Udenrigsministeriet, hvilket skulle vise sig at være en formssag. Udenrigstjenesten støttede fuldt op omkring by-til-by-samarbejdet. Det blev vurderet som et godt bidrag til den samlede danske udenrigspolitiske indsats (Århus Stiftstidende, 2022c).

I et samlet svar på Dansk Folkepartis forslag om at indgå et bysamarbejde med Lviv begrundes samarbejdet da også med rent udenrigspolitiske argumenter:

”[D]et er første gang siden 2. Verdenskrig, at der er krig så tæt på Danmark.

FN’s flygtningehøjkommissariat vurderer, at indtil videre over 3 mio. mennesker er drevet på flugt. Hertil kommer de mange internt fordrevne i Ukraine.

Det er den største og hurtigst voksende flygtningestrøm i verden siden 2. Verdenskrig.

Aarhus Kommune bør derfor også yde den støtte, hjælp og bistand til Ukraine, som er mulig, ligesom en lang række nødhjælps- og civilsamfundsorganisationer og private borgere har taget initiativ til at hjælpe flygtningene fra krigen i Ukraine” (Aarhus Kommune, 2022b).

På baggrund af Byrådets beslutninger blev der fra Borgmester- og Ledelsessekretariatet side via Udenrigsministeriet og Den Danske Ambassade i Kiev taget kontakt til bystyret i Lviv. Sidenhen er der afholdt virtuelle møder mellem Borgmesterens Afdeling og Lvivs internationale kontor på embedsmandsniveau. I forlængelse af disse møder ser Jacob Bundsgaard sig i stand til at fremlægge et helt konkret udkast til venskabsbysamarbejde mellem Lviv og Aarhus Kommune. Borgmesteren udtaler: ”Jeg synes det er helt naturligt, at vi som by og kommune vender blikket mod Ukraine og udbygger vores samarbejdsrelationer til Lviv. Både fordi vi tror på, at der kan være en gevinst for begge byer i samarbejdet og vi herfra bedre kan målrette vores humanitære indsats i forhold til de konkrete behov, *men også fordi vi på den måde sender et stærkt signal til Putins Rusland om, at Ukraine er en del af et frit Europa og ikke Putins forskruede imperiedrømme. Aarhus Kommune skal gøre en forskel i verden, og i forhold til Ukraine og Lviv kan vi gøre det helt konkret*” (NB-kommune.dk, 2023, egen fremhævelse). I argumentationen for bysamarbejdet med Lviv udtrykkes et klart ønske om at føre udenrigspolitik.

Den 22. marts 2023 er forberedelsen af bysamarbejdet mellem Aarhus Kommune og Lviv nået så langt, at den endelige drøftelse kan tages i byrådet (Sag 9: ”Venskabsbyaftale mellem Aarhus og Lviv, Ukraine”). Det fremgår, at man vedtager, at der gives dispensation fra en beslutning fra 1991 om at Aarhus Kommune ikke længere indgår venskabsbyaftaler. Man beslutter, at aftalen med Lviv er og bliver en aftale mellem to venner – og dermed en venskabsbyaftale, og at aftalen også skal omtales som sådan. I hele byrådet er der fuld opbakning til venskabsbyaftalen til Lviv. Thure Hastrup (UFP) fremhæver i den forbindelse, at ”det er klart, at venskabsbyaftalen med Lviv er en politisk markering, som vi bakker fuldt op om”. Dermed er der noget der peger på, at man i byrådet går ind på det udenrigspolitiske felt med åbne øjne. Men deltager i en politiske indsats, som har betydning for Danmark, og større og

brede principper end dem, der snævert kan afgrænses til en kommunes interesseområde.

Borgmester Jakob Bundsgaard opsummerer debatten med en påmindelse om, hvad formålet oprindeligt var med at indgå venskabsbysamarbejder:

”[K]onceptet venskabsbysamarbejder er jo opstået på bagkant af Anden Verdenskrig som et ønske om at skabe bedre sammenhæng primært i Europa. Så man undgik at komme i krig igen. Og man kan sige, det har da i hvert fald ikke fuldstændig virket med den hensigt der lå bag. Men jeg tror på mange måder at den måde at udveksle kultur og værdier og diskussioner stadigvæk er gyldig i mange sammenhænge Jeg synes vi med den her aftale kan sende et meget klart signal til ukrainerne om, at deres kamp for frihed. Det er også vores” (Aarhus Kommune, 2023b).

Det fremgår klart, at venskabsbyer i bund og grund skal ses som et udenrigspolitisk værktøj, der bliver sat i værk for at forebygge, at der opstår krig i første omgang. Hertil kommer signalværdien. Med venskabsbyaftalen mellem Aarhus Kommune og Lviv sendes der et signal om, at der er tale om en fælles kamp for frihed.

