



LOVSEKRETARIATET
NOTAT OM REGERINGENS RÅDFØRING MED DET
UDENRIGSPOLITISKE NÆVN

Baggrund:

Det Udenrigspolitiske Nævns underudvalg har anmodet Lovsekretariatet om at vurdere den af regeringen fulgte fremgangsmåde i forhold til grundloven og i den forbindelse inddrage eventuelle fortilfælde. Anmodningen har følgende ordlyd:

19. december 2014

Ref.: 14-001045-10

"Statsministeren orienterede på et pressemøde den 26. september 2014 kl. 12.00 om et yderligere dansk bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL. Efterfølgende rådførte udenrigsministeren sig med Det Udenrigspolitiske Nævn om spørgsmålet. Nævnets underudvalg beder i forlængelse heraf Folketingets Lovsekretariatet om at vurdere grundlovens bestemmelser i relation til dette og i den forbindelse inddrage eventuelle fortilfælde i vurderingen."

Det faktiske forløb

Statsministeren udsendte fredag den 26. september 2014 om formiddagen en pressemeddelelse, hvoraf det fremgår, at statsministeren kl. 12.30 samme dag ville holde pressemøde vedrørende dansk bidrag til bekæmpelse af ISIL.

Af Udenrigsministeriets hjemmeside fremgår det, at der den 26. september 2014 kl. 10.02 blev offentliggjort en nyhed om, at der skulle være møde i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 26. september 2014 kl. 13.45, hvor emnet på dagsordenen var dansk bidrag til bekæmpelse af ISIL.

Statsministeren sendte den 26. september 2014 efter aftale med Folketinget et brev til Folketingets formand, modtaget i Ledelsessekretariatet kl. 12.03, hvoraf følgende fremgår:

"Danmark har i den seneste tid haft en tæt dialog med USA om yderligere militære bidrag til den igangværende indsats mod ISIL i Irak. I går aftes modtog Danmark en anmodning fra USA, hvor det er tilkendegivet, at der i denne fase af indsatsen bl.a. vil være behov for danske kampfly. Regeringen agter at besvare denne anmodning positivt.

På grund af sagens meget alvorlige udvikling vil det efter regeringens vurdering være nødvendigt på samme måde som i august at gennemføre en hurtig behandling i Folketinget af et beslutningsforslag fra udenrigsministeren om det danske bidrag.

Udenrigsministeren vil forelægge sagen for Udenrigspolitisk Nævn i eftermiddag, og med forbehold for behandlingen i Nævnet vil jeg på den baggrund anmode om, at Folketinget indkaldes, og at der dispenseres fra de sædvanlige tidsfrister, således, at skriftlig fremsættelse, 1. behandling og 2. behandling af beslutningsforslaget kan være gennemført onsdag den 1. oktober 2014.”

På den baggrund indkaldtes gruppeformændene til møde hos Folketingets formand kl.16.00, hvor nævnsmødet forventedes at være færdigt.

På Statsministeriets hjemmeside findes en udskrift af statsministerens tale til pressemødet, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

”Og vi har i går aftes modtaget en formel anmodning fra USA, om at der vil være behov for bl.a. danske F-16 kampfly, som kan deltage i kampen mod terrororganisationen IS. Regeringen mener, at Danmark skal imødekomme den anmodning.

[...]

Jeg har her til formiddag været i kontakt med alle partilederne, og regeringen har indkaldt Udenrigspolitisk Nævn til møde senere i dag, for at rådføre sig med nævnet om sagen. Og på den baggrund, så forventer jeg, at der vil være bred opbakning til missionen.

Det er også klart, at et dansk bidrag med F-16 fly og træning skal selvfølgelig besluttes af Folketinget, og jeg har derfor i dag kontaktet Folketinget for at undersøge, om vi kan behandle beslutningsforslaget allerede i næste uge.”

Grundloven og lov om Det udenrigspolitiske Nævn

Det fremgår af grundlovens § 19, stk. 1, at regeringen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Det Udenrigspolitiske Nævns funktion er fastsat i grundlovens § 19, stk. 3.

Grundlovens § 19 har følgende ordlyd:

”§ 19. Stk. 1. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov.”

