



# Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 31.01.2022

Utredet: (...)

Oppdragsnr: 2022018

---

## Parlamentarisk forankring av beslutninger om deltakelse i militæroperasjoner – andre lands ordninger

### OPPDRAK:

Hvilke land i EU og Norden har ordninger for parlamentarisk forankring av beslutninger om deltakelse av militæroperasjoner?

Det bes om informasjon om de ulike landenes ordninger for parlamentarisk forankring av slike beslutninger, spesielt de ordningene som i størst grad gir parlamentet størst beslutningsmakt, kontroll og innsyn i forbindelse med slike beslutninger og som i størst grad begrenser regjeringens adgang til å fatte beslutninger om krigsdeltakelse i utlandet. Både bestemmelser i grunnlov, lovverk, parlamentarisk regelverk tilsvarende Stortingets forretningsorden, sedvane og annet regelverk kan være av interesse.

Vi ønsker også å vite om det finnes eksempler på at regler for parlamentarisk forankring av slike beslutninger har blitt brukt til å hindre eller begrense deltakelse i krigsoperasjoner i utlandet, og om det var tilfelle i Storbritannia i 2013, slik det kan se ut til i denne artikkelen fra BBC <https://www.bbc.com/news/uk-politics-23892783>



## INNHold

<b>1</b>	<b>Innledning.....</b>	<b>3</b>
1.1	Om oppdraget – metode og avgrensninger .....	3
1.2	Særlige merknader .....	3
<b>2</b>	<b>Rapporter som sammenligner europeiske parlamenters rolle i forsvarssaker .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>ECPRD-henvendelse: om utsendelse av væpnede styrker krever samtykke fra parlamentet .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Nærmere om Storbritannia, Sverige og Danmark.....</b>	<b>6</b>
4.1	Storbritannia .....	6
4.1.1	Innledning - utgangspunkter .....	6
4.1.2	Utvikling i parlamentets rolle ved beslutning om militære intervensjoner.....	6
4.2	Sverige.....	7
4.3	Danmark.....	9

# 1 Innledning

## 1.1 Om oppdraget – metode og avgrensninger

Oppdraget reiser flere spørsmål som i hovedsak gjelder hvorvidt land innenfor EU og Norden har regler som krever at parlamentet må godkjenne militæroperasjoner i utlandet.

Spørsmålene i oppdraget er omfattende. Med tiden vi har hatt til rådighet, har det ikke vært mulig å utarbeide et svar på et slikt detaljnivå det er bedt om. For å løse oppdraget, har vi i hovedsak gjort et overordnet søk etter sammenlignende utredninger/rapporter om temaet. Vi har funnet et par slike rapporter, og henvist til de relevante delene av disse i **punkt 2** i denne besvarelsen.

I tillegg har vi gjort søk i den såkalte ECPRD-databasen. ECPRD står for *European Center for Parliamentary Research and Documentation*. Dette er et samarbeid for utveksling av informasjon mellom europeiske parlamenter, som Stortinget deltar i. Gjennom dette nettverket kan parlamentene sende hverandre henvendelser, for eksempel med spørsmål om lovgivningen på et område. Vi har funnet én henvendelse av interesse for dette oppdraget (ECPRD-henvendelse 2320). I **punkt 3** har vi gjengitt hovedfunnene fra *ECPRD-oppsummeringen* til denne henvendelsen.

Utover dette har vi forsøkt å finne nærmere informasjon om noen utvalgte land: Storbritannia, Sverige og Danmark (**punkt 4**). Vi har valgt disse landene ut ifra en antakelse om at informasjon om disse landene er lettere tilgjengelige for oss enn tilsvarende informasjon om andre land. For disse landene vi gjort søk på myndighetenes nettsider, samt undersøkt tilgjengelig juridisk litteratur. Innenfor tidsrammene for oppdraget, har det imidlertid ikke vært anledning til foreta noen grundig gjennomgang av reglene i disse landene. Nyanser eller juridiske tvilspunkter kan følgelig ha uteblitt i vår fremstilling.