I den endelige aftale af 2023, der underskrives af Lviv-borgmester Andriy Sadovyy og Jacob Bundsgaard står der – præcis som i den forrige aftale fra 2007 – at by-til-by-samarbejdet skal ses som et element af en større mellemstatslig relation:

”Recognizing that cooperation between the cities is an important element of the Ukrainian-Danish relationship” (Aarhus Kommune, 2023c).

I april 2023 tager Borgmester Jacob Bundsgaard til Ukraine/Kyiv sammen med Københavns overborgester og borgmesteren fra Odense. Han tager videre til Lviv for at underskrive aftalen om bysamarbejde (TV2 Østjylland, 2023).

Odense – Kyiv

Odense har haft Kyiv som officiel venskabsby siden 1989 (Politiken, 1990). Det var borgmester Verner Dalskov, rådmand Søren Møller og direktør i kulturforvaltningen Villy Petersen, der indgik aftalen med Kyiv. Omdrejningspunktet for venskabsbyaftalen var et kunstnerisk samarbejde og et udvekslingsprogram på internationalt højt niveau (Fyens Stiftstidende, 2006).

Allerede dagen efter Ruslands invasion af Ukraine sendte Odenseborgmester Peter Rahbæk Juel et brev til Kyivs borgmester, Vitalij Klytjko. Han fortæller den ukrainske modpart, at Odense er stolt af at være venskabsby med Kyiv, og ”at hvis vi på nogen måde kan støtte Jer i relationen venskabsby til venskabsby, skal I lade os det vide. Så vil vi afsøge alle muligheder for at gøre det” (Odense Kommune, 2022).

På et tidspunkt op mod vinter, hvor Rusland i længere tid havde målrettet misilangrebene på Kyivs kritiske infrastruktur formulerer Kyiv nogle konkrete ønsker til Odense (Ugeavisen Odense, 2022; Faa.dk, 2022). Kyiv-borgmesteren beder specifikt om hjælp til at indsamle nødgeneratorer, telte, isolering og andet udstyr, der skal hjælpe Kyivs indbyggere gennem vinteren.

I Odense Byråd er der opbakning til en humanitær indsats. Kommunalfuldmagten hindrer kommunen i selv at indsamle penge til Kyiv. Det ville kunne opfattes som en del af en selvstændig udenrigspolitisk indsats. Borgmester Peter Rahbæk Juel kan dog opfordre diverse humanitære organisationer og andre aktører til at organisere en akut indsamling. Opfordringen rettes til Odense City Rotary Klub, der i samarbejde med Fyns Stiftstidende og TV 2 Fyn går i gang med at skaffe penge til indkøb af det relevante udstyr til Kyiv under overskriften ”Kyiv fryser”.

Det overordnede indtryk, der dannes er, at Odense Kommune og byens borgere er endog særdeles engagerede i den humanitære indsats i forhold til Kyiv. Indtrykket er også, at hvor kommunen på grund af kommunalfuldmagten er forhindret i at træde til, dér kan kommunen effektivt opfordrer en række private aktører til at gå i front.



Det handler således om at finde en balance mellem det, en kommune kan, og det som kun private aktører kan. Balancen mellem udenrigspolitisk ageren og kommunalpolitik er imidlertid ikke særlig nem at definere. For eksempel støder dansk sanktionspolitik ind i kommunernes kulturaktiviteter.

Det handler således om at finde en balance mellem det en kommune kan, og det som kun private aktører kan. Balancen mellem udenrigspolitisk ageren og kommunalpolitik er imidlertid ikke særlig nem at definere. For eksempel støder dansk sanktionspolitik ind i kommunernes kulturaktiviteter.

I forlængelse af Ruslands invasion af Ukraine bad kulturministeren Ane Halsboe-Jørgensen i begyndelsen af marts 2022 landets teatre, orkestre og kulturhuse om at afbryde samarbejdet med russiske institutioner, og opfordrede samtidig til, at private aktører udviste omtanke i forhold til, hvilke kunstnere og værker de satte på programmet.

I Musikhuset i Aarhus valgte den russiske stjernesopran Anna Netrebko selv at aflyse en koncert, der skulle have fundet sted dagen efter invasionen. I Odense, Aarhus og Herning blev forestillinger med den russiske nationalballet taget af plakaten. Siden har teatre og orkestre trukket deres egne fronter op. Copenhagen Phil, der er en selvejende institution ligesom Odense Symfoniorkester, har lagt sin politik på Facebook, og Aalborg Teater valgte også at aflyse en forestilling, hvor en russisk instruktør skulle have opsat Anton Tjekhovs teaterstykke ”Ivanov” (Fyens Stiftstidende, 2022).

Bestyrelsesformanden for Odense Symfoniorkester, Lisbeth Knudsen, meddeler, at Odense Symfoniorkester beholder de russiske værker, der er på programmet den kommende sæson, men ikke kommer til at samarbejde med russiske musikere eller dirigenter i den nærmeste fremtid.

