

PRAKSISOVERSIGT · INTERNATIONAL RET

Praksisoversigt over traktatindgåelse og folkerettens stilling i dansk ret (grundloven § 19, dualisme)

Regeringsprærogativ, Folketingets samtykke og traktaters gennemslag i national ret

Version 2 · Opdateret 16. jul. 2026 · 25 afgørelser · 2003-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Grundlovens § 19 fordeler den udenrigspolitiske kompetence mellem regering og Folketing: regeringen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender som et prærogativ, men kan ikke uden Folketingets samtykke ændre rigets område, påtage sig forpligtelser til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig eller som i øvrigt er af større betydning – og heller ikke opsige en overenskomst indgået med samtykke. Dertil kommer dualismeprincippet: en traktat, Danmark er folkeretligt bundet af, bliver ikke herved dansk ret, men skal opfyldes ved konstatering af normharmoni, omskrivning eller inkorporering. Praksis viser to gennemgående mønstre: domstolene prøver ikke selve den udenrigspolitiske disposition eller lovgivningsprocessen, men kan prøve, om der under sagsbehandlingen er sket en folkeretskrænkelse med krav på godtgørelse; og folkeretlige forpligtelser tillægger ikke i sig selv borgere eller NGO'er søgsmålskompetence, jf. F-35-sagerne.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., er et regeringsprærogativ: lovgivning eller folketingsbeslutninger, der pålægger regeringen at foretage eller undlade bestemte udenrigspolitiske handlinger, er ikke retligt bindende for regeringen.
- 02** Samtykkekravet er negativt afgrænset og hviler på tre tilfælde: ændring af rigets område, forpligtelser til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, og forpligtelser der i øvrigt er af større betydning.
- 03** Om en forpligtelse er af "større betydning" beror på en konkret vurdering af forpligtelsens art og den inden- og udenrigspolitiske situation – forarbejderne afviste bevidst at opstille faste grænser.
- 04** Kræver traktaten kun en engangsudgift, der ikke allerede er bevilget, er det tilstrækkeligt, at Finansudvalget tiltræder afholdelse på forventet tillægsbevilling; løbende bidrag over finansloven udløser derimod samtykkekrav.
- 05** Samtykkets form er fri: det kan gives ved særskilt beslutningsforslag (den hyppigste form), ved lov, eller stiltiende ved vedtagelse af gennemførelseslovgivningen – men det stiltiende samtykke bør fremgå udtrykkeligt af lovforslagets bemærkninger.

- 06 Opsigelse kræver samtykke, hvis og kun hvis Folketinget udtrykkeligt gav samtykke til indgåelsen – også hvor grunden alene var et bevillingsbehov; udløb af en tidsbegrænset deltagelse kræver derimod ikke nyt samtykke.
- 07 Rådgøring med Det Udenrigspolitiske Nævn efter § 19, stk. 3, er obligatorisk forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, men Nævnet er alene rådgivende og kan ikke erstatte Folketingets samtykke.
- 08 Danmark er dualistisk: en traktat bliver ikke direkte anvendelig ved ratifikation, men skal opfyldes ved konstatering af normharmonie, omskrivning eller inkorporering.
- 09 Fortolkningsreglen kræver, at danske regler så vidt muligt fortolkes folkeretskonformt; formodningsreglen at lovgiver formodes ikke at ville handle folkeretsstridigt; instruktionsreglen at folkeretten binder forvaltningens frie skøn.
- 10 Har lovgiver tilsigtet en klar og utvetydig modstrid mellem en dansk regel og en folkeretlig forpligtelse, har den danske regel forrang, og folkeretskonform fortolkning er udelukket.
- 11 Beslutninger truffet som led i lovgivningsprocessen er ikke øvrighedsmyndighed og kan ikke prøves efter grundlovens § 63 – men domstolene kan prøve, om folkeretlige forpligtelser er krænket under sagsbehandlingen, og tilkende erstatning eller godtgørelse herfor.
- 12 FN's våbenhandelstraktat og EU-reglerne tillægger ikke i sig selv NGO'er eller enkeltpersoner retlig interesse i at få prøvet konkrete eksporttilladelser, jf. Højesterets stadfæstelser af 18. marts 2026 i F-35-sagerne.
- 13 Traktatkompetencen er et rigsansliggende, men fuldmagtsordningerne lader Færøernes landsstyre og Naalakkersuisut forhandle og indgå aftaler på rigets vegne inden for overtagne sagsområder – uden at begrænse regeringens og Folketingets beføjelser efter § 19.
- 14 Territoriale forbehold for Færøerne og Grønland anføres altid i selve ratifikationsinstrumentets tekst, mens andre forbehold afgives i en separat ledsagende erklæring.

Regeringsprærogativet i § 19, stk. 1, 1. pkt., og den negative afgrænsning fra 1920

§ 1

Grundlovens § 19, stk. 1 indledes med en positiv, generel kompetencetildeling: »Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.« Kompetencen udøves af regeringen under sædvanligt ministeransvar. Udenrigsministeriets Traktatvejledning sammenfatter retsgrundlaget i [kapitel 1](#):

Det afhænger af de enkelte staters forfatning, hvem der er kompetent til at indgå traktater på statens vegne. I Danmark er kompetencen til at indgå og opsigte traktater ved grundlovens § 19 henlagt til kongen («kongen» anvendes her i overensstemmelse med grundlovens terminologi konsekvent om statsoverhovedet), i visse tilfælde under forudsætning af Folketingets tilslutning. Kongen udøver sin kompetence under en ministers, sædvanligvis

udenrigsministerens, ansvar og med hans kontrasignatur. Traktatkompetencen udøves dog ikke i alle tilfælde ved kongelig resolution, men kun hvor der er tale om formel ratifikation eller tiltrædelse.

Bestemmelsens tilblivelse er central for forståelsen. Forarbejderne fra forfatningskommissionen af 1946 – gengivet i [Folketingstidende 1952-53, tillæg A, sp. 1733](#) – angiver, at kommissionens drøftelser af §§ 19 og 20 hvilede på et responsum udarbejdet af professor, dr.jur. **Max Sørensen** (bilag 6), og at bestemmelsen kodificerer den praksis, der havde udviklet sig siden 1920:

Indtil 1920 havde denne paragraf været positivt formuleret. I 1920 blev formuleringen imidlertid gjort negativ, således at rigsdagens samtykke blev gjort til hovedregelen. Herved fik rigsdagen større beføjelser i udenrigspolitisk henseende, end den hidtil havde haft. Formuleringen tabte imidlertid i klarhed, hvorfor skiftende regeringer og rigsdage har måttet fortolke paragraffen. Den herved dannede praksis er nedfældet i forslagens § 19.