## 1.2 Særlige merknader

Vårt overordnede inntrykk er at det er nokså store variasjoner med hensyn til hvilken innflytelse europeiske parlamenter har ved beslutninger om deltakelse i militære operasjoner i utlandet. Om slike beslutninger krever parlamentets samtykke, kan for eksempel bero på nærmere omstendigheter (f. eks. størrelsen på det militære bidraget, operasjonens varighet, om operasjonen hviler på et FN-mandat eller lignende). Og selv om det ikke er noe uttrykkelig krav om samtykke, kan parlamentet ha andre virkemidler til rådighet som gir innflytelse og kontroll.

Disse poengene fremheves blant annet i ECPRD-oppsummeringen vi har undersøkt. Her det gjort et skille mellom land hvor parlamentssamtykke er påkrevet for utsendelse av militære styrker og land hvor slike beslutninger er regjeringens prerogativ. Samtidig er det fremhevet at graden av parlamentsinnflytelse varierer innenfor hver av disse kategoriene. Hvorvidt parlamentsgodkjenning uttrykkelig kreves eller ikke, reflekterer ikke fullt ut de varierende gradene av parlamentarisk involvering og kontroll i disse sakene. Dette underbygges ytterligere av en av rapportene vi har funnet, hvor de ulike landene er vurdert etter *grad* av parlamentskontroll.

Dette viser at spørsmålet om parlamentsgodkjenning for militære operasjoner ikke nødvendigvis kan besvares kategorisk – svaret kan bero på nærmere omstendigheter. Det kan også være ulike

prosesser og former for godkjenning. Innenfor tidsrammene for dette oppdraget har vi ikke hatt anledning til å se nærmere på (og evt. fremheve) nyanser vedrørende parlamentskontroll med slike beslutninger utover det som er særskilt trukket frem i den nevnte ECPRD-oppsummeringen. Vi gjør likevel oppmerksom på at slike nyanser kan eksistere, og at det i ulike rapporter kan variere om – og eventuelt hvor presist – slike nyanser kommer til uttrykk. Vi har ikke hatt anledning til å foreta noen form for vurdering eller kvalitetskontroll av de henviste rapportene på dette punkt.

## 2 Rapporter som sammenligner europeiske parlaments rolle i forsvarssaker

Vi har funnet to rapporter som sammenligner europeiske parlaments rolle i forsvarssaker:

- ♦ [Report on the democratic control with the armed forces \(Europarådet, 2008\)](#)

Her anbefaler vi landoversikten i vedlegget (Annex A på s. 95 flg). Så langt vi kan se, ser opplysningene i oversikten ut til å samsvare med svarene som fremkommer i ECPRD-undersøkelsen nedenfor i punkt 3.

- ♦ [The role of EU parliaments in defence affairs \(Stiftung Wissenschaft und Politik - German Institute for International and Security Affairs, 2015\)](#)

Rapporten<sup>1</sup> fra 2015 er et «working paper» med sammenligning av europeiske parlaments beslutningsmyndighet om internasjonal utplassering av tropper og anskaffelsesprosesser. Den er basert på svar på spørreskjemaer om de europeiske landenes praksis. Rapporten sammenligner de ulike parlamentenes budsjettrettigheter, rett til informasjon, vetorett og mulighet til å fastsette detaljer for en operasjon. Den tar også for seg parlamentenes rolle ved militære anskaffelsesprosesser. Rapporten har grafiske fremstillinger av de europeiske landenes svar på hvert av temaene. Vi nøyer oss med å vise til rapporten og ikke gjengi grafikk eller konklusjoner siden den har en klausul om at den ikke skal siteres uten tillatelse fra forfatterne.<sup>2</sup>

Vi gjør oppmerksom på at begge rapportene er av noe eldre dato, og vi har ikke undersøkt nærmere om det har skjedd endringer i informasjonen som fremgår av dem.

---

<sup>1</sup> Rapport: "The Role of EU National Parliaments in Defence Affairs – A Comparison of Decision-Making Powers across Europe concerning International Troop Deployments and Procurement Processes." (Working Paper, March 2015 – Christian Mölling, Alicia von Voss).