Et udestående problem er imidlertid Carl Nielsen-konkurrencen, der finder sted i Odense fra 2. til 10. april 2022. Her kan Odense Symfoniorkester alligevel komme til at optræde med de tilmeldte russiske solister.

Lisbeth Knudsen udtaler i den forbindelse, at ”Der er mange ting, der skal overvejes: Dels den særlige omstændighed, at Odense er venskabsby med Kyiv. Det gør, at både følelserne og hensynet vejer tungt i forhold til, hvad der sker i Ukraine i øjeblikket. Der er også ministerens indstilling til kulturinstitutionerne om at tænke sig om i forbindelse medarrangementer, der involverer russere. Det er svært, men vi skal finde frem til en løsning.”

Fordi Odense er venskabsby med Kyiv, vil konkurrencen blive indledt med en stærk markering i ord og musik af solidaritet med Ukraine og befolkningen i landets hovedstad. Der planlægges også afholdelse af en særlig støttekoncert til fordel for krigens ofre i Kyiv under konkurrencedagene (Fyns Amtsavis, 2022a).

I Byrådet giver sagen anledning til debat. Politisk ordfører for Venstre og medlem af by- og kulturudvalget Araz Khan er uenig i bestyrelsens beslutning. Han mener ikke at beslutningen er i overensstemmelse med Danmarks sanktionspolitik. De to byrådsmedlemmer, der samtidig er medlem af symfoniorkesterets bestyrelse, Søren Windell (C) og politisk ordfører Cæcilie Crawley (A), meddeler, at de støtter beslutningen, under henvisning til at de russiske deltagere udelukkende repræsenterer sig selv, og ikke den russiske stat (Fyns Amtsavis, 2022b).

Roger Buch, forskningslektor og centerleder ved Danmarks medie- og journalisthøjskole i Odense udtaler, at ”Man kunne i krigens første tid imidlertid godt få indtryk af, at kommunerne selv skulle føre udenrigspolitik i form af sanktioner” (Buch, 2022).

Krigen i Ukraine får også andre diskussioner til at blomstre op i Odense Kommunes byrådssal. På et tidspunkt indledes en diskussion om kommunens investeringsportefølje på cirka to milliarder kroner. Beskæftigelses- og socialrådmænd Christoffer Lilleholt (V) mener, at tiden er kommet til at gå skridtet videre end til ”blot” at indsamle midler til en humanitær indsats i Ukraine: ”De mangler ammunition og køretøjer, og jeg mener, at vi som kommune skal lave et skifte, så vi investerer i forsvarsvirksomheder, som udelukkende producerer til NATO-lande og Ukraine” (Fyens.dk, 2023).

På spørgsmålet om, hvorvidt kommunen ikke har en etisk forpligtelse, når man investerer kommunens penge og med henvisning til, at Odense Kommune allerede tilbage i 2017 fik hård kritik for sine investeringer i firmaer,

som bidrog til israelske bosættelser i palæstinensiske områder og i tobaksindustrien, svarer Christoffer Lilleholt, at kommunen havde en etisk forpligtelse – indtil krigen brød ud: ”Krigen har ændret helt fundamentalt på den måde, vi opfatter vores egen sikkerhed og frihed på. Putin stopper jo ikke. Det eneste, han forstår, er et hårdt slag den anden vej, og vi kan bidrage ved, at der er nok på hylderne, når ukrainerne forsvarer deres land” (Fyens Stiftstidende, 2023a). Det foreslåede kursskifte synes således at være begrundet i forhold, der har en stærk udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter.

Venstres forslag blev behandlet på Økonomiudvalgets møde den 12. april 2023 (”Forslag fra byrådsgruppe V – Odense: Kommune skal investere i fred i Europa”, Punkt 14). Et flertal bestående af Venstre, Socialdemokratiet og Det Konservative Folkeparti, beslutter, at borgmesteren skal konsultere kapitalforvalterne om det i praksis er muligt at lave den slags investeringer, der foreslås. SF, Enhedslisten og Radikale Venstre stemte imod (Fyens Stiftstidende, 2023b).

Aalborg – Mykolaiv

Aalborg Kommune har aldrig tidligere haft et bysamarbejde med en ukrainsk by, men har siden 1971 haft et samarbejde med Pusjkin, en russisk by med cirka 100.000 indbyggere 20 km syd for Skt. Pedersborg.

Da Jyllands-Posten to dage efter Ruslands invasion af Ukraine kontakter fungerende borgmester Helle Frederiksen (A), er hun ikke umiddelbart bevidst om, at Aalborg overhovedet har en venskabsby i Rusland. Bysamarbejdet har været inaktiv i flere år. Hendes reaktion er, at hvis dette er tilfældet, må Samarbejdet bringes til ophør (Jyllands-Posten, 2022b).