Kommissionen fravalgte bevidst en udtømmende opregning:

Det vil næppe være muligt, hverken i positiv eller i negativ form, ved en udtømmende opregning at angive Kongens udenrigspolitiske beføjelser, og det er da heller ikke antaget, at dette er tilsigtet med den nuværende § 18. I forslaget er som omtalt Kongens beføjelser udtrykt positivt ved en generel formulering, idet det indledningsvis fastslås, at Kongen – under sædvanligt ministeransvar – handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

Samtidig blev 1849-grundlovens formulering om at »indgaa eller ophæve Forbund eller Handelstraktater« forladt, fordi ordet »Forbund« i moderne sprogbrug var blevet for snævert til at dække f.eks. voldgiftstraktater og ikke-angrebspagter, mens den territoriale klausul blev udvidet: ordene »nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område« dækker efter forarbejderne alle dele af det danske territorium – også sø- og luftterritoriet – og omfatter både afståelser og erhvervelser.

At § 19, stk. 1, 1. pkt., er et **prærogativ**, har konkrete retsvirkninger, som statsministeren har formuleret præcist i besvarelsen af MFU-spørgsmål under behandlingen af [B 173 om forsvarssamarbejdsaftalen med USA](#) (2024-25):

Det bemærkes, at regeringens kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender efter grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., er et regeringsprærogativ. Gennemførelse af en række udenrigspolitiske dispositioner kræver dog Folketingets forudgående samtykke, jf. grundlovens § 19, stk. 1, 2. og 3. pkt., og stk. 2. Det forhold, at grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., er et regeringsprærogativ, indebærer bl.a., at lovgivning mv., der pålægger regeringen at foretage eller undlade at foretage bestemte udenrigspolitiske handlinger, ikke er retligt bindende for regeringen.

Den praktiske varetagelse er henlagt til udenrigstjenesten, jf. [lov om udenrigstjenesten § 1](#), hvorefter tjenesten »har til formål at varetage rigets mellemfolkelige anliggender« og forestår bl.a. »behandlingen af folkeretlige spørgsmål«.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)[Grundloven § 20](#)[Lov om udenrigstjenesten § 1](#)

De tre samtykketilfælde og Finansudvalgets tiltrædelse ved mindre væsentlige udgiftskrævende aftaler

Traktatvejledningens [kapitel 3](#) opdeler samtykkekravet i tre tilfælde:

Ifølge grundlovens § 19 er Folketingets samtykke nødvendigt til:

1. Indgåelse af traktater såvel som til andre handlinger, der indebærer en forøgelse eller indskrænkning af rigets område.
2. Indgåelse af traktatmæssige forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig.
3. Indgåelse af traktatmæssige forpligtelser, som i øvrigt er af større betydning.

Ad 1) omfatter ikke blot territorieændringer i almindelighed, men også traktater, »som alene medfører en udvidelse eller indskrænkning af dansk højhedsret i en bestemt relation«.

Ad 2) er negativt afgrænset i fire retninger, som vejledningen opregner:

Situation	Samtykke efter § 19?
Traktaten kræver lovgivningsforanstaltninger, evt. bevilling	Ja
Traktaten angår rent folkeretlige forhold uden indgreb i den nationale retsorden (fx konfliktbilæggelse mellem stater)	Nej (medmindre »større betydning«)
Dansk ret er allerede i overensstemmelse med traktatens krav (normharmonis)	Nej
Nødvendige ændringer kan gennemføres administrativt, eller der er allerede lovhjemmel til at indgå traktater om emnet	Nej

Vejledningen præciserer, at det forhold, at lovgivningsmagtens fremtidige dispositionsfrihed begrænses, mens traktaten gælder, ikke i sig selv udløser samtykkekrav.

Ad 3) er den elastiske kategori:

Spørgsmålet om, hvorvidt en traktatmæssig forpligtelse er af "større betydning" i grundlovens § 19's forstand, må afgøres ud fra en konkret vurdering under hensyn til såvel forpligtelsens art som den inden- og udenrigspolitiske situation.

Dette svarer nøjagtigt til 1953-forarbejdernes bevidste valg:

Sætningen »forpligtelser, ... som i øvrigt er af større betydning« er holdt i almindelighed. Det ville næppe være ønskeligt, om der fastsattes nærmere definerede grænser herfor, da det altid vil bero på regeringens og rigsdagens skøn, hvorvidt en forpligtelse er af større betydning, og den foreslåede formulering giver derfor mulighed for ændring af praksis i det omfang, udviklingen måtte gøre dette ønskelig.

Vejledningen anbefaler i tvivlstilfælde tidlig orientering af det relevante fagudvalg, fordi en sådan orientering »vil kunne bidrage til afdækningen af den indenrigspolitiske situation, der indgår som led i vurderingen af, om den pågældende forpligtelse er af 'større betydning'«.

Finansudvalgets tiltrædelse er den praktisk vigtigste ventil. 1953-forarbejderne fastslår:

Der har i kommissionen været enighed om, at den første sætning ikke gør det påkrævet, at alle mellemfolkelige overenskomster, som indebærer afholdelse af udgifter, skal forelægges rigsdagen. Det vil være tilstrækkelig, at sådanne overenskomster, for så vidt de i øvrigt er af mindre væsentlig betydning, tiltrædes af finansudvalget, forinden udgiften kan afholdes.

Traktatvejledningen udmønter dette:

Den danske stats bidrag må bevilges på hvert års finanslov, og hertil er Folketingets medvirken til stadighed nødvendig. Samtykke til traktatens indgåelse er derfor nødvendigt efter § 19. Det samme gælder, hvis der er tale om en engangsudgift, der ikke allerede er bevilget. I sidstnævnte tilfælde er det dog tilstrækkeligt, at Folketingets finansudvalg tiltræder, at udgiften afholdes på forventet tillægsbevilling. [...] Principielt kan finansudvalgets samtykke ikke række ud over det pågældende finansår. Der er dog en vis praksis for at nøjes med finansudvalgets godkendelse, selv for så vidt angår længerevarende forpligtelser, hvis det drejer sig om mindre beløb, og denne praksis har støtte i en udtalelse i Forfatningskommissionens betænkning af 1953.

