

Justitsministeriet  
Udenrigsministeriet

18. juni 2020

## Notat om rådføringspligten i grundlovens § 19, stk. 3, og forholdet til indførelse af midlertidige indrejserestriktioner og grænsekontrol i forbindelse med håndteringen af covid-19

---

På Udenrigspolitisk Nævns møde den 10. juni 2020 blev der anmodet om et notat om rådføringspligten i grundlovens § 19, stk. 3, og forholdet til indførelse af midlertidige indrejserestriktioner i forbindelse med håndteringen af covid-19. Justitsministeriet og Udenrigsministeriet har på den baggrund udarbejdet dette notat.

Det bemærkes, at der i denne udgave af notatet er forkortet i pkt. 2 i forhold til det oprindelige notat, der den 16. juni 2020 blev oversendt til nævnet i fortrolig form, idet der i overensstemmelse med nævnets sædvanlige praksis for fortrolighed er fjernet oplysninger om karakteren af drøftelser i nævnet i konkrete sager. Den fjernede passage er markeret med "[..]".

1. Grundlovens § 19, stk. 3, har følgende ordlyd:

”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.”

Der er ved lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det udenrigspolitiske Nævn fastsat nærmere regler om nævnet. Nævnslovens § 2 gengiver rådføringspligten i grundlovens § 19, stk. 3, og tilføjer desuden, at nævnet har til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold. Der er ikke i den forbindelse fastsat nærmere regler om, hvornår der er tale om en beslutning ”af større udenrigspolitisk rækkevidde.”

Det anføres i forarbejderne til bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 3, jf. professor, dr.jur. Max Sørensens responsum af 18. maj 1952, optrykt i Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen (1953), s. 113 ff., pkt. 50, at bestemmelsen må ”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.”

For så vidt angår anvendelsesområdet for stk. 3 fremgår det af Henrik Zahle (red.), Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udg. (2006), side 193, at regeringen i hvert fald i de typer af sager, der er omfattet af stk. 1 og 2, og hvor Folketingets samtykke skal indhentes, også skal rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn, jf. stk. 3. Ved udøvelsen af skønnet må der – udover en udenrigspolitisk vurdering af den enkelte sag – også inddrages den betydning, som Danmarks holdning i sagen kan have, og den politiske interesse for det pågældende emne i Danmark.

Max Sørensen anfører i Statsforfatningsret, 2. udg. v. Peter Germer (1973), s. 285, 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.” Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v. Ole Espersen (1980), s. 394, anfører: ”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.”

Det bemærkes, at grundlovens § 19, stk. 3, omhandler beslutninger af større *udenrigspolitisk* rækkevidde, hvilket adskiller sig fra kravet om Folketingets samtykke i forbindelse med indgåelse af forpligtelser, der ”i øvrigt er af større betydning”, jf. grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., jf. herved Lov- og Parlamentssekretariatets notat af 23. februar 2000 om grundlovens og nævnens bestemmelse om inddragelse af Folketinget og Det Udenrigspolitiske Nævn i forbindelse med regeringens udenrigspolitiske beslutninger. Det anføres samme sted bl.a., at der som ”klassiske” områder for § 19, stk. 3, kan nævnes spørgsmål om anerkendelse af fremmede stater og Danmarks stemmeafgivning i FN, hvor den danske stemmeafgivning er medvirkende til at påvirke udviklingen i den aktuelle politiske situation. Det anføres endvidere, at praksis utvivlsomt spiller en meget stor rolle ved afgørelsen af, hvilke beslutninger der bør forelægges nævnet.

Peter Germer anfører i Statsforfatningsret, 5. udg. (2012), s. 252, at det i tvivlstilfælde må bero på regeringens og Folketingets skøn, hvad det vil sige, at en beslutning er af større udenrigspolitisk rækkevidde. Det fremgår af Henrik Zahle (red.), a.st., s. 194, at skønnet om, hvorvidt der foreligger en beslutning af større udenrigspolitiske rækkevidde, i første omgang ligger hos regeringen.

2. En gennemgang af danske regeringers praksis vedrørende inddragelse af nævnet de seneste fem år viser, at rådføring i denne periode altovervejende har drejet sig om spørgsmål vedrørende dansk deltagelse i militære operationer. Der har været op til ti rådføring om året i denne periode.