Den 28. februar 2022 bringes sagen op på Økonomiudvalgsmødet, og man bliver enig om at lægge venskabsbyaftalen på is indtil videre. Medlem af økonomiudvalget og klima- og miljørådmand Per Clausen (EL) forklarer: ”Vi vil jo gerne have forbindelser med de mennesker i Rusland, der er i opposition til Putin, og som kæmper imod krigen, og det er der rigtig mange russere, der gør. Derfor skal vi være åbne overfor forbindelse til Rusland, vi kan bare ikke have forbindelser til det officielle Rusland, som det er nu, og det er bystyret i den by et udtryk for. Vi er nødt til at sige til dem, at som situationen er nu, så har vi sat venskabsbyforbindelsen i bero” (Nordjyske.dk, 2022a; Nordjyske Stiftstidende, 2022b). Begrundelsen for at lægge aftalen på is synes at være udenrigspolitisk. Der refereres til kampen mod Putin og det officielle Rusland.

Medlem af Byrådet i Aalborg Kommune, rådmand Jan Nymark Thaysen (V) mener, at det vil være forkert helt at afvikle venskabsbysamarbejdet. Samarbejdet mellem Aalborg og Pusjkin blev indgået i 1971 midt i den kolde krig, hvor der var spændinger mellem den daværende østblok og vesten. Dengang var argumentet for at lave en venskabsbyaftale med Pusjkin udenrigspolitisk i den forstand, at et samarbejde mellem byer kunne være med til at optø den tilfrosne konflikt: ”Sovjet var jo en stor trussel over for Danmark dengang, det

til trods har man alligevel valgt at indgå samarbejdet og holde det ved lige” (B.T.-Aalborg, 2022).


I modsætning til Aarhus, der helt afvikler bysamarbejdet med Skt. Petersborg, har man således i Aalborg valgt at sætte et i realiteten ikke aktivt samarbejde i bero (Nordjyske.dk, 2022b).

I maj 2023 henvender den ukrainske ambassadør i Danmark, Mykhailo Vydoynyk, på vegne af Oleksandr Senkevych, borgmester for den ukrainske by Mykolaiv, sig til Aalborg Kommune og borgmesteren med forslag om at indgå en venskabsbyaftale mellem de to byer (Aalborg Kommune, 2023a). På byrådsmødet i Aalborg Byråd den 15. maj 2023 er der bred opbakning til at indgå en venskabsbyaftale med Mykolaiv.

Borgmester Thomas Kastrop-Larsen (A) indleder punktet på dagsordenen med at sige, at Ukraine ønsker, at Aalborg indgår en venskabsbyaftale med Mykolaiv: ”Jeg synes, at dette er utroligt godt og et meget konkret stykke solidaritetsarbejde som vi kan tage fat i og hvor vi også viser, at vi utvetydigt står bag ukrainerne i den kamp som det er de har mod den russiske invasionsstyrke. Så jeg skal anbefale, at vi stemmer for” (Aalborg Kommune, 2023b).

Byrådsmedlem Vibeke Gamst (C) bakker op om idéen og minder om, hvad hele bevæggrunden for at indgå venskabsbysamarbejder er: ”Mange af dem starter efter anden verdenskrig med et humanitært sigte, og hvor man tænkte: ’Havde vi dog bare kendt hinanden lidt bedre så kunne det her aldrig være sket’. Og hvor man starter et samarbejde med det sigte at lære hinanden bedre at kende, at få forebygget krig og få opbygget igen efter en krig” (Aalborg Kommune, 2023b).

Borgmesteren stemmer i, og fortæller, at ”Verden har forandret sig, og det gør jo at det grundlag som venskabsbysamarbejder startede på før i tiden lige pludselig bliver utroligt relevant igen. Mange af de venskabsbyer vi har i dag er netop opstået fordi der opstod et behov for at vi kunne tale med hinanden på tværs af jerntæppet tilbage i 1980’erne” (Aalborg Kommune, 2023b).

 **Det fremstår tydeligt, at der refereres til udenrigspolitiske forhold i begrundelsen for venskabsbysamarbejdet. For medlemmerne af byrådet er der ikke meget tvivl om, at der med venskabsbyen med Mykolaiv ydes en bredere udenrigspolitisk indsats, der rækker ud over lokalitetsprincippet.**

Det fremstår tydeligt, at der refereres til udenrigspolitiske forhold i begrundelsen for venskabsbysamarbejdet. For medlemmerne af byrådet er der ikke meget tvivl om, at der med venskabsbyen med Mykolaiv ydes en bredere udenrigspolitisk indsats, der rækker ud over lokalitetsprincippet.