Er der derimod på finansloven eller ved særlig lov bevilget et årligt rådighedsbeløb til nærmere bestemte internationale opgaver, kan regeringen forpligte sig inden for dette beløbs rammer uden Folketingets medvirken.

LOV

Grundloven § 19, stk. 1

§ 3 Samtykkets form: særskilt beslutningsforslag, stiltiende samtykke ved gennemførelseslov og § 20-lovens dobbeltfunktion

Grundloven foreskriver ingen bestemt form for samtykket. Traktatvejledningens [kapitel 3](#) fastslår:

Meddelelsen af Folketingets samtykke til indgåelse af en traktat er ikke bundet til nogen bestemt form. Det kan meddeles i en hvilken som helst af de former, hvorunder Folketinget kan træffe beslutning, f.eks. ved vedtagelse af et lovforslag eller en folketingsbeslutning. [...] Den hyppigst anvendte form er en simpel folketingsbeslutning.

Tidsmæssigt er hovedreglen, at samtykket indhentes **efter undertegnelsen**, dvs. som samtykke til ratifikation. Skal traktaten ikke ratificeres, men bliver bindende allerede ved undertegnelsen, indhentes samtykket til undertegnelsen. Endelig kan det ved traktater af ganske særlig vigtighed være ønskeligt at indhente samtykke **forud for undertegnelsen**.

Denne sidste variant er illustreret af [B 203 om Danmarks ratifikation af protokoller om Finlands og Sveriges tiltrædelse af Den Nordatlantiske Traktat](#) (fremsat 2. juni 2022). Udenrigsministeren fremsatte forslaget, før protokollerne overhovedet var undertegnet, med en udtrykkelig genforelæggelsesklausul:

Sagen forelægges for Folketinget under henvisning til grundlovens § 19, stk. 1, med anmodning om, at Folketinget giver sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne ratificerer protokol om Finlands tiltrædelse af Den Nordatlantiske Traktat og protokol om Sveriges tiltrædelse af Den Nordatlantiske Traktat, når disse er undertegnet af repræsentanter fra alle NATO's medlemslande, og hvis de endelige protokoller i deres ordlyd i al væsentlighed svarer til udkast til protokollerne i nærværende beslutningsforslag.

Bemærkningerne noterer samtidig, at »Spørgsmålet om Finlands og Sveriges optagelse i NATO har været forelagt Det Udenrigspolitiske Nævn« – en illustration af, at § 19, stk. 3, og § 19, stk. 1, er to selvstændige og kumulative krav.

Det **stiltiende samtykke** er i praksis lige så vigtigt. Vejledningen beskriver den normale fremgangsmåde, hvor kun gennemførelseslovforslaget fremsættes:

Det anføres da i bemærkningerne og ved forelæggelsen, at lovforslaget er foranlediget af traktaten og ønskes gennemført for at muliggøre dens indgåelse, og traktatens tekst gengives eventuelt som bilag til forslaget. Når

lovforslaget derpå er vedtaget og stadfæstet, kræves der ikke længere Folketingets medvirken til traktatens opfyldelse, og indgåelse kan da ske uden Folketingets (udtrykkelige) samtykke. Man kan dog også opfatte forholdet således, at Folketinget stiltiende har meddelt sit samtykke ved at vedtage lovforslaget, og at forslag til lovændring og til samtykke i henhold til grundlovens § 19 er kombineret i en og samme akt.

Vejledningen stiller her et transparenskrav:

I det omfang indhentelse af Folketingets samtykke følger af grundlovens § 19, og der ikke er tale om et særskilt forslag til folketingsbeslutning om ratifikation, men om et stiltiende samtykke i forbindelse med gennemførelsen af den nødvendige lovgivning, bør det udtrykkeligt fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, at der samtidig er tale om indhentelse af et ratifikationssamtykke. Det bør endvidere oplyses, om regeringen planlægger at tage eventuelle forbehold til traktaten [...] Endelig bør det af bemærkningerne fremgå, hvorledes den danske retstilstand i øvrigt lever op til traktatens krav.

Endelig kan § 19-samtykket ligge **forudsætningsvis i en § 20-lov**:

Det samtykke fra Folketinget, som kræves efter § 19 til indgåelse af en traktat af den i § 20 nævnte karakter, vil kunne ligge forudsætningsvis i vedtagelsen af en lov i medfør af § 20, men kan dog - som i lov af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber - også være udtrykkeligt nævnt i lovteksten.

At teknikken er levende ret, fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets lovudkast om [gennemførelse af EU's asyl- og migrationspagt](#) (sendt i høring 26. august 2025):

I det omfang Folketingets samtykke er påkrævet i medfør af grundlovens 19, stk. 1, 2. pkt., vil Folketingets vedtagelse af et lovforslag eller beslutningsforslag om samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., danne grundlag for Danmarks tiltrædelse til en konvention eller anden traktat, herunder en Schengenretsakt.

Afgrænsning: selve suverænitetsafgivelsen efter [grundlovens § 20](#) – 5/6-flertal eller folkeafstemning – behandles i [suverænitetsafgivelse-grundloven-20](#).

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1, 3](#)

[Grundloven § 20](#)

Opsigelse af mellemfolkelige overenskomster – § 19, stk. 1, 3. pkt., § 4 som spejlbillede af indgåelsen

[Grundlovens § 19, stk. 1, 3. pkt.](#), bestemmer: »Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsig nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.« Reglen er et spejlbillede: samtykkekravet ved ophør knytter sig til, om der blev givet samtykke ved indgåelsen – ikke til, om opsigelsen i sig selv er af større betydning.

Traktatvejledningens [kapitel 9](#) udmønter dette:

Ifølge grundlovens § 19 er Folketingets samtykke nødvendigt til Danmarks opsigelse af traktater, som er indgået med Folketingets samtykke. Bestemmelserne omfatter alle tilfælde af opsigelser af traktater, til hvis indgåelse Folketinget udtrykkeligt har givet sit samtykke. Den omfatter således også tilfælde hvor grunden til forelæggelse for Folketinget alene har været, at en bevilling var nødvendig til traktatens opfyldelse. Derimod kan det tænkes at Folketingets

Samtykke har været indhentet til Danmarks deltagelse i en traktat i en nærmere bestemt periode. I så fald vil traktaten normalt kunne opsiges ved periodens udløb, uden at Folketingets samtykke behøver at indhentes.

Og omvendt:

Hvor Folketinget ikke har medvirket ved traktatens indgåelse, skal der ikke indhentes samtykke til opsigelsen.

