

Justitsministeriet
Udenrigsministeriet

5. marts 2021

Notat om rådføringspligten i grundlovens § 19, stk. 3, i forhold til statsministerens rejse til Israel den 4. marts 2021

På Udenrigspolitisk Nævns møde den 3. marts 2021 blev der anmodet om et notat vedrørende rådføringspligten i grundlovens § 19, stk. 3, i forhold til statsministerens rejse til Israel den 4. marts 2021, ligesom rådføringspligten efterfølgende blev rejst i spørgsmål 1, UPN alm. del.

I den anledning har Udenrigsministeriet og Justitsministeriet i fællesskab udarbejdet dette notat om spørgsmålet.

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 respons 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 udenrigspolitisk rækkevidde, i første omgang ligger hos regeringen.

2. En gennemgang af danske regeringers praksis de seneste seks år viser, at rådføring i denne periode altovervejende har drejet sig om spørgsmål vedrørende dansk deltagelse i militære operationer. Uden for området af militære operationer har der i perioden alene været udtrykkelig rådføring af nævnet i enkelte tilfælde.

Der har således ikke de senere år været eksempler på rådføring med nævnet om danske statsministres rejser og besøg i udlandet.

Det bemærkes, at sigtet med statsministerens rejse til Israel var den langsigtede forøgelse af produktion af vacciner af hensyn til den danske folkesundhed. Derudover bemærkes, at der ikke under besøget blev indgået folkeretligt bindende aftaler, og at der derfor ikke opstod spørgsmål om indhentelse af Folketingets samtykke i medfør af grundlovens §19 stk. 1.

Der er endvidere ikke i forbindelse med besøget truffet nogen beslutning om ændring af dansk udenrigspolitik, herunder heller ikke i forhold til situationen i Mellemøsten. I øvrigt bemærkes, at besøget ikke strider mod Danmarks forpligtelser i forhold til EU's vaccinestrategi og må ses som supplement til indsatsen i EU, hvilket bl.a. udtalelser fra EU-Kommissionen af 4. marts 2021 har bekræftet.

På denne baggrund er det samlet set vurderingen, at statsministerens rejse til Israel den 4. marts 2021 ikke indebar beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde,

jf. grundlovens § 19, stk. 3, og at regeringen således ikke havde pligt til forudgående at rådføre sig med nævnet.

3. Nævnslovens § 2 gengiver rådsføringspligten 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”. Det bemærkes i den forbindelse, at statsministeren den 3. marts 2021 gav nævnet en orientering om det forestående besøg til Israel. Forud herfor havde også udenrigsministeren på nævnsmøde den 2. marts 2021 orienteret om besøget.

Endelig bemærkes, at udenrigsministeren har tilbudt nævnet en bredere, tematisk drøftelse af tværgående aspekter relateret til spørgsmålet om andre landes adgang til vacciner og håndtering af Covid-19.