Af de specielle bemærkninger til grundlovens § 19, stk. 3, Rigsdagstidende 1952-53, till. B, sp. 387, fremgår følgende:

”Til stk. 3. Denne bestemmelse grundlovfæster Det udenrigspolitiske Nævn og tilsigter samtidig en styrkelse af rigsdagens indflydelse ved at pålægge regeringen at rådføre sig med et af rigsdagen af dennes midte valgt udenrigspolitisk nævn om enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Efter loven af 13. april 1923 om Det udenrigspolitiske Nævn beror det i meget vidt omfang på regeringens skøn, hvilke spørgsmål der skal forelægges Det udenrigspolitiske Nævn. Det vil derfor være rigtigt at ændre 1923-loven i overensstemmelse med dette stykke.”

I Forfatningskommissionen af 1946's betænkning, bilag 6, Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens § 18, af Max Sørensen fremgår bl.a. følgende om Det Udenrigspolitiske Nævn:

”Det udenrigspolitiske nævn er i sin tid netop oprettet for at gøre det muligt for regeringen under fortrolige former at rådføre sig med rigsdagens partier om vigtige udenrigspolitiske spørgsmål. Der kunne være spørgsmål om at optage en bestemmelse i grundloven, sigtende til at forpligte regeringen til at benytte denne fremgangsmåde, der ikke hidtil har været fastlagt i bindende regler. Selv en sådan bestemmelse måtte dog være ret vag, da det formentlig er ugørligt at udforme et aldeles præcist, kortfattet kriterium for, hvilke sager der bør forhandles i nævnet, og på hvilket tidspunkt. En sådan regel kunne eventuelt udformes således:

„I henhold til bestemmelser fastsat ved lov vælger rigsdagen et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.“

I forhold til den hidtil fulgte praksis ville en sådan regel næppe pålægge regeringen nogen uforholdsmæssigt bebyrdende forpligtelse, men den ville tjene til klarere end hidtil at fastslå regeringens pligter.”

De nærmere regler om Det Udenrigspolitiske Nævn er fastsat i lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det udenrigspolitiske Nævn. Lovens § 2 har følgende ordlyd:

”Forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådfører regeringen sig med nævnet, der iøvrigt har til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold.”

Af bemærkninger til lovforslaget om Det Udenrigspolitiske Nævn fremgår følgende om formålet med loven i Folketingstidende 1953-54, sp. 1808-09:

”Det er tanken, at loven skal afløse den oprindelige nævnslov, lov nr. 137 af 13. april 1923 om nedsættelse af et udenrigspolitisk nævn. Årsagen til lovforslagets fremsættelse er reglen i § 19, stk. 3, i Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953, hvorved det udenrigspolitiske nævn grundlovsfæstes, ligesom det bestemmes, at regeringen forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådfører sig med nævnet.

Bortset fra at lovforslaget i § 2 har optaget bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 3, er der ikke tale om principielle ændringer i forhold til den nugældende nævnslov.”

Omtale af Det Udenrigspolitiske Nævn i den statsretlige litteratur

Poul Andersen skriver i Dansk Statsforfatningsret fra 1954, s. 502, bl.a. følgende om Det Udenrigspolitiske Nævn:

”Ved denne Bestemmelse vilde Forfatningskommissionen dels give det udenrigspolitiske Nævn en grundlovssikret Tilværelse, dels styrke dets Indflydelse ved den i Forhold til Loven af 1923 mere bestemt fastslaaede Pligt for Regeringen til at raadføre sig med Nævnet.

[...]

Regeringen har ikke nogen Pligt til at give Nævnet Oplysninger, og der er navnlig ikke Tale om, at Nævnet kan foretage Undersøgelser ved at affordre Regeringen bestemte

Oplysninger, jfr. derimod Grl. § 51. I ret vid Udstrækning har Nævnet fungeret som en forberedende Instans i Traktatsager, der senere er kommet til Behandling i Rigsdagen, f.s.v. svarende til Sagers Behandling i et almindeligt Rigsdagsudvalg.”

Max Sørensen skriver i Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, s. 285 f., bl.a. følgende om Det Udenrigspolitiske Nævn:

”Det bestemmes nu i grl. § 19, stk. 3, at regeringen skal rådføre sig med nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Dette tager sigte også på beslutninger som ikke vil være folkeretligt forpligtende for landet, men som vil indebære, eller måske netop undgå, et politisk engagement. Derudover bestemmer lov nr. 54 af 5. marts 1954 om det udenrigspolitiske nævn, at nævnet i øvrigt har til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold. En rimelig fortolkning af disse regler må føre til, at regeringen er forpligtet til at underrette nævnet om vigtige udenrigspolitiske begivenheder og dispositioner. Ved den nærmere afgrænsning af denne pligt må der imidlertid indrømmes regeringen et vist skøn.