<sup>2</sup> Fra rapporten s. 2: "SWP Working Papers are online publications of SWP's research divisions which have not been formally reviewed by the Institute. Please do not cite them without the permission of the authors or editors."

### 3 ECPRD-henvendelse: om utsendelse av væpnede styrker krever samtykke fra parlamentet

I 2013 sendte den svenske riksdagens utredningstjeneste ut en ECPRD-henvendelse<sup>3</sup> til flere land med følgende spørsmål:

*“Is the deployment of armed forces abroad (for example, in UN or NATO missions) subject only to a decision by the Government in your country or does it require parliamentary approval? Please provide the relevant legislation/statutory arrangements on the role of the executive and/or the parliament in sending troops abroad.”*

Den svenske utredningstjenesten utarbeidet en oppsummering av svarene som kom inn, hvor det overordnet fremgår følgende:

- ♦ I noen land er det som hovedregel, eller som følge av etablert praksis, krav om forhåndsgodkjenning av parlamentet før væpnede styrker sendes til utlandet. Dette omfatter Danmark, Estland, Italia, Spania, Sverige, Tsjekkia og Tyskland.
- ♦ I andre land er denne type beslutninger et prerogativ for regjeringen. Dette omfatter Australia, Belgia, Nederland, Frankrike, Canada og Polen.<sup>4</sup>

Den svenske utredningstjenesten gjør imidlertid oppmerksom på at det innenfor begge kategorier er store variasjoner med hensyn til *graden av innflytelse for parlamentet*. Og i andre land kan det forholde seg slik at beslutning om utsendelse av væpnede styrker krever samtykke fra en komité, ikke ved plenarvedtak. I tillegg er det i noen land ulike beslutningsprosedyrer, avhengig av hva slags type utsendelse det er tale om.

Som eksempler fremheves Østerrike, Ungarn, Sveits og Storbritannia:

- ♦ I **Østerrike** krever utsendelse av væpnede styrker i fredsbevarende operasjoner mv. beslutning av regjeringen («the Federal Government»), men det kreves også samtykke av en særskilt parlamentskomité («Main Committee»). I denne komiteen holdes felles konsultasjoner mellom de relevante representantene og ministerne.
- ♦ I **Ungarn** er det som hovedregel parlamentet som beslutter utsendelse av væpnede styrker, men utsendelser basert på EU- eller NATO-beslutninger bestemmes – så vidt vi forstår – av regjeringen alene.
- ♦ I **Sveits** kan regjeringen («Federal Council») beordre «peace support missions» basert på et FN- eller OSSE-mandat. Hvis det er tale om et væpnet oppdrag, må imidlertid utenriks- og sikkerhetskomitéene i begge kamrene i parlamentet konsulteres. I tillegg krever oppdrag med et visst antall eller over en viss periode godkjenning av parlamentet.
- ♦ I **Storbritannia** har parlamentet ingen formell rettslig etablert rolle i å godkjenne utsendelse av væpnede styrker. Flere regjeringer har imidlertid tillatt at parlamentet stemmer over

---

<sup>3</sup> ECPRD-henvendelse 2320.

<sup>4</sup> I oppsummeringen fremheves også Finland som et eksempel på et land hvor beslutningen om utsendelse av væpnede styrker utgjør et prerogativ for regjeringen. Så langt vi kan se av svaret til Finland, må imidlertid parlamentets utenrikskomité eller parlamentet konsulteres, avhengig av sakens nærmere innhold. I rapporten fra Europarådet (jf. under) uttrykkes det også at Finland er et land med høy grad av «parliamentary oversight», hvor parlamentet har «power of prior approval». Det er nærmere beskrevet hvordan parlamentet må konsulteres. Vi har ikke undersøkt dette nærmere.

visse militære operasjoner, og praksis har utviklet seg i retning av en sterkere rolle for parlamentet i slike saker (se nærmere under punkt 4.1).