Proceduremæssigt gælder parallelitetsprincippet: »Som hovedregel skal der i forbindelse med opsigelsen af en traktat anvendes samme procedurer som ved traktatens indgåelse.« Blev traktaten indgået efter kongelig resolution eller fuldmagt, udfærdiges en kongelig forestilling med indstilling om bemyndigelse til opsigelse; ellers er udenrigsministerens resolution tilstrækkelig. Selve opsigelsen sker for bilaterale traktater ved note til det andet lands udenrigsminister, for multilaterale ved meddelelse til depositaren.

Allerede 1953-forarbejderne fastslog to modifikationer, der fortsat gælder:

Det er således gældende praksis, at det ikke er nødvendigt at forelægge ophævelse af traktater for rigsdagen, hvis dette sker efter overenskomst med de øvrige signatarmagter. Det er ej heller efter praksis nødvendigt, at traktater forelægges rigsdagen ved deres udløb.

Folkeretligt sætter traktatretskonventionen rammen. Vejledningen fremhæver, at en traktat uden opsigelsesklausul under normale omstændigheder ikke kan bringes til ophør ensidigt, men alene ved parternes aftale – medmindre det undtagelsesvis kan fastslås, at det var parternes hensigt at tillade opsigelse, eller en opsigelsesret følger af traktatens natur; i så fald skal opsigelse ske med mindst 12 måneders varsel, jf. traktatretskonventionens art. 56. Derfor understreger vejledningen, at det »i forbindelse med indgåelsen af enhver traktat er [...] vigtigt nøje at overveje behovet for en opsigelsesklausul«.

Opsigelses- og forbeholdsspørgsmål er politisk tilbagevendende, men er hidtil forkastet i Folketinget: [B 61 om forbehold mod FN's konvention om begrænsning af statsløshed](#) (2019-20) blev af et flertal indstillet til forkastelse, og under behandlingen af [B 109 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention](#) (2022-23) noterede Retsudvalget, at »Justitsministeriet tidligere har givet udtryk for, at det ikke er muligt at træde ud for efterfølgende at træde ind i konventionen igen med et forbehold« – en påmindelse om, at opsigelse og genindtræden med forbehold ikke er frit kombinerbare instrumenter.

LOV

Grundloven § 19, stk. 1

§ 5 Ratifikation, godkendelse, tiltrædelse og foreløbig anvendelse – de folkeretlige bindingsformer

Traktatvejledningens [kapitel 3](#) sonderer mellem fire bindingsformer, der folkeretligt har samme virkning, men adskiller sig proceduremæssigt:

- **Ratifikation** forudsætter forudgående undertegnelse. Undertegnelsen er da uden folkeretligt bindende virkning, jf. dog traktatretskonventionens art. 18: »Den skaber en vis forventning om senere ratifikation, men pålægger ikke den undertegnende stat nogen pligt til at ratificere.« Begrundelsen for tofasemodellen er, at staterne får »tid til dels at vurdere omfanget og konsekvenserne af de forpligtelser, de er i færd med at påtage sig, dels at træffe de nødvendige foranstaltninger til traktatens gennemførelse i national ret«.
-

Godkendelse/accept (»acceptance«, »approval«) er den simplificerede form: »Indgåelse af en traktat ved godkendelse [...] i modsætning til ratifikation er en praksis, som navnlig har udviklet sig i tiden efter den anden verdenskrig for at simplificere traktatindgåelse for de stater, hvis forfatninger kræver en særlig fremgangsmåde fulgt ved ratifikation. I folkeretlig henseende er de to fremgangsmåder af samme virkning og gyldighed. For Danmarks vedkommende har sondringen ikke haft større praktisk betydning.«

- **Tiltrædelse** (»accession«) bruges, når en stat vil binde sig til en traktat, den ikke oprindeligt undertegnede: »Sondringen mellem ratifikation og tiltrædelse er således knyttet til sondringen mellem de oprindelig undertegnende stater og de stater, som senere beslutter sig for at blive deltagere«. I dansk praksis er fremgangsmåden den samme, blot benævnes instrumentet et tiltrædelsesinstrument.
- **Foreløbig anvendelse** (traktatretskonventionens art. 25) bringer traktatens bestemmelser til at virke, før den er trådt i kraft. Vejledningen advarer forfatningsretligt: »Da også foreløbig anvendelse pålægger staten folkeretlige forpligtelser, vil en intern procedure, herunder parlamentarisk godkendelse ofte være nødvendig i samme omfang som ved ratifikation, hvilket udelukker en enklere og hurtigere proces. Danmarks tilslutning vil også her i givet fald være betinget af Folketingets medvirken efter grundlovens § 19, stk. 1.«

I dansk praksis foretages ratifikation altid af kongen, eventuelt efter forudgående samtykke fra Folketinget. Der udfærdiges en kongelig forestilling fra udenrigsministeren med »en ganske kort redegørelse for sagens forhistorie, traktatens indhold, territoriale rækkevidde, ressortministeriernes stilling samt indstilling om, at kongen ratificerer traktaten«. Ratifikationsinstrumentet skrives på dansk over for de nordiske lande og ellers på fransk. Ved godkendelse og accept er fremgangsmåden den samme, »bortset fra, at der ikke udfærdiges kongelig forestilling og ratifikationsinstrument«.

Fuldmagtsspørgsmålet har en selvstændig forfatningsretlig dimension i forretningsministerieperioder, jf. [grundlovens § 15](#):

Hvis regeringen har fået et mistillidsvotum eller har begæret sin afsked, kan ministrene kun foretage sig, hvad der er nødvendigt til embedsforretningernes uforstyrrede førelse, jf. grundlovens § 15, stk. 2. Dette princip vil medføre, at den fungerende udenrigsminister normalt ikke bør udstede fuldmagter eller lade allerede udstedte fuldmagter benytte, medmindre det drejer sig om undertegnelse af traktater af overvejende teknisk karakter eller om traktater, der har bred politisk opbakning.

Efter valgudskrivning uden afskedsbegæring er regeringen ikke omfattet af denne begrænsning, »men også i denne situation er det dog sædvanligt at vise tilbageholdenhed med hensyn til påtagelse af internationale forpligtelser«.