Nævnet har kun rådgivende funktioner, men ingen besluttende myndighed. Det kan ikke på folketingets vegne give samtykke til en udenrigspolitisk disposition. Dets funktion er heller ikke, således som et sædvanligt folketingsudvalg, at foretage en forberedende behandling og gøre indstilling til folketinget om en sag.”

Christopher Bo Bramsen skriver i artiklen Folketingets kontrol med regeringens udenrigspolitik (med særlig vægt på Det udenrigspolitiske Nævn), Juristen, 1981, s. 74 ff., bl.a. følgende om Det Udenrigspolitiske Nævn:

”1953-grundloven benytter udtrykket ”rådfører sig med” i modsætning til nævnsloven fra 1923, der alene pålagde regeringen at ”forelægge” visse sager for nævnet. Det afgørende i denne henseende er, at grl. § 19, stk. 3, pålægger regeringen en *pligt* til at forelægge det udenrigspolitiske nævn visse sager, *inden* regeringen træffer sin beslutning, og at der på dette tidlige stadium gives nævnsmedlemmerne mulighed for at tilkendegive deres mening om sagen. Rådføringspligten indebærer, at den minister – som regel stats- eller udenrigsministeren – der forelægger en sag af større udenrigspolitisk betydning i nævnet, har pligt til at være til stede og lytte til de kommentarer, der måtte fremkomme fra medlemmernes side, samt besvare eventuelle

spørgsmål. Nævnet har krav på at blive hørt, men ikke krav på, at dets ønsker bliver fulgt.

[...]

Spørgsmålet om nævnets *rettidige* inddragelse i regeringens beslutningsproces har undertiden været genstand for debat, bl.a. i forbindelse med den nuværende regerings ønske om at søge en forestående NATO-beslutning om produktionen af taktiske atomvåben (Theater Nuclear Forces = TNF) udskudt i 6 måneder.

Spørgsmålet blev allerede drøftet i folketinget den 17. maj 1979 i en forespørgselsdebat. Regeringen besluttede på et møde den 22. november 1979 at gå ind for en udskydelse af NATO's beslutning, og udenrigsministeren gjorde rede herfor under en forespørgselsdebat i folketinget den 27. november. Den 1. december informerede regeringen via de danske ambassader en række af NATO-landenes regeringer om det danske standpunkt.

Sagen blev herefter drøftet på møder i nævnet den 4. og igen den 11. december, dagen inden TNF-beslutningen skulle træffes af NATO's ministerråd. På nævnsmødet inden NATO-mødet kunne udenrigsministeren redegøre for regeringens stilling til TNF-sagen i lyset af andre landes holdning, og der bestod – teoretisk set – forsat en mulighed for, at regeringen kunne ændre sit standpunkt.

Ifølge Berlingske Tidende den 4. december 1979 mente det konservative nævnsmedlem Ninn-Hansen, at nævnet burde have været indkaldt *forud* for, at regeringen havde truffet sin beslutning. Man kan heroverfor argumentere, at den danske beslutning om at søge NATO-afgørelsen udsat først formelt blev fremsat på NATO-mødet den 12. december, dvs. *efter* at have været drøftet i nævnet den 4. og den 11. december.

På NATO-mødet blev TNF-moderniseringsbeslutningen vedtaget. Danmarks og andre landes særstandpunkter er indeholdt i pkt. 6 i mødets kommuniké-tekst, hvori det heder, at beslutningen blev truffet "after intensive consideration, including the merits of alternative approaches and after taking note of the position of certain members".

I 1971 pegede daværende nævnsformand Per Federspiel fra partiet Venstre i en generel omtale af rådføringspligten på, at en regering jo faktisk vil have truffet sin beslutning, inden en sag forelægges i nævnet, og at grl. § 19, stk. 3, derfor naturligt må forstås således, at det er "regeringens pligt ikke at handle *udadtil*, inden nævnet har haft lejlighed til at udtale sig" (min udh.).