Vi gjør oppmerksom på at ECPRD-svarene ble utarbeidet i 2013. **Vi har ikke kjennskap til om det siden da har forekommet endringer i de omtalte landenes lovgivning.**

## 4 Nærmere om Storbritannia, Sverige og Danmark

### 4.1 Storbritannia<sup>5</sup>

#### 4.1.1 Innledning - utgangspunkter

I Storbritannia har avgjørelsen om å gå til krig vært et kongelig prerogativ. Den juridiske myndigheten til å beordre bruk av militær makt er fortsatt avledet fra det kongelige privilegiet. Hvem som utøver disse beføyelsene har endret seg etter hvert som politiske holdninger og konstitusjonelle ordninger i Storbritannia har utviklet seg. I dag tas avgjørelsen av regjeringen, formelt med støtte fra Kronen.

Konstitusjonelt sett har derfor regjeringen handlefrihet på dette feltet. Parlamentet har ingen formell rolle i utplassering av styrker. Uten lovfestet grunnlag er regjeringen heller ikke juridisk forpliktet til å holde parlamentet informert om eventuelle krigshandlinger. Det har imidlertid utviklet seg en praksis hvor regjeringen har forpliktet seg til å gjøre dette, både hva gjelder beslutningen om å bruke makt og om fremdriften i militæraksjoner. Informasjon er først og fremst blitt gitt ved uttalelser, spørsmål og debatter i parlamentet.

#### 4.1.2 Utvikling i parlamentets rolle ved beslutning om militære intervensjoner

Før krigen i Irak i 2003, var parlamentets/Underhusets rolle begrenset når spørsmålet om militær intervensjon skulle debatteres. Spørsmålene rundt lovligheten av intervensjonen i Irak uten eksplisitt resolusjon fra FNs sikkerhetsråd utløste en viktig debatt knyttet til parlamentets rolle. Som følge av den svært opphetede debatten fikk parlamentsmedlemmene – for første gang – en mulighet til å stemme *før* krigshandlingene startet om de støttet utplassering av britiske styrker til Irak.

Avsløringene om at det ikke fantes masseødeleggelsesvåpen i Irak og at intervensjonen således manglet legitimitet og grunnlag i folkeretten, førte til en periode med selvransakelse i Storbritannia. Det ble stilt spørsmålstegn ved tradisjonen som innebar at regjeringen kun var ansvarlig *etter* at krigshandlingene hadde funnet sted. I 2011 hadde det oppstått enighet om at enhver større militæraksjon burde ha en eksplisitt parlamentarisk godkjenning. Regjeringen anerkjente dette i den såkalte *Cabinet Manual*, hvor det i punkt 5.38 fremgår:

---

<sup>5</sup> Kilder: Nevnte ECPRD-oppdrag, samt følgende rapport fra House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, "The Role of Parliament in the UK Constitution: Authorising the Use of Military Force", 6. august 2019. (PACAC): <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1891/1891.pdf>. I tillegg har vi sett hen til følgende forskningsartikkel av en juridisk professor ved universitetet i Cambridge, England: [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/77F590DC0561003E14C65444DCF1C58F/9781108837743c14\\_299-316.pdf/war-international-law-and-the-rise-of-parliament.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/77F590DC0561003E14C65444DCF1C58F/9781108837743c14_299-316.pdf/war-international-law-and-the-rise-of-parliament.pdf).

*In 2011, the Government acknowledged that a convention had developed in Parliament that before troops were committed the House of Commons should have an opportunity to debate the matter and said that it proposed to observe that convention except when there was an emergency and such action would not be appropriate.*