Kommunalfuldmagten er en dynamisk ramme for kommunernes internationale arbejde

Den almindelige opfattelse er, at kommuner er afskåret fra at træffe udenrigspolitiske dispositioner. Således i en juridisk lærebog på området:

”Hvis en interesse kan karakteriseres som rent statslig, ligger den uden for de hensyn, kommunerne kan tilgodese. Dette er klart tilfældet med hensyn til f.eks. landets forsvar ... Kommunalfestyrelsen er ligeledes afskåret fra at træffe udenrigspolitiske dispositioner ... Kommunalfestyrelsen kan således ikke vedtage resolutioner om udenrigspolitiske spørgsmål, yde støtte til en oprørsbevægelse i en fremmed stat, gennemføre udviklingsbistand eller beslutte at boykotte varer fra et andet land af udenrigspolitiske grunde. Om kommunerne kan bidrage til en landsomfattende indsamling til et humanitært hjælpearbejde, som også staten støtter, er tvivlsomt” (Jensen, 1972: 58).

I diskussionerne i kommunerne om muligheden for at agere på det udenrigspolitiske område refereres da også altid til kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagten er en samlebetegnelse for de ting, kommunen må gøre uden, at tingene er lovreguleret. Kommunalfuldmagten er en samling uskrevne regler (grundsætninger) om kommunernes ulovbestemte opgaver. En af disse grundsætninger kan refereres til som lokalitetsprincippet, der tilsiger, at kommunens opgaver interesse-mæssigt skal være tilknyttet kommunen.

Det er de danske domstole og tilsynsmyndighederne (Statsforvaltningen og Indenrigsministeriets ankenævn), der via løbende afgørelser fra sag til sag fastlægger en praksis for den del af kommunernes opgavevaretagelse, der ikke er lovreguleret.

I løbet af 1980'erne udtalte tilsynsmyndighederne og Indenrigsministeriet sig et utal af gange om kommunernes mulighed for at lave udenrigspolitik. Eksempelvis udtaler Indenrigs- og Sundhedsministeriet sig i 1982 om en sag fra Nykøbing Falster Kommune. Nykøbing Falster Byråd havde vedtaget en udtalelse om, at byrådet ikke kunne tillade, at atomvåben eller depoter for samme placeredes inden for kommunens grænser.

Indenrigsministeriet udtalte i den anledning, at det som udgangspunkt ikke antages at være en kommunal opgave af fremsætte udenrigspolitiske udtalelser eller meningstilkendegivelser eller at tage standpunkter i landspolitiske anliggender (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 1982).

Mange andre udtalelser følger samme argumentation som også videreformidles i lærerbøger. Der synes at være opstået en form for konsensus i universitetsundervisningen og ude i kommunerne om, at kommunerne under ingen omstændigheder må lave udenrigspolitik. Sagen er imidlertid den, at kommunalfuldmagten er en ganske dynamisk ramme for kommunernes ulovbestemte opgaver. Den afspejler kommunernes rolle i samfundet: ”Kommunal-

fuldmagten ... er et regelkompleks, hvis indhold vil veksle med udviklingen af de offentlige funktioner i samfundslivet og opfattelsen af kommunernes andel i disse” (Harder, 1965: 26).

Vi ved eksempelvis i dag, at der gælder andre regler for Københavns Kommune end for resten af de danske kommuner (Københavns Kommune, 2020). Københavns Kommune kan således varetage opgaver, der tjener hele Danmarks interesser. Dermed udvides lokalitetsprincippet for hovedstadens vedkommende. Ankestyrelsen udtaler:

”Det er i praksis almindeligt accepteret, at Københavns Kommune i sin egenskab af hovedstad efter kommunalfuldmagtsreglerne har videre rammer for visse aktiviteter i forhold til iagttagelse af lokalitetsprincippet” (Ankestyrelsen, 2020: 10).

Vi ved også, at kommuner gerne må lave udenrigspolitik, hvis den er i overensstemmelse med en vedtagelse i Folketinget. Det fremgik af et svar fra Økonomi- og Indenrigsministeriet givet på et spørgsmål stillet af Christian Juhl (EL) i Folketingets Kommunaludvalg tilbage i 2014. På spørgsmålet om, hvorvidt kommuner kan boykotte varer fra Vestbredden, svarer minister Morten Østergaard (R) således, at en boykot ER en udenrigspolitisk stillingtagen, og at dette under normale forhold derfor ikke vil være en kommunal opgave.

At kommunerne så alligevel er velkomne til selv at afgøre, om de vil boykotte eller ej, hænger sammen med, at Folketinget med en vedtagelse (V13, 2013) har opfordret regeringen til at arbejde for, at danske offentlige myndigheder ikke legitimerer ulovlige bosættelser på Vestbredden ved bl.a. at importere varer fra disse områder (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2014).

Det betyder, at Folketingets vedtagelse i praksis har forrang for den almindelige tolkning af kommunalfuldmagten, også selvom Udenrigsministeriet har slået fast, at kommuner med en boykot udfører udenrigspolitik.