Bindingsformens betydning er ikke teoretisk. I **SS-86/2022-HJR (Sag SS-86/2022)** skiftede hjemmelsgrundlaget for en britisk anmodning om overførsel til fuldbyrdelse i Danmark som følge af Brexit – fra Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA til Europarådets konvention af 21. marts 1983 om overførsel af domfældte. Da den oprindelige anmodning var tilbagekaldt, og en ny var fremsat på et andet folkeretligt grundlag, konstaterede Højesteret, at grundlaget for byrettens dom var bortfaldet, og afviste kæremålet.

LOV

[Grundloven § 15, stk. 2](#)[Grundloven § 19, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets kendelse om afvisning af kæremål vedrørende fuldbyrdelse af udenlandsk dom

19.10.2022

§ 6 Forbehold og indsigelser – traktatretskonventionens art. 19-23 og den danske praksis

De folkeretlige regler om traktaters indgåelse, anvendelse, fortolkning og ophør er kodificeret i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969, som Danmark har ratificeret. Traktatvejledningens [kapitel 4](#) gengiver definitionen fra art. 2, stk. 1 (d): et forbehold er »en ensidig erklæring, uanset formulering og betegnelse, fremsat af en stat i forbindelse med undertegnelse, ratifikation, accept, godkendelse eller tiltrædelse af en traktat i den hensigt at udelukke eller ændre retsvirkningerne af visse af traktatens bestemmelser i relation til den pågældende stat«.

Adgangen til at tage forbehold følger art. 19: en stat kan fremsætte forbehold, medmindre a) traktaten forbyder det, b) traktaten kun tillader nærmere bestemte forbehold, der ikke omfatter det pågældende, eller c) forbeholdet er uforeneligt med traktatens hensigt og formål.

Godkendelsesreglerne i art. 20 differentierer:

Traktattype	Krav til godkendelse af forbehold
Bilateral traktat	Udtrykkelig eller stiltiende godkendelse fra den anden part
Traktat mellem et begrænset antal stater, hvor helheden er væsentlig	Samtlige deltageres godkendelse (art. 20, stk. 2)
Stiftelsesdokument for en international organisation	Godkendelse fra organisationens kompetente organ (art. 20, stk. 3)
Øvrige multilaterale traktater	Retsvirkning så snart blot én anden deltager godkender (art. 20, stk. 4 (c)) – dog kun i forhold til denne stat

Retsvirkningen af et godkendt forbehold følger art. 21: de bestemmelser, forbeholdet vedrører, ændres i overensstemmelse med dets indhold. En indsigelse bevirker efter art. 21, stk. 3, at de pågældende bestemmelser ikke finder anvendelse mellem de to stater – men ikke at traktatens øvrige bestemmelser bortfalder; det kræver en udtrykkelig erklæring efter art. 20, stk. 4 (b). Indsigelsesfristen er 12 måneder, jf. art. 20, stk. 5, og forbehold skal være skriftlige, jf. art. 23.

Dansk praksis er beskrevet præcist:

Ifølge dansk praksis tages forbehold først i forbindelse med ratifikationen, godkendelsen eller accepten. Territoriale forbehold vedrørende Færøerne og Grønland anføres altid i selve teksten til det ratifikationsinstrument, der skal deponeres [...]. Andre forbehold anføres i en separat ledsagende erklæring.

Et forbehold taget ved undertegnelsen skal gentages ved ratifikationen for at få retsvirkning – ellers bortfalder det.

Vejledningen fremhæver en særlig dansk linje ved menneskerettighedskonventioner:

Danmark, de øvrige nordiske lande og en række andre europæiske lande følger en entydig og konsekvent praksis, hvorefter der gøres indsigelser mod sådanne forbehold, der strider mod konventionens hensigt og formål. I sådanne tilfælde er forbeholdet i sig selv ugyldigt og uden retsvirkning, jf. traktatretskonventionens art. 19 (c), hvorfor det antages, at den reserverende stats tiltrædelse til konventionen står i sin helhed, mens forbeholdet bortfalder, hvilket har som følge, at konventionen i sin helhed finder anvendelse mellem Danmark og den reserverende stat.

Vejledningen erkender selv, at indsigelsen da strengt taget er unødvendig, men »[f]ra dansk side vælges imidlertid alligevel at gøre indsigelse primært for at bringe offentlig opmærksomhed om den danske retsopfattelse«. Om indsigelsers karakter i almindelighed bemærkes:

Som udgangspunkt er der således ingen forskel i retsvirkningerne mellem at rejse indsigelse mod et forbehold eller at undlade at reagere. En indsigelse har således mere politisk end juridisk karakter og vil kunne virke som en pression [...]

Wienerkonventionens fortolkningsregler har direkte betydning ved traktatudformningen: præamblen »kan påberåbes ved fortolkningen af traktatens indhold (traktatretskonventionen art. 31, stk. 2)«, jf. Traktatvejledningens [kapitel 2](#).

LOV

Grundloven § 19, stk. 1

Det Udenrigspolitiske Nævn efter § 19, stk. 3 – obligatorisk § 7 rådføring uden samtykkevirkning

Grundlovens § 19, stk. 3 grundlovsfæstede Det Udenrigspolitiske Nævn: »Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.«

1953-forarbejderne forklarer formålet – og hvorfor 1923-loven måtte ændres:

Denne bestemmelse grundlovsfæster 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 bør 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.

Forarbejderne knytter Nævnets funktion til en generel afvejning, der stadig strukturerer området:

Det er praktisk udelukket, at hele rigsdagen kan medvirke ved internationale forhandlinger eller ved udarbejdelsen af forhandlingsdelegationers instrukser, da modparten i så fald ville komme til kendskab om forhandlingsgrundlaget. På den anden side er det ønskeligt, at rigsdagen har et sådant indseende med forhandlingernes første stadier, at den ikke stilles over for en fuldbyrdet kendsgerning, når forhandlingernes resultat foreligger.

Den udmøntende lov blev [lov om Det udenrigspolitiske Nævn](#), hvis § 1 fastsætter, at Nævnet består af 17 medlemmer valgt blandt Folketingets medlemmer efter forholdstal, med et lige så stort antal stedfortrædere.

§ 2 gentager grundlovens formulering og udbygger den:

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.

Nævnet sammenkaldes af formanden, som skal indkalde, når 3 medlemmer eller regeringen begærer det, jf. § 3. Fortroligheden er sikret ved § 4, hvorefter medlemmer og andre tilstedeværende i det omfang, ministeren eller

formanden bestemmer, er »forpligtede til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i nævnet«, og hvert nyt medlem afgiver skriftlig erklæring på tro og love herom.