Denne anerkjennelsen av parlamentets rolle vedrørende spørsmålet å sende tropper i kamp, redefinerer forholdet mellom regjeringen og Underhuset. Regjeringens nederlag i en avstemning om militæraksjon i Syria i august 2013 ble av mange sett på som en bekreftelse på parlamentarisk suverenitet i slike saker. Likevel har mange hevdet at denne praksisen mangler klarhet og fortsatt er åpen for tolkning og utnyttelse.<sup>6</sup> Parlamentet har – *så langt vi har kunnet gjøre rede for* - fremdeles ingen formell rolle i å godkjenne deltakelse i militær aksjon. Enhver formell involvering av parlamentet blir fortsatt bestemt av regjeringen. Til tross for mye debatt rundt temaet parlamentarisk godkjenning av militær intervensjon har dette – *så langt vi kan se* – ikke ledet til at en ytterligere formalisering gjennom lov, forskrift e.l.<sup>7</sup>

## 4.2 Sverige

Utsendelse av væpnede styrker til utlandet er regulert i “regeringsformen”, som utgjør en av Sveriges grunnlover. Regeringsformen er – *så vidt vi kan se* – er tilgjengelig herfra:

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform\\_sfs-1974-152](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152)

De relevante bestemmelsene med hensyn til dette oppdraget synes først og fremst å være *kapittel 15 § 13 (Rikets försvar)* og *§ 16 (Insättande av väpnade styrkor)*.

Regeringsformen kapittel 15 § 13 har følgende ordlyd:

*“13 § Regeringen får sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium.*

*Regeringen får uppdra åt försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Lag (2010:1408).”*

I tilfeller som nevnt i denne bestemmelsen (rikets forsvar) råder regjeringen, så vidt vi forstår, alene over forsvarsmakten, og beslutning av Riksdagen kreves ikke.

Regeringsformen kapittel 15 § 16 har følgende ordlyd:

---

<sup>7</sup> Kilder for ytterligere fordypning: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7166/>; <https://www.cambridge.org/core/books/encounters-between-foreign-relations-law-and-international-law/war-international-law-and-the-rise-of-parliament/77F590DC0561003E14C65444DCF1C58F>

**”16 §** Regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om

1. det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller
2. riksdagen medger det i ett särskilt fall. Lag (2010:1408).”

I boken *Grundlagarna: Regeringsformen, Successionsordningen, riksdagsordningen* (3. utgåve, 2012)<sup>8</sup>, er regjeringens adgang til å sende væpnede styrker til andre land etter denne bestemmelsen nærmere behandlet. Her fremheves Riksdagens kompetanse i slike saker, se kommentaren til § 16 på s. 639 (vår utheving):

*”Att sända svenska väpnade styrkor til utlandet torde, bortsett från angreppsfallet (se vid 13 §), bli aktuellt endast i samband med internationella aktioner, företrädesvis sådana inom FN:s eller EU:s ram. I enlighet med principerna i detta kapitel – och i RF över huvud taget – slår paragrafen härvidlag vakt om riksdagens kompetens. **Riksdagens medgivande krävs således och ska, betonas det i förarbetena, om möjligt ges särskilt med avseende på den aktion det er fråga om (st. 2 p.2).**”*

Det fremheves imidlertid at regjeringen i to tilfeller kan sende styrker til utlandet uten samtykke fra riksdagen i det konkrete tilfellet. Felles for disse to tilfellene, er at Riksdagen har gitt samtykke på forhånd.

Det ene tilfellet gjelder der hvor utsendelsen av væpnede styrker skjer i forbindelse med oppfyllelsen av en internasjonal forpliktelse som riksdagen har godkjent. Dette innbefatter i hovedsak forpliktelsen iht. FN-pakten artikkel 43, dvs. forpliktelsen til å stille til Sikkerhetsrådets disposisjon – etter rådets anmodning og særskilt(e) avtale/avtaler – slike væpnede styrker som er nødvendige for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Det påpekes imidlertid at det ikke har blitt inngått slike avtaler i medhold av FN-pakten artikkel 43.<sup>9</sup>

Det andre tilfellet gjelder der hvor Riksdagen har gitt en lov som trekker opp forutsetningene for utsendelsen, jf. kapittel 15 § 16 nr. 1. Gjennom en slik lov får – så vidt vi forstår – regjeringen en form for fullmakt til å sende styrker til utlandet på de forutsetninger loven angir. I *Grundlagarna: Regeringsformen, Successionsordningen, riksdagsordningen* s. 640 vises det til at man har regnet med at Sverige skal kunne stille tropper til disposisjon for fredsbevarende operasjoner, eller til hjelp i forbindelse med naturkatastrofer, uten at det finnes noen overenskomst, for eksempel etter fremlegg av FNs generalsekretær. I så fall krever den nevnte bestemmelsen at

---

<sup>8</sup> Av Erik Holmberg m. fl.