Endelig ved vi, at kommuner gerne må lave udenrigspolitik, hvis regeringen på baggrund af et bredt flertal i Folketinget anmoder kommunen om at lave udenrigspolitik.

Som vi har set tidligere, anbefaler Kulturministeriet den 28. februar 2022, at kommunerne aflyser en række kulturarrangement i forlængelse af Ruslands invasion af Ukraine. Aarhus Kommune skriver derefter til Indenrigs- og Boligministeriet, at det vil man gerne, men at man udbeder sig oplysning om, hvilken hjemmel man kan henvise til, når man foretager disse aflysninger. Aarhus Kommune mener, at aflysningerne har en udenrigspolitisk karakter, og at anmodningen fra ministeriet derfor kan ses som en ændring af praksis i kommunalfuldmagten. Det generelle spørgsmål, der rejses af Aarhus Kommune, er: Hvornår kan kommuner tage udenrigspolitiske hensyn? Ministeriets svar er, at kommuner kan lave udenrigspolitik, når regeringen og et bredt udsnit af Folketinget beder dem om det:

”Det følger af kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn.

Det er imidlertid Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at dette udgangspunkt kan fraviges, således at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan varetage udenrigspolitiske hensyn i tilfælde som i det her foreliggende, hvor regeringen – med bred opbakning fra et flertal i Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn” (Indenrigs- og Boligministeriet, 2022).

Kommuner laver udenrigspolitik – og det er helt lovligt



Det der forekommer klart er således, for det første, at danske kommuner faktisk laver udenrigspolitik, når de engagerer sig i Ukrainespørgsmålet, og, for det andet, at dette er helt lovligt – fordi regeringen og Folketinget har bedt kommunerne om at føre udenrigspolitik.

Det der forekommer klart er således, for det første, at danske kommuner faktisk laver udenrigspolitik, når de engagerer sig i Ukrainespørgsmålet, og, for det andet, at dette er helt lovligt – fordi regeringen og Folketinget har bedt kommunerne om at føre udenrigspolitik.

De danske byers engagement i Ukraine finansieres i stor udstrækning af Ukraine-fonden, og det finder sted enten på foranledning af Udenrigsministeriet, med Udenrigsministeriets støtte eller med Udenrigsministeriets eksplicite eller implicite accept. Forståelsen i Udenrigsministeriet synes at være, at de danske byer indgår som partnere i den udenrigspolitiske indsats.

Også i byrådssalene giver man udtryk for, at man med engagementet i Ukraine fører udenrigspolitik. Begrundelsen for venskabsbysamarbejderne henviser ofte til ”solidaritet med det ukrainske folk” og ”kampen for frihed og imod Putins ulovlige invasionskrig”. Disse argumenter gentages også i forskellige henvendelser til de ukrainske samarbejdspartnere, ligesom de står direkte nedfældet i de dokumenter, der undertegnes som stadfæstelse af venskabsbysamarbejdet. På journalisters interesserede spørgsmål om formålet med venskabsbysamarbejderne med de ukrainske byer svarer lokalpolitikerne ofte med en redegørelse for Danmarks og Europas udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation og det historiske ansvar, der påhviler de danske byer og Danmark i forhold til Ukraine.

Selvom det ukrainske case antyder, at danske kommuner laver udenrigspolitik, er det naturligvis ikke første gang, at dette sker. De danske byer er ved flere tidligere lejligheder blevet involveret i udførelsen af regeringens udenrigspolitik. Det gjorde sig gældende ved den kolde krigs afslutning, hvor det lå den daværende regering meget på sinde, at danske byer og kommuner engagerede sig som demokratiske mønstereksempler i Central- og Østeuropa generelt, og

særligt i de baltiske lande. Det gjaldt også i forlængelse af borgerkrigene på Balkan, hvor bysamarbejder blev vurderet som et særligt effektivt middel til at etablere fred, stabilitet og økonomisk udvikling. Det kan også hævdes, at det gjaldt i forhold til Kina, hvor den danske regering – især udenrigstjenesten – så særdeles velvilligt på og direkte understøttede, at danske og kinesiske byer indgik strategiske partnerskaber. Dette blev set som et led i en BRIK-satsning med et kommercielt sigte. Med regeringens vejledning og støtte har danske byer endvidere engageret sig i Mellemøsten (som en del af en freds- og stabiliseringsindsats) og i Sydafrika, Indien og Argentina (som en del af dansk udviklingspolitik).