I den konkrete TNF-sag havde nævnet haft lejlighed til at udtale sig inden NATO-mødet, og regeringen havde således – formelt set – opfyldt sin rådføringspligt. Det må dog samtidig fremhæves,

at en underretning, der sker på et *sent* tidspunkt, *efter* at andre lande er blevet forhåndsorienteret om, hvad den danske regering har i sinde at gøre, kan gøre nævnets indflydelse på regeringens udenrigspolitik illusorisk – i strid med ønsket om den *tidlige, fortrolige* dialog mellem regering og nævn, som ligger til grund for nævnets oprettelse.”

Alf Ross skriver i Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave, 2. oplag, 1983, s. 393 f., bl.a. følgende om Det Udenrigspolitiske Nævn:

”Da regeringen er pligtig at rådføre sig med nævnet forud for beslutninger af større rækkevidde ligger heri forudsætningsvis en pligt for regeringen til i så fald at meddele nævnet alle fornødne oplysninger. Man kan jo ikke rådføre sig med nogen, der ikke er inde i sagen.

At nævnets funktion kun er rådgivende, at regeringen selv skønner over om en beslutning er af større rækkevidde, og at regeringen ikke er pligtig at besvare spørgsmål fra nævnets side vedrørende andre anliggender end beslutninger af større rækkevidde, er alt sammen ingen ulemper og hæmmer ikke nævnets funktion. Denne er et led i folketingets parlamentariske kontrol af regeringen og nævnets magt ligger i den politiske opinion det repræsenterer. Anden sanktion behøves ikke.”

Henrik Zahle skriver i Dansk forfatningsret 2, Regering forvaltning og dom, 3. udgave, 3. oplag, 2004, s. 236 f., bl.a. følgende:

”Om nævnets opgaver bestemmer såvel den citerede grundlovsbestemmelse som nævnsløvs § 2, at regeringen ”rådfører” sig med nævnet – regeringen skal altså lytte til de synspunkter, som fremføres i nævnet, men regeringen er ikke bundet af tilkendegivelser fra nævnets medlemmer, ej heller selv om et flertal i nævnet, eventuelt repræsenterende et flertal i Folketinget, samles om et fælles standpunkt. Nævnet er rådgivende, ikke besluttende.

Regeringen er forpligtet til at rådføre sig med nævnet ”forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde”. Rådføringspligten er altså aktuel, ikke blot når det drejer sig om påtagelse af bestemte forpligtelser, jf. grl § 19, stk. 1, men også ved stillingtagen til andre spørgsmål end forpligtelser. At en sag senere vil blive forelagt Folketinget til samtykke i medfør af grl § 19, stk. 1, fritager ikke regeringen for at rådføre sig med nævnet. Pointen ved forhandlingen i nævnet er netop at sikre, at der under traktatforhandlinger kan ske en parlamentarisk drøftelse af emnet, inden forhandlingerne er afsluttet.

[...]

Rådføringen skal ske "forud for" beslutningen. Dette hindrer ikke, at regeringen inden forhandlingerne i nævnet har truffet en beslutning om regeringens standpunkt, men dette må være en beslutning, som det praktisk er muligt at ændre som følge af rådføringens forløb. Har regeringen allerede meddelt sin beslutning til andre stater, er en ændring af regeringens standpunkt i almindelighed forbundet med et sådant prestigetab, at en rådføring med nævnet mister mening. Som regel må rådføring således finde sted, inden regeringen har meddelt sin beslutning til andre stater eller i øvrigt realiseret beslutningen, sml C.J.Bramsen 1981 s 76."

Af Danmarks Riges Grundlov med kommentarer fra 2006, s. 192 ff., fremgår bl.a. følgende om Det Udenrigspolitiske Nævn:

Betydningen af oprettelsen af nævnet ligger i, at man derved har skabt rammerne for en tidlig inddragelse af Folketinget i udenrigspolitiske spørgsmål. I disse sager er det vigtigt at have indflydelse allerede inden/under forhandlingerne med fremmede stater, dvs. på det tidligst mulige stadium.

Bestemmelsen i § 19, stk. 3, medførte en styrkelse af den parlamentariske kontrol i tre henseender. For det første grundlovsfæstedes nævnet. For det andet pålagdes regeringen en udvidet forpligtelse til at inddrage nævnet, idet regeringens skøn iht. § 2 i nævnsløven af 1923 indskrænkedes. Endelig var der i 1923-loven alene tale om en "drøftelse" med nævnet, mens den nuværende grundlov pålægger regeringen at "rådføre" sig med nævnet. Formålet med § 19, stk. 3, var da også at styrke rigsdagens indflydelse, jf. bemærkningerne til § 19, stk. 3.