Traktatvejledningens afsnit VIII i [kapitel 3](#) beskriver den konkrete traktatpraksis:

Dette kan i udenrigspolitiske sager af større rækkevidde være påkrævet forud for optagelse af forhandling, på forhandlingernes forskellige stadier samt forud for eventuel undertegnelse og ratifikation af den færdigforhandlede traktattekst. Det er Udenrigsministeriets praksis at rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for både vedtagelse på en international konference og senere undertegnelse (med ratifikationsforbehold) af en traktat, der skønnes at indeholde forpligtelser af større betydning.

Det afgørende retlige forbehold står umiddelbart efter:

Det Udenrigspolitiske Nævns funktion er alene af rådgivende karakter. Forelæggelse af en sag for Nævnet kan således ikke overflødig gøre indhentelse af samtykke fra Folketinget i tilfælde, hvor dette efter det under afsnittet Grundlovens § 19. Almindelige bemærkninger, anførte er påkrævet.

Rådføring efter stk. 3 og samtykke efter stk. 1 er altså to selvstændige, kumulative krav – det ene kan ikke træde i stedet for det andet. Hensynet til statens forhold til fremmede magter, som begrunder Nævnets fortrolighed, genfindes i retsplejen: i **AM2025.03.21H (Højesterets kendelse af 21. marts 2025)** tiltrådte Højesteret, at både forhandlingen om dørlukning og selve retsmøderne om varetægtsfængsling måtte afholdes for lukkede døre af hensyn til statens forhold til fremmede magter, jf. [retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2](#) og [§ 29 c, stk. 1](#) – og at forudgående medieomtale af den underliggende hjemsendelsesaftale ikke ændrede dette.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 3](#)
[Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 2](#)
[Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 4](#)
[Retsplejeloven § 29, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Fortsat varetægtsfængsling med henblik på udsendelse og brug af dobbeltlukkede døre af hensyn til statens forhold til fremmede magter 21.03.2025

§ 8 Dualismeprincippet: normharmoni, omskrivning og inkorporering som de tre opfyldelsesmåder

Folkeretlig binding og national gennemslagskraft er to forskellige ting. Den mest præcise nutidige formulering af dansk forfatningsretlig praksis findes i Udlændinge- og Integrationsministeriets [lovudkast om gennemførelse af EU's asyl- og migrationspagt](#) (august 2025):

Når Danmark tilslutter sig en konvention eller anden traktat, herunder en Schengenretsakt, indebærer det en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, men konventionen eller retsakten bliver ikke herved direkte anvendelig i Danmark. For at sikre opfyldelse af den folkeretlige forpligtelse skal konventionen eller retsakten således gennemføres i national lovgivning.

Det følger af fast dansk forfatningsretlig praksis, at konventioner og andre traktater, som Danmark har indgået, og som Danmark er bundet af på mellemstatsligt grundlag, af regeringen og Folketinget kan opfyldes på tre måder. Opfyldelse kan ske ved konstatering af normharmoni, omskrivning eller inkorporering.

De tre teknikker adskiller sig sådan:

-

Konstatering af normharmoni: dansk ret er allerede i overensstemmelse med traktaten, eller indeholder tilstrækkelig mulighed for, at myndighederne i deres praksis kan opfylde den. Der kræves ingen lovændring.

- **Omskrivning:** traktatbestemmelserne omskrives til danske lovbestemmelser – enten som ændringer af en gældende lov eller som en ny lov. Traktatvejledningens [kapitel 3](#) bemærker, at dette er den normale form: »I de fleste tilfælde sker denne omformning af de traktatmæssige forpligtelser til dansk ret derved, at de pågældende traktatbestemmelser omskrives til danske lovbestemmelser«.
- **Inkorporering:** en lov gør traktatens bestemmelser umiddelbart anvendelige som dansk ret. Vejledningen nævner som eksempel lov nr. 252 af 18. juni 1968 om diplomatiske forbindelser.

Det klassiske danske eksempel er [inkorporeringsloven § 1](#), hvorefter Menneskerettighedskonventionen med tillægsprotokoller »gælder her i landet«. De almindelige bemærkninger til [lovforslaget fra 1991-92](#) – der byggede på [betænkning nr. 1220/1991 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret](#) – forklarer sondringen:

Konventionskomplekset er principielt allerede gældende ret, idet den relevante lovgivning er søgt ændret i fornødent omfang i forbindelse med ratifikationerne og ved løbende tilpasning foretaget gennem årene i lyset af retsudviklingen. Denne opfyldelsesmåde kaldes omskrivning respektive konstatering af overensstemmelse (normharmoni).

Inkorporeringens formål var ikke at flytte magt, men at gøre retsgrundlaget synligt:

En inkorporeringslov er ikke udtryk for en overflødig regelproduktion, fordi formålet som ovenfor nævnt er at gøre de nationale reglers folkeretlige baggrund klar og fastslå deres bindende karakter.

Og balancen mellem statsmagterne skulle udtrykkeligt fastholdes:

En inkorporering bør ikke føre til, hverken at domstolene påtager sig en større retspolitisk opgave, eller at lovgivningsmagten slækker på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen, således at en inkorporeringslov kommer til at virke som en sovepude.

Inkorporering løser dog ét regelhierarkisk problem definitivt:

Det har kunnet give anledning til tvivl, hvilken placering i regelhierarkiet Den europæiske Menneskerettighedskonvention som sådan havde, når den ikke var inkorporeret. En vedtagelse af lovforslaget vil løse dette problem, idet det vil være klart, at en minister ikke gyldigt kan udstede bekendtgørelser, der strider mod denne lov.

I konfliktsituationer gælder almindelige principper: ældre love må vige for inkorporeringsloven i kraft af lex posterior, mens en yngre lov, hvor Folketinget bevidst har villet fravige en konventionsbestemmelse, går forud.

En beslægtet inkorporeringsteknik ses i EU-tiltrædelseslovgivningen, fx [lov om De europæiske Fællesskabers udvidelse med Grækenland § 2](#): »Bestemmelserne i den i § 1 nævnte traktat med tilhørende akt, bilag og protokoller sættes i kraft i Danmark i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark.« EU-rettens særlige forrang og direkte virkning behandles i [eu-rettens-forrang-og-direkte-virkning](#).

Kundgørelse sker for traktaters vedkommende i **Lovtidende C** – jf. henvisningerne i [inkorporeringsloven § 1](#) til »bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953, Lovtidende C« mv. Den løbende BKI-praksis illustreres af fx [bekendtgørelse om anvendelse af traktat af 22. juni 1999 mellem Kongeriget Thailand og Kongeriget Danmark om overførelse af lovovertrædere](#).