Listen på eksempler, hvor danske byer på forskellige måder indgår som aktører i den danske udenrigspolitik er efterhånden meget lang. Det er også grunden til, at det forekommer uhensigtsmæssigt, at der med reference til kommunalfuldmagten så ofte hævdes, at ”danske byer laver ikke udenrigspolitik”. For det første er det faktisk forkert, for det andet er kommunalfuldmagten en dynamisk ramme for kommunernes ulovbestemte funktioner – en ramme, der tilpasser sig virkeligheden, som den er. Og denne virkelighed tilsiger, at danske byer faktisk laver udenrigspolitik.

Litteratur

- Acuto, Michele og Benjamin Leffel (2021), “Understanding the global ecosystem of city networks”, *Urban Studies*, 58(9): 1758-74.
- Aldecoa, Francisco og Michael Keating, red. (1999), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London: Routledge.
- Andersen, Sophie Hæstorp (2023), “Når vi står på den anden side af krigen, så er det ikke kun landets fysiske infrastruktur men også demokratiet, som skal genopbygges” kronik, Ræson.dk, 3. maj.
- Ankestyrelsen (2020), ”Tilsynsudtalelse om Københavns Kommunes mulighed for at udleje lokaler under markedspris og afgørelse efter lånebekendtgørelsen”, 9. september.
- Berlingske (2023), ”Københavns overborgmester underskriver venskabsaftale med Kyiv om kunst, sommerlejr og klimatilpasning”, 20. april.
- Bouchet, Max (2022), “Strengthening Foreign Policy through Subnational Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 17, pp. 96-108.
- B.T.-Aalborg (2022), ”Aalborg skal forblive venner med russisk by”, 28. februar.
- B.T. (2022), ”Slut med Venskab mellem Aarhus og Rusland: ’Vi skal gå forrest’”, 10. marts.
- Buch, Robert (2022), ”Roger Buch: Krigen i Ukraine viser, at danske kommuner selv kan føre udenrigspolitik”, *Altinget*, 19. april.
- Fyens Stiftstidende (2006), ”En multikunstner krydser sine spor”, 24. april.
- Fyens Stiftstidende (2022), ”Symfoniorkestrets russiske dilemma”, 11. marts.
- Fyens Stiftstidende (2023a), ”Venstre: Odense skal investere i kampvogne og våben”, 1. april.
- Fyens Stiftstidende (2023b), ”Odense kan tjene penge på krigen i Ukraine ved at investere i våben”, 15. april.
- Fyens.dk (2023), ”Penge til tobaksindustri og atomkraft er bandlyst i Odense - men nu skal kommunen investere i kampvogne og våben, mener Venstre”, 31. marts.
- Fyns Amtsavis (2022a), ”Russiske musikere må spille i Odense”, 13. marts.
- Fyns Amtsavis (2022b), ”Politisk uenighed om Carl Nielsen Konkurrencen”, 24. marts.
- Faa.dk (2022), ”Havde intet hørt i halvt år: Pludselig tikkede desperat mail ind i borgmesterens indbakke – Læs her Kyivs bøn til Odense”, 23. november.