Regeringen skal, efter § 19, stk. 3, rådføre sig med nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Bestemmelsen i § 19, stk. 3, om regeringens rådføringspligt suppleres af nævnsløvens § 2. Ud over at fastslå rådføringspligten fremgår det af § 2, at nævnet har til opgave at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik med regeringen og at modtage oplysninger fra denne om udenrigspolitiske forhold.

Hvad der nærmere ligger i, at regeringen skal *rådføre* sig med nævnet, præciseres ikke i bemærkningerne til § 19, stk. 3. Det følger dog af bemærkningerne, at rådføring indebærer en mere vidtgående inddragelse af nævnet end en drøftelse, hvilket også er i overensstemmelse med en almindelig sproglig forståelse af de to begreber. Rådføringen synes således at indebære, at regeringen skal lytte til de argumenter, som fremføres i nævnet,

forholde sig til rådene og tage dem med i betragtning, når man træffer den endelige beslutning.

[...]

Pga. fortroligheden omkring nævnets møder foreligger der imidlertid ikke mange offentlige tilgængelige sager fra praksis, som kan udgøre fortolkningsbidrag til § 19, stk. 3.

[...]

Regeringen skal rådføre sig med nævnet *forud* for beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde, jf. § 19, stk. 3. Dette indebærer, at regeringen kan have truffet en intern beslutning om regeringens standpunkt før rådføringen med nævnet, men regeringen må ikke have meddelt sin beslutning til andre stater eller på anden vis realiseret beslutningen, Bramsen 1981 s. 76.”

I Dansk Statsret af J. P. Christensen, J. A. Jensen og M. H. Jensen fra 2012, s. 203 f., fremgår bl.a. følgende om Det Udenrigspolitiske Nævn:

”Med Det Udenrigspolitiske Nævn sikres forudgående parlamentarisk indflydelse på beslutninger om vigtige udenrigspolitiske spørgsmål, samtidig med at det hensyn til fortrolighed, der er centralt for varetagelse af en række udenrigspolitiske spørgsmål, bevares.

Regeringen skal efter grundlovens § 19, stk. 3, rådføre sig med nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Med beslutninger tænkes ikke blot på beslutninger, der medfører folkeretlige forpligtelser for Danmark, men også beslutninger, der ikke indeholder folkeretlige forpligtelser – eksempelvis en beslutning om ikke at indgå en bestemt betydningsfuld traktat.

Rådføringspligten forudsætter dog, at den pågældende beslutning er af større udenrigspolitisk rækkevidde. Det er anført, at det er nærliggende at tage udgangspunkt i den antagelse, at de sager, hvortil Folketingets samtykke kræves efter grundlovens § 19, stk. 1 og 2, også må være omfattet af begrebet større udenrigspolitisk rækkevidde (Beretning afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. marts 2000 om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i forbindelse med beslutninger af større udenrigspolitiske rækkevidde, bilag 3, pkt. 4). Om en beslutning har større udenrigspolitiske rækkevidde, må i tvivlstilfælde bero på regeringens og Folketingets skøn (jf. Germer 2007 s. 239).

Fra praksis kan henvises til den såkaldte Østrig-sag fra 2000, hvor regeringen uden at rådføre sig med Det Udenrigspolitiske

Nævn traf beslutning om at tilslutte sig en fælles reaktion fra 14 EU stats- og regeringschefer over for Østrig i anledning af, at partiet FPÖ, der ved det østrigske valg i 1999 blev det næststørste parti, forhandlede om deltagelse i den østrigske regering. I Det Udenrigspolitiske Nævns forannævnte beretning af 13. marts 2000 blev det tilkendegivet, at der var enighed mellem regeringen og alle partier i Det Udenrigspolitiske Nævn om, at "denne sag var af en sådan karakter, at der forelå en beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde", og nævnet fandt på denne baggrund, at "regeringen helt klart burde have rådført sig med Nævnet forud for beslutningen".