Uden for området af militære operationer har der i perioden alene været udtrykkelig rådføring af nævnet i enkelte tilfælde. [...]

Spørgsmålet om rådføringspligten har tidligere givet anledning til drøftelser i nævnet, bl.a. om nævnets inddragelse i sager vedrørende EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), i forbindelse med Østrig-sagen i 2000 og tegningesagen i 2006. Drøftelsen vedr. Østrig-sagen, som handlede om dansk deltagelse i 14 EU-stats- og regeringschefers fælles reaktion mod Østrig i anledning af regeringsdannelsen i landet, resulterede i nævnets beretning af 3. marts 2000. I beretningen var der enighed mellem regeringen og nævnet om, at denne sag var af en sådan karakter,

at der forelå en beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde og dermed skulle ske rådføring. Nævnets beretning af 16. marts 2001 om nævnets inddragelse i sager vedrørende FUSP blev ikke afgivet i anledning af en konkret sag om inddragelse i en FUSP-beslutning, men ud fra et ønske om at få klarlagt nævnets rolle i lyset af udviklingen siden Fællesakten fra 1987. Tegningesagen førte ikke til afgivelse af en beretning.

Der har ikke tidligere været taget stilling til spørgsmålet om nævnets eventuelle inddragelse i forbindelse med udenrigspolitiske aspekter af en omfattende indsats mod en pandemi og en akut, alvorlig trussel mod folkesundheden.

Uden at være direkte sammenlignelige har tidligere regeringer senest i følgende to tilfælde indført told- og grænsekontrol:

Den daværende regering (VK), Dansk Folkeparti og MF Pia Christmas-Møller indgik i maj 2011 en aftale om ”Permanent toldkontrol i Danmark (styrket grænsekontrol)”. Aftalen havde ikke karakter af egentlig grænsekontrol. Der blev ikke forud herfor rådført med nævnet.

I forbindelse med den europæiske migrationskrise i 2015-16 indførte den daværende regering midlertidig grænsekontrol den 4. januar 2016. Der blev ikke forud herfor – eller forud for de efterfølgende forlængelser – indkaldt til rådføring med nævnet. Regeringen orienterede derimod partilederne og Tyskland samt Slesvig-Holsten inden beslutningen blev offentliggjort. Herudover blev de relevante udvalg i Folketinget skriftligt orienteret ved fremsendelse af kopi af Danmarks notifikation til Kommissionen via brev fra den ansvarlige minister.

**3.** Beslutningen i marts 2020 om indførelse af indrejserestriktioner og grænsekontrol havde altovervejende til formål at varetage sundhedsmæssige hensyn og var således ikke udenrigspolitisk begrundet. Beslutningen blev desuden truffet i en periode, hvor de fleste regeringer i både Europa og internationalt tog lignende skridt med meget kort varsel. Det var således i det væsentlige ikke udenrigspolitisk kontroversielt, at Danmark indførte indrejserestriktioner og grænsekontrol som led i bekæmpelsen af covid-19.

På denne baggrund er det samlet set vurderingen, at indførelsen af indrejserestriktioner og grænsekontrol som led i covid-19-indsatsen ikke udgjorde en beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, jf. grundlovens § 19, stk. 3, og at regeringen således ikke havde pligt til forudgående at rådføre sig med nævnet om grænsekontrollen og indrejserestriktionerne. Det bemærkes, at regeringen skriftligt orienterede relevante folketingsudvalg om den indførte grænsekontrol. Endvidere orienterede udenrigsministeren på møder i Det Udenrigspolitiske Nævn den 1. april 2020 og den 14. maj 2020 nævnet om udenrigspolitiske implikationer af covid-19. Vurderingen medfører naturligvis ikke, at der er noget til hinder for, at regeringen i lyset af Det Udenrigspolitiske Nævns interesse for emnet orienterer nævnet om væsentlige skridt i den gradvise lempelse af de danske indrejserestriktioner i forbindelse med

covid-19. Det bemærkes i den forbindelse i øvrigt, at den faseopdelte lempelse i højere grad end indførelsen af indrejserestriktioner har givet anledning til reaktioner fra andre lande.