§ 9 Fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen – folkerettens indirekte gennemslag

Dualismen er ikke absolut. Selv ikke-inkorporerede folkeretlige regler virker ind i dansk retsanvendelse gennem tre ulovfæstede regler, som er beskrevet mest præcist i [betænkning nr. 1220/1991, s. 58](#):

*For det første er det almindeligt accepteret, at danske retsregler altid så vidt muligt skal fortolkes på en måde, der bringer dem i overensstemmelse med landets folkeretlige forpligtelser (en folkeretskønført fortolkning). Noget sådant forudsætter, at der er fortolkningstvivel [...] Denne regel kaldes sædvanligvis **fortolkningsreglen**.*

*For det andet er det også normalt accepteret, at det skal **formodes**, at lovgiver eller andre regeludstedere ikke har villet handle i strid med landets folkeretlige forpligtelser. De retsanvendende myndigheder og domstolene **skal** formentlig i disse tilfælde anvende de nationale regler på en måde, der undgår folkeretsstridige handlinger. Denne situation adskiller sig fra den netop nævnte derved, at det her drejer sig om tilfælde, hvor det ikke er muligt ved hjælp af dansk rets almindeligt accepterede fortolkningsprincipper at fortolke den danske regel i den ønskede retning. [...] Denne regel kaldes sædvanligvis **formodningsreglen**.*

*For det tredje synes der at være overvejende enighed om, at **folkeretlige regler binder myndigheder, når de udøver det frie skøn, som er blevet dem givet i de generelle regler, de skal administrere**. En sådan regel, der af Henrik Zahle er foreslået kaldt instruktionsreglen, er næppe klart fastslået i domspraksis, men dels har regeringen i en række betydningsfulde sammenhænge givet udtryk for den, dels er den accepteret af en vigtig del af teorien, og endelig synes reale grunde at tale for den.*

Betænkningen konkluderer, at »ikke-gennemførte« folkeretlige regler dermed er retskilder i dansk ret, fordi de netop virker via fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen.

De almindelige bemærkninger til [inkorporeringsloven](#) gengiver de to første regler i kondenseret form og markerer deres grænse skarpt:

Efter fortolkningsreglen skal danske retsregler så vidt muligt fortolkes på en sådan måde, at de er i overensstemmelse med vore folkeretlige forpligtelser. Formodningsreglen indebærer, at de retsanvendende myndigheder og domstolene skal tage deres udgangspunkt i, at Folketinget må formodes ikke at ville handle i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser. På grund af disse ulovfæstede regler har Menneskerettighedskonventionen meget stor betydning i den daglige retsanvendelse.

En anvendelse af fortolknings- og formodningsreglerne forudsætter, at det er muligt at løse uoverensstemmelserne ved fortolkning. Hvis situationen omvendt er den, at der af lovgiveren er tilsigtet en klar og utvetydig modstrid mellem en dansk retsregel og en folkeretlig forpligtelse, har den danske retsregel forrang.

Bemærkningerne dokumenterer reglernes virkning med klassikerne: **U 1989.928 H** (tvangsanbringelse af børn, hvor bistandslovens bestemmelser måtte forstås i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens praksis), **U 1990.13 H** (Jydebrødre-sagen, hvor Højesteret bortfortolkede ordet »alene« i den daværende [retsplejelovs § 60](#) i lyset af Hauschildt-dommen), **U 1990.181 H** (Hørsholm-sagen, hvor Højesteret derimod overlod spørgsmålet til lovgivningsmagten på grund af de vidtrækkende konsekvenser) og **U 1988.779**

(Dana Optima-sagen fra Sø- og Handelsretten om havmiljølovens forhold til sølovens konventionsbaserede globalbegrænsning). Folketinget fulgte op ved lov nr. 403 af 13. juni 1990.

Bemærkningerne trækker af dette en balance, som stadig er den bærende:

På den ene side har det vist sig, at borgerne har et effektivt retsmiddel mod (utilsigtede) overtrædelser af Den europæiske Menneskerettighedskonvention, idet domstolene må forventes så vidt muligt kun at ville håndhæve dansk ret med de forbehold og korrektioner, der er nødvendige for at opfylde landets internationale forpligtelser. På den anden side har Højesteret været tilbageholdende med at træffe afgørelser, der kunne fremstå som retsskabende, i tilfælde hvor rækkevidden af konventionen ikke har været klar.

Instruktionsreglen har sin skarpeste udmøntning i forvaltningen. Folketingets Ombudsmand fandt i sagen om [myndigheders pligt til at inddrage menneskeretlige bestemmelser](#) (2005), at et socialt nævns opfattelse af, at det ikke havde pligt til at medinddrage EMRK, var **uforenelig** med forvaltningens forpligtelser:

Derimod må jeg anse den førstnævnte forståelse for uforenelig med forvaltningsmyndigheders almindelige forpligtelse til at medvirke til opfyldelse af de internationale forpligtelser som staten har påtaget sig. [...] Heraf følger bl.a. at forvaltningen ex officio skal inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsbehandlingen i konkrete sager.

Ombudsmanden henviste udtrykkeligt til [betænkning nr. 1407/2001, s. 64 ff.](#) og udtalte, at nævnet skal inddrage konventionens bestemmelser, når det er relevant, »uanset hvilken type af materiel afgørelse der er tale om«.

Ombudsmanden har samtidig markeret reglernes grænse. I sagen om [annullation af a-kassemedlemskab og Nordisk konvention om social tryghed](#) refereres udgangspunktet:

Det er fast dansk forfatningsretlig praksis at traktater skal opfyldes ved omskrivning til national ret eller inkorporering gennem henvisning til de inkorporerede regler [...] Traktater bliver således ikke automatisk en del af dansk ret, men må som udgangspunkt inkorporeres for at få virkning. Dette udgangspunkt om manglende virkning modificeres af at domstolene og de retsanvendende myndigheder bl.a. ved hjælp af særlige regler kan inddrage folkeretten [...] om fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen.

Det er dog ligeledes fremført at bl.a. formodningsreglen ikke kan anvendes hvis det fører til at der bliver skabt pligter for borgerne i forhold til myndighederne, som ikke følger af danske retskilder.