Regeringen skal rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn *forud* for beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde. Rådføringen må som almindeligt udgangspunkt finde sted, før regeringen har meddelt sin beslutning til andre stater eller i øvrigt realiseret denne. I beretningen af 13. marts 2000 udtalte et flertal i Det Udenrigspolitiske Nævn, at der dog kan foreligge situationer, hvor behovet for at træffe en beslutning er så påtrængende, at det af tidsmæssige grunde ikke er muligt at indkalde nævnet, inden beslutningen træffes. Flertallet henviste herved til, at folketingsmedlem (udvalgsordfører) Alsing Andersen under Folketingets andenbehandling af forslag til lov om Det Udenrigspolitiske Nævn udtalte, at regeringen ikke kan være afskåret fra at træffe nødvendige beslutninger, når der foreligger en afgørende faktisk hindring for rettidig drøftelse i nævnet. Det bemærkes i den forbindelse, at nævnet i beretningen selv skønner, at nævnet kan indkaldes med kort varsel og at selve indkaldelsen vil kunne foretages i løbet af ca. 1 time.

Det Udenrigspolitiske Nævn har kun rådgivende funktioner. Regeringen skal alene rådføre sig med nævnet om påtænkte beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde – dvs. tage de modtagne råd med i betragtning, inden man træffer den endelige beslutning. Regeringens oplæg skal ikke godkendes af nævnet."

Peter Germer skriver i Statsforfatningsret, 5. udgave, 2012, s. 251 f., bl.a. følgende om Det Udenrigspolitiske Nævn:

"Det Udenrigspolitiske Nævn blev oprettet ved lov nr. 137 af 13. april 1923. Ved grundlovsændringen i 1953 blev nævnet grundlovsfæstet ud fra et ønske om at styrke Folketingets indflydelse på udenrigspolitikken.

[...]

Når der i grundlovens § 19, stk. 3, tales om "beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde, betyder det, at regeringen skal rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for vigtige udenrigspolitiske afgørelser af enhver art. Bestemmelsen omfatter også tilfælde, hvor der ikke er tale om at indgå forpligtelser. Hvad det vil sige, at beslutninger er af "større udenrigspolitisk rækkevidde", må i tvivlstilfælde bero på regeringens og Folketingets skøn.

Der har været talt om, at rådføringspligten kan medføre praktiske vanskeligheder i tilfælde, hvor den udenrigspolitiske udvikling går hurtigt, og hvor en øjeblikkelig dansk reaktion er påkrævet. Spørgsmålet blev gjort til genstand for debat i forbindelse med en situation, der opstod efter valget i Østrig i 1999, hvor FPÖ blev det næststørste parti. I slutningen af januar 2000 traf regeringen beslutning om dansk deltagelse i en fælles reaktion fra 14 EU-stats- og regeringschefer over for Østrig. Sagen blev efterfølgende drøftet i Det Udenrigspolitiske Nævn, der afgav beretning den 13. marts 2000. Det siges i beretningen bl.a., at der var enighed mellem regeringen og alle partier i Nævnet om, at sagen var af en sådan karakter, at der forelå en beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nævnet fandt på denne baggrund, at regeringen "helt klart" burde have rådført sig med Nævnet forud for beslutningen, og Nævnet henstillede derfor til regeringen at rådføre sig med Nævnet forud for fremtidige beslutninger af denne art."

Tidligere overvejelser i Lovsekretariatet

Det har tidligere været drøftet, på hvilket tidspunkt beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde skal forelægges Det Udenrigspolitiske Nævn. Af Lov- og Parlamentssekretariatets notat af 23. februar 2000, optrykt som bilag 3 til Det Udenrigspolitiske Nævns beretning om inddragelse i forbindelse med beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde (afgivet på baggrund af regeringens håndtering af sagen om sanktionerne mod Østrig), fremgår følgende:

"b. På hvilket tidspunkt bør beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde forelægges Det Udenrigspolitiske Nævn
Afgørelsen heraf efterlader ikke i princippet nogen tvivl. Det fremgår klart af såvel grundloven som nævnsloven, at forelæggelsen skal ske forud for, at beslutningen i givet fald tages. Skal rådgivningen have nogen mening, skal den som udgangspunkt finde sted på et tidspunkt, hvor regeringen endnu ikke har meddelt sin beslutning til andre stater eller i øvrigt har realiseret beslutningen, bl.a. fordi en ændring af regeringens standpunkt på et tidspunkt, der ligger efter dette, i almindelighed

vil være forbundet med et betydeligt prestigetab. Det antages dog, at det ikke udelukker regeringen fra internt at træffe sin beslutning, som naturligt nok bliver meddelt Nævnet i forbindelse med orienteringen. Det afgørende er, at beslutningen i givet fald kan tages om.”