- Grandi, Lorenzo Kihlgren (2020), *City Diplomacy*, London: Palgrave Macmillan.
- Hachigian, Nina (2023), "Why City and State Diplomacy Matters to Our Foreign Policy", State Department, 25. februar, www.state.gov/why-city-and-state-diplomacy-matters-to-our-foreign-policy/
- Harder, Erik (1965), *De kommunale opgaver. Kommunalfuldmagten*, København: Juristforbundets Forlag.
- Hocking, Brian (1999), "Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments", *Regional and Federal Studies*, 9(1): 17-39.
- Hocking, Brian (2002), "Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners – Thinking about Foreign Ministries in the European Union", i Brian Hocking et al., red. *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, London: PalgraveMacmillan, pp. 1-17.
- Hocking, Brian (2013), "The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System", i Pauline Kerr og Geoffrey Wiseman, red., *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, Oxford: Oxford University Press, pp. 123-40.
- Indenrigs- og Boligministeriet (2022), "Vedrørende kommuner og udenrigspolitik", 4. marts.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (1982), "En kommunalbestyrelses adgang til at udtale sig i landspolitiske anliggender", Indenrigsministeriets skrivelse af 5. marts 1982 til en borger - 3.k.kt. j.nr. 1981/1131/0700-3 - omjournaliseret til 3. k.kt. j.nr. 1982/102-147
- Jensen, Claus Hagen (1972), *Kommunalret. Om afgrænsning af kommunale opgaver og statslig styring af kommunernes forvaltning*, København: Juristforbundets Forlag
- Jyllands-Posten (2022a), "Zelenskyj: Danmark bør lede genopbygningen af havneby", 30. marts.
- Jyllands-Posten (2022b), "Borgmester kender ikke til 50 år gammelt russisk samarbejde: "Det skal stoppe med det samme"", 26. februar.
- Københavnerviv Østerbro (2023), "København vil sende veteraner til Kyiv og hjælpe med at genrejse hovedstaden", 26. april.
- Københavns Kommune (2020), "Notat om de kommunalretlige rammer ved indgåelse af internationale samarbejder og projekter", Økonomiforvaltningen, direktionssekretariatet, 7. december.
- Københavns Kommune (2021), "International strategi for Københavns Kommune", 11. januar.
- Københavns Kommune (2023a), "Orientering om undersøgelse af muligheden for venskabsbyaftale ml. København og Kyiv", 6. januar, Økonomiforvaltningen.
- Københavns Kommune (2023b), "Venskabsbyaftale med Kyiv", 14. marts, Økonomiforvaltningen.
- Københavns Kommune (2023c), "Venskabsbyaftale med Kyiv", 23. marts, Borgerrepræsentationen.
- Lecours, André (2002), "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions", *International Negotiation*, 7: 91-114.
- Leffel, Benjamin (2022), "Principles of Modern City Diplomacy and the Expanding Role of Cities in Foreign Policy", *Journal of International Affairs*.
- Marcussen, Martin (2023), "Danske byers internationalisering 2023 – et survey", Københavns Universitet, https://static-curis.ku.dk/portal/files/344812942/Marcussen_Internationaliseringssurvey_2023_final_26._april_2023.pdf.
- NB-kommune.dk (2023), "Aarhus Kommune på vej med venskabsbyaftalemed ukrainske Lviv" 11. februar.
- Nordjyske Stiftstidende (2022a), "Ukraine får mest dansk støtte", 30. august.
- Nordjyske Stiftstidende (2022b), "Kommunen lægger russisk venskabsby på is", 1. marts.
- Nordjyske Stiftstidende (2023), "Milliardfond med slagkraftig støtte til Ukraine", 16. marts.
- Nordjyske.dk (2022a), "Kommune lægger russisk venskabsby på is", 28. februar.
- Nordjyske.dk (2022b), "Aalborg og Aarhus dropper russiske venskabsbyer", 10. marts.
- Odense Kommune (2022), "Ukraine: Brev til venskabsbyen Kyiv", 25. februar.
- Politiken (1990), "Odense har fået sig en granvoksen ven", 19. juli.
- Ritzaus Bureau (2023a), "FAKTA: Ukraine-fond lægger sig oveni anden støtte", 15. marts.
- Ritzaus Bureau (2023b), "København vil være venskabsby med Kyiv", 10. januar.
- TV 2 Østjylland (2023), "Borgmester på hemmeligt besøg i Ukraine", 18. april.

- TV2.dk (2022), "Danmark skal hjælpe med at opbygge ukrainsk by – tre ting mangler helt akut", 4. august.
- Udenrigsministeriet (2022a), "Nyt partnerskab skal hjælpe med at genopbygge Ukraine", pressemeddelelse, 26. juni.
- Udenrigsministeriet (2022b), "Udviklingsministeren besøger Ukraine", pressemeddelelse, 20. august.
- Ugeavisen Odense (2022), "Krigsramte Kyiv beder Odense om hjælp", 23. november.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2014), "KOU alm. del endelig svar på spørgsmål 16", 26. november.
- Aalborg Kommune (2023a), "Sagsbeskrivelse af engagement i Mykolaiv", 15. maj.
- Aalborg Kommune (2023b), "Byrådsmøde, Aalborg byråd, 15. maj", https://live.video-stream.dk/aalborgbyraad/show_meeting.php?id=20230515a&punkt=19
- Aarhus Kommune (2016), "Aarhus Kommunes internationale samarbejder", 29. februar.
- Aarhus Kommune (2022a), "Bundsgaards brev til borgmesteren Andriy Sadovyi i Lviv", 17. marts.
- Aarhus Kommune (2022b), "Svar på ændringsforslag fra DF om ukrainsk venskabsby", Århus Byråd via Magistraten 18. marts.
- Aarhus Kommune (2022c), "Dagsordenspunkt 10: Forslag fra V om at ophæve samarbejdet mellem Rusland og Aarhus Kommune", debat på byrådsmødet 9. marts.
- Aarhus Kommune (2023a), "København, Aarhus, Odense og Aalborg vil bidrage til genopbygning af byer i Ukraine", 20. april.
- Aarhus Kommune (2023b), "Referat 22. marts 2023 kl. 16.00", møde i byrådet.
- Aarhus Kommune (2023c), "Agreement on Cooperation Between the City of Lviv (Ukraine) and the City of Aarhus (The Kingdom of Denmark)".
- Århus Stiftstidende (2022a), "Så er det officielt: Aarhus slår op med Skt. Petersborg", 9. marts.
- Århus Stiftstidende (2022b), "Nu er Aarhus officielt ikke længere venskabsby med Skt. Petersborg", 11. marts.
- Århus Stiftstidende (2022c), "Aarhus vil samarbejde med ukrainsk by - men det bliver ikke til noget venskab", 27. marts.