<sup>9</sup> Ifølge et «lagrådsremiss», som er nærmere omtalt under, ser det ut til at dette fortsatt er situasjonen per 2020. Her uttrykkes det også at det i det hele tatt ikke eksisterer internasjonale forpliktelser av den type bestemmelsen nevner. Vi har imidlertid ikke hatt anledning til å undersøke hva som er situasjonen i dag.



forutsetningene skal være angitt ved lov. Forfatterne viser til at det – mens boken ble skrevet – eksisterer to slike lover<sup>10</sup>:

- *Lag (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utenomlands*
  - I henhold til denne loven kan regjeringen, etter anmodning av FN eller i samsvar med beslutning som fattes av OSSE, stille en væpnet styrke til disposisjon for fredsbevarende virksomhet utenlands.
- *Lag (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet*
  - I henhold til denne loven kan regjeringen sende en væpnet styrke utenlands for å delta i utdanning for fredsfremmende virksomhet innenfor rammene for internasjonalt samarbeid.

Riksdagen kan også i særskilte tilfeller tillate at svenske væpnede styrker sendes til andre land, jf. § 16 annet ledd nr. 2. I et såkalt «lagrådsremiss»<sup>11</sup> har regjeringen gitt nærmere informasjon om bruken av denne bestemmelsen, se [Lagrådsremiss: Operativt militært stöd mellan Sverige och Finland \(06.02.2020\)](#) s. 14-15:

*«Beslut om att Sverige ska delta i en internationell militär insats enligt ett mandat från FN:s säkerhetsråd eller efter inbjudan från den mottagande staten sker regelmässigt efter det att regeringen inhämtat riksdagens medgivande i det särskilda fallet. Som exempel kan nämnas Sveriges deltagande i insatser i Afghanistan (se bl.a. prop. 2013/14:33, prop. 2014/15:13, prop. 2015/16:41, prop. 2016/17:33, prop. 2017/18:32 och prop. 2018/19:5), Irak (se bl.a. prop. 2014/15:104, prop. 2015/16:40, prop. 2016/17:32, prop. 2016/17:127, prop. 2017/18:31, prop. 2018/19:6 och prop. 2019/20:28), Libyen (se bl.a. prop. 2010/11:111, prop. 2010/11:127 och prop. 2011/12:5) och Mali (se bl.a. prop. 2013/14:189, prop. 2014/15:68, prop. 15/16:119, prop. 2.»*

I Sveriges ECPRD-henvendelse (jf. punkt 3) har den svenske utredningstjenesten uttrykt at det i henhold til veletablert praksis er en forutsetning at det foreligger et mandat fra FNs sikkerhetsråd for å godkjenne svensk deltakelse.

For øvrig fremhever vi at det nevnte lagrådsremisset gir en nærmere omtale av forutsetningene for å sette inn væpnede styrker utenlands, se særlig punkt 5.2 og s. 21 følgende.

#### 4.3 Danmark

Adgangen til å anvende militære maktmidler mot fremmede stater er regulert i den danske grunnloven («grundloven») § 19. Grundloven er – så vidt vi kan se – tilgjengelig herfra:

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169>

<sup>10</sup> Dette synes fortsatt å være tilfelle februar 2020, jf. omtalen i «lagrådsremisset» som behandles under. Vi har imidlertid ikke hatt anledning til å undersøke nærmere hva som er situasjonen i dag.

<sup>11</sup> På den svenske regjeringens [nettsted](#) gis det følgende forklaring på hva et lagrådsremiss er: "En lagrådsremiss är ett utkast till lag som regeringen lämnar till Lagrådet, som granskar att förslaget inte strider mot någon lag. Regeringen bearbetar därefter förslaget och lämnar det sedan som en proposition till riksdagen".