Tidligere sager om det tidsmæssige aspekt i regeringens rådføring

Spørgsmålet om tidsfaktoren i regeringens rådføringspligt har tidligere været drøftet i sagen om en NATO-beslutning om produktion af taktiske atomvåben, der er refereret i den ovenfor citerede artikel af Bramsen, og regeringens håndtering af sagen om sanktionerne mod Østrig, der er nævnt flere steder i den ovenfor citerede litteratur.

Det Udenrigspolitiske Nævn udtalte i Nævnets beretning af 13. marts 2000 om regeringens håndtering af sagen om sanktionerne mod Østrig bl.a. følgende:

”b. Tidsfaktoren i rådføringssager

I Lov- og Parlamentssekretariatets notat af 23. februar 2000 (bilag 3) er det anført, at spørgsmålet om tidspunktet for forelæggelse for Det Udenrigspolitiske Nævn blev taget op under 2. behandling af nævnsloven, hvor ordføreren for udvalget, Alsing Andersen (S), udtalte: »På linie med udtalelser, der blev fremsat ved første behandling, er udvalget imidlertid enig om, at regeringen under fuldt parlamentarisk ansvar ikke kan være afskåret fra at træffe nødvendige beslutninger, når der foreligger en afgørende faktisk hindring for en rettidig drøftelse af sagen i Nævnet.«

Som det fremgår af Alsing Andersens udtalelse, skal der foreligge en afgørende faktisk hindring for rettidig drøftelse i Nævnet, hvis den forudgående rådgivningsret vedrørende »nødvendige beslutninger«, som er omfattet af grundlovens § 19, stk. 3 - under fuldt parlamentarisk ansvar - skal kunne tilsidesættes. Spørgsmålet er derfor, i hvilke tilfælde man vil kunne sige, at der er tale om en sådan hindring. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at Nævnet angreb på riget er omfattet af grundlovens § 19, stk. 2. Ligeledes bemærkes, at det tidligere har vist sig muligt at indkalde Det Udenrigspolitiske Nævn med meget kort varsel. Det er Nævnets skøn, at man vil kunne samles med kort varsel. Selve indkaldelsen vil kunne foretages i løbet af ca. 1 time.

Indstilling:

Der er enighed mellem regering og alle partier i Det Udenrigspolitiske Nævn om, at denne sag var af en sådan karakter, at der forelå en beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, jf. også statsministerens udtalelse under spørgetiden i Folketinget den 9. februar 2000 i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål S 1398 (bilag 5).

Det Udenrigspolitiske Nævn finder på den baggrund, at regeringen helt klart burde have rådført sig med Nævnet forud for beslutningen.

Nævnet henstiller derfor til regeringen, at den forud for fremtidige beslutninger af denne art rådfører sig med Nævnet.

Et flertal (Det Udenrigspolitiske Nævns medlemmer med undtagelse af Dansk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer) er opmærksom på, at der dog kan foreligge situationer, hvor behovet for at træffe en beslutning er så påtrængende, at det af tidsmæssige grunde ikke er muligt at indkalde det, inden beslutning træffes. Der henvises her til udtalelserne fra Alsing Andersen (S), jf. Lov- og Parlamentssekretariatets notat af 23. februar 2000 (bilag 3)."

Lovsekretariatets vurdering

Efter ordlyden af grundlovens § 19, stk. 3, skal regeringen forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn.

Lovsekretariatet lægger i det følgende til grund, at beslutningen om dansk bidrag til bekæmpelsen af ISIL er en beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.

Det vurderes således alene, om regeringen ved det beskrevne hændelsesforløb i den aktuelle sag har opfyldt sin forpligtelse til efter grundlovens § 19, stk. 3, at rådføre sig med Nævnet forud for beslutningen.

Grundlovens § 19, stk. 3, indeholder ingen nærmere beskrivelse af, hvornår regeringen kan siges at have truffet sin beslutning, og dermed forud for hvilket tidspunkt rådføringen med Nævnet skal ske. Forarbejderne giver heller ikke noget nærmere svar på dette. Af bilag 6 til Forfatningskommissionens betænkning fremgår det, at "det formentlig er ugørligt at udforme et aldeles præcist, kortfattet kriterium for, hvilke sager der bør forhandles i nævnet, og på hvilket tidspunkt."

Om det nærmere tidspunkt for rådføringen skriver Zahle bl.a. med henvisning til Christoffer Bo Bramsens artikel fra 1981, som også nævnt ovenfor, at:

”Rådføringen skal ske ”forud for” beslutningen. Dette hindrer ikke, at regeringen inden forhandlingerne i nævnet har truffet en beslutning om regeringens standpunkt, men dette må være en beslutning, som det praktisk er muligt at ændre som følge af rådføringens forløb. Har regeringen allerede meddelt sin beslutning til andre stater, er en ændring af regeringens standpunkt i almindelighed forbundet med et sådant prestigetab, at en rådføring med nævnet mister mening. Som regel må rådføring således finde sted, inden regeringen har meddelt sin beslutning til andre stater eller i øvrigt realiseret beslutningen.”

Efter det oplyste lægger Lovsekretariatet til grund, at regeringen ikke har meddelt sin beslutning til andre stater.

Spørgsmålet er herefter, om statsministeren ved det omtalte pressemøde forud for mødet i nævnet har handlet i strid med rådføringspligten, idet den efterfølgende rådføring med nævnet derved mistede mening.

I den statsretlige litteratur er det almindeligt antaget, at grundlovsfæstelsen af nævnet medførte en styrkelse af den parlamentariske kontrol ved at regeringen pålagdes en udvidet forpligtelse til inddrage nævnet og ved at stille krav om en egentlig ”rådføring” frem for blot en ”drøftelse”, som var kravet efter den tidligere nævnslov.

Det anføres således, at en rådføring – i overensstemmelse med almindelig sproglig forståelse – indebærer en pligt til at lytte til de argumenter, som fremføres i nævnet, forholde sig til rådene og tage dem med i betragtning, når regeringen træffer den endelige beslutning.

Omvendt er det, som det også fremgår af det ovenfor gengivne, antaget, at en regering gerne må have gjort sit eget standpunkt klart forud for rådføringen i nævnet.

Der ses ikke i litteraturen at være gjort specifikke overvejelser om en situation som den aktuelle, hvor regeringen afholder et pressemøde forud for et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Af fortilfælde, der kan tjene til belysning af spørgsmålet, kan nævnes sagen fra 1979 om NATO-beslutningen om taktiske atomvåben (TNF-sagen), som er omtalt af Christoffer Bo Bramsen i den ovennævnte artikel. Bramsen rejser om den sag det spørgsmål, om udmeldingen til en række andre NATO-lande gennem ambassaderne før møderne i Nævnet gjorde Nævnets indflydelse illusorisk.

Den aktuelle sag om det danske bidrag til bekæmpelsen af ISIL adskiller sig bl.a. fra TNF-sagen ved, at der var tale om et offentligt pressemøde og ikke om en orientering af andre stater gennem diplomatiske kanaler.

I Østrig-sagen ses det at have været uomtvistet, at regeringen havde truffet en beslutning – idet den faktisk havde tilsluttet sig sanktionerne mod Østrig – uden forinden at have rådført sig med Det Udenrigspolitiske Nævn.

Det må efter Lovsekretariatets opfattelse være afgørende for vurderingen af den foreliggende sag, om statsministeren ved afholdelsen af det nævnte pressemøde har bragt regeringen i en situation, hvor en senere modsatrettet beslutning vil være forbundet med et sådant prestigetab, at det mistede mening efterfølgende at mødes med Nævnet med henblik på rådføring.

Som gengivet ovenfor tog statsministeren på pressemødet et forbehold for, at regeringen senere samme dag ville rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn. Statsministeren formulerede endvidere sin holdning til den amerikanske anmodning med følgende ord: ”*Regeringen* mener, at Danmark skal imødekomme denne anmodning” (fremhævelse foretaget her).

Grundlovens § 19, stk. 3, indeholder som nævnt ikke et præcist kriterium for, på hvilket tidspunkt regeringen bør rådføre sig med nævnet.

I lyset heraf er Lovsekretariatet mest tilbøjeligt til at mene, at der i den aktuelle sag ikke er grundlag for at fastslå, at regeringen har tilsidesat rådføringspligten i grundlovens § 19, stk. 3.