Ordlyden i grundloven § 19 er som følger (se særlig annet ledd):

*"§ 19. Stk. 1. Kongen handler på rigets vegne i mellempolitiske 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 i øvrigt er af større betydning. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsigte nogen mellempolitisk 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."*

I boken "Dansk Statsrett" (1. utgave, 2012)<sup>12</sup> er spørsmålet om anvendelse av militære maktmidler mot fremmede stater nærmere behandlet.<sup>13</sup> Her forklares det at grundloven § 19 annet ledd bestemmer at regjeringen skal ha Folketingets samtykke til å anvende militære maktmidler mot en fremmed stat. Unntak gjelder ved forsvar mot væpnet angrep på riket eller danske styrker.

Det forklares videre at hovedregelen om samtykke kommer til anvendelse også ved deltakelse i internasjonale militære aksjoner:

*"Hovedregelen om, at anvendelse af militære magtmidler mod en fremmed stat kræver Folketingets forudgående samtykke, omfatter såvel rent danske militære aktioner som – mere praktisk relevant – danske styrkers deltagelse i internationale militære aktioner, hvor der overgives operative kommandobeføjelser til en international organisation (eksempelvis FN eller NATO) udøvet gennem chefen for den pågældende internationale operation."<sup>14</sup>*

I det videre drøftes hvorvidt hovedregelen om samtykke også dekker den situasjon hvor militære maktmidler anvendes overfor andre fremmede enheter enn stater (f.eks. mot en opprørsstyrke). Ordlyden, samt det faktum at annet ledd utgjør et unntak, taler imot en slik forståelse. Det vises imidlertid til støtte for at det ikke har vært hensikten at slike operasjoner skal falle utenfor samtykkekravet, "...for så vidt en sådan magtanvendelse har samme vidtrekkende betydning som militær magtanvendelse over for stater".<sup>15</sup> Vi kan ikke se at forfatteren konkluderer i spørsmålet.

---

<sup>12</sup> Av Jens Petter Christensen m. fl.

<sup>13</sup> Se s. 199 følgende.

<sup>14</sup> Se s. 199-200.

<sup>15</sup> Konkret vises det til bemerkninger i forbindelse med Forfatningskommissionens arbeid i 1953.

For øvrig vises det til at anvendelsen av militære maktmidler vil kreve samtykke etter reglene i grundloven § 19 første ledd, "for så vidt anvendelsen medfører enten ikke bevilgede udgifter eller kræver indgåelse af forpligtelser af større betydning".

Det drøftes også om kravet om innhenting av Folketingets samtykke gjelder for danske styrkers deltakelse i fredsbevarende operasjoner, når disse operasjoner finner sted med samtykke fra den eller de berørte stater eller eventuelt alle involverte parter. Det vises til at den tradisjonelle oppfatningen har vært at det ikke er krav om samtykke i slike tilfeller. Forfatterne besvarer imidlertid spørsmålet annerledes:

*"Den traditionelle opfattelse har ikke støtte i forarbejderne (...) eller i formålet med samtykkekravet, som er at sikre Folketingets kontrol med anvendelse av militære magtmidler. Det er derfor mere nærliggende at antage, at det forhold, at en operation gennemføres med samtykke fra de involverede stater eller fra alle involverede parter ikke i sig selv bringer den pågældende operation uden for kravet om Folketingets forudgående samtykke. Afgørende for, om samtykke kræves, må være, om styrkernes mandat giver mulighed for anvendelse af militære magtmidler."*

For en mer fullstendig drøftelse, viser vi til fremstillingen i boken. Vi gjør også oppmerksom på at utgaven vi har hatt tilgang til, er fra 2012. Innenfor fristen har vi ikke hatt anledning til å undersøke om det har vært noen utvikling i spørsmålene som drøftes. Vi har heller ikke hatt anledning til å undersøke eventuelt motstridende syn på spørsmålene som reises i fremstillingen.