Endelig viser sagen om [inddragelse af fremmed ret ved prøveløsladelse](#), at instruktionsreglen kan aktiveres i skønsudøvelsen: konventionsprincippet om, at overførsel ikke må forværre den dømtes strafferetlige situation, kunne inddrages ved skønnet efter [straffelovens § 38, stk. 2](#). Og i [FOB 2025-5](#) opstillede Ombudsmanden kumulative betingelser for at undtage oplysninger af hensyn til folkeretlige hemmeligholdelsesforpligtelser – bl.a. at der faktisk eksisterer en folkeretlig forpligtelse eller praksis, og at det ikke er nok, »at der er en risiko for, at et fremmed land eller en international organisation vil reagere negativt«.

LOV

[Inkorporeringsloven § 1, stk. 1](#)[Straffeloven § 38, stk. 2](#)

§ 10 Domstolsprøvelsens grænser: § 19-dispositioner og lovgivningsprocessen er ikke øvrighedsmyndighed

Det centrale prøvelsesretlige spørgsmål er, hvor langt [grundlovens § 63](#) rækker over for udenrigspolitiske og lovgivningsmæssige dispositioner. Svaret er givet i [indfødsretsdommen, Sag 306/2012](#) (Højesterets dom af 13. september 2013).

Sagen angik en ansøger, der fik afslag på dansk indfødsret, fordi han ikke opfyldte danskkravet, og hvis sag Integrationsministeriet ikke fandt grundlag for at forelægge Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på dispensation trods dokumenteret PTSD, depression og let demens. Østre Landsret havde afvist sagen, fordi naturalisationsbeslutninger er led i lovgivningsprocessen.

Højesteret gav landsretten ret på det principielle punkt:

Grundlovens § 63, hvorefter domstolene er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, finder ikke anvendelse på disse beslutninger, da der ikke er tale om udøvelse af øvrighedsmyndighed, jf. herved Højesterets dom gengivet i UfR 1972 s. 903.

Domstolene kan derfor ikke pålægge staten at give en person indfødsret eller at forelægge en sag for Folketinget; dette hører under [grundlovens § 21, § 41, stk. 1](#) og [§ 44](#).

Men – og det er dommens egentlige nyskabelse – Højesteret åbnede samtidig en **folkeretlig prøvelsesvej**:

En ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan derfor ved domstolene få prøvet, om folkeretlige forpligtelser er krænkede, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse. En sådan domstolsprøvelse vil ikke være i strid med regeringens eller Folketingets kompetence...

Landsrettens afvisning blev derfor ophævet, og sagen hjemvist til realitetsbehandling af godtgørelseskravet på 25.000 kr. Derimod blev påstanden om anerkendelse af, at forelæggelse urigtigt var undladt, afvist, fordi den reelt kun var et anbringende til støtte for erstatningskravet, ligesom en påstand om prøvelse af en generel ministeriel udtalelse blev afvist, da den ikke var en beslutning vedrørende sagsøgeren.

Sondringen er skarp og bør præciseres: domstolene prøver **ikke** dispositionen (skal du have indfødsret? skal traktaten indgås?), men **kan** prøve, om der undervejs er sket en folkeretskrænkelse, der udløser et pengekrav. Realitetsbehandlingen fulgte i [U.2017.3458H \(Højesterets dom af 9. maj 2017\)](#) om afslag på indfødsret og dispensation fra sprogkravet ved handicap, hvor grundlovens §§ 21, 41 og 44 igen dannede rammen.

Samme grænsedragning kan iagttages i den udenrigspolitiske forvaltnings ansvar. I [BS-20017/2025-KBH \(Københavns Byrets dom af 12. november 2025\)](#) blev Udenrigsministeriet frifundet i en erstatningssag anlagt af en familie, der først blev evakueret fra en lejr i Syrien i oktober 2021. Retten fandt, at EMRK's tillægsprotokol nr. 4, artikel 3, stk. 2, ikke skaber en generel ret til evakuering, at en positiv forpligtelse kun opstår ved ekstraordinære omstændigheder, og at bestemmelsen ikke kræver, at staten handler med en bestemt hastighed, når sikkerhedsmæssige og logistiske udfordringer i en krigszone skal håndteres. For det ene barn, som ikke var dansk statsborger, fandtes hverken jurisdiktion eller rettigheder efter protokollen. Dommen er et eksempel på, at prøvelsen af udenrigsforvaltningens dispositioner er reel, men materielt tilbageholdende.

LOV	Grundloven § 21	Grundloven § 41, stk. 1	Grundloven § 44	Grundloven § 63
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om afslag på indfødsret og dispensation fra sprogkrav ved handicap			09.05.2017
	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af afslag på indfødsret og kompensation for mulige konventionskrænkelser			13.09.2013
	Byretten · Frifindelse af Udenrigsministeriet i sag om erstatning for påstået sen evakuering fra Syrien			12.11.2025

§ 11 Afgrænsningen mellem § 19 og § 20 – Lissabon-dommen

Sondringen mellem § 19 og § 20 er den vigtigste forfatningsretlige skillelinje ved traktatindgåelse. [Grundlovens § 19, stk. 1](#) regulerer de **almindelige** mellemfolkelige forpligtelser – som ikke overlader beføjelser til mellemfolkelige myndigheder – mens [§ 20, stk. 1](#) regulerer den kvalificerede situation, hvor »[b]eføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, [...] ved lov i nærmere bestemt omfang [kan] overlades til mellemfolkelige myndigheder«, med det skærpede vedtagelseskrav i § 20, stk. 2.

Traktatvejledningens [kapitel 3](#) beskriver forholdet mellem de to bestemmelser som lagdelt, ikke gensidigt udelukkende: også en § 20-traktat kræver § 19-samtykke, men samtykket kan ligge forudsætningsvis i § 20-loven:

En særlig gruppe traktater omhandles i grundlovens § 20, som vedrører overladelse ved lov i nærmere bestemt omfang af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til mellemfolkelige myndigheder [...] Det samtykke fra Folketinget, som kræves efter § 19 til indgåelse af en traktat af den i § 20 nævnte karakter, vil kunne ligge forudsætningsvis i vedtagelsen af en lov i medfør af § 20, men kan dog [...] også være udtrykkeligt nævnt i lovtæksten.

Den ledende afgørelse om grænsedragningen er **Lissabon-dommen**, [BS-199/2012-HJR](#) (Højesterets dom af 20. februar 2013), hvor Højesteret ikke fandt, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med grundloven. Dommen hviler netop på samspillet mellem [grundlovens § 20](#) og [§ 19, stk. 1](#) og er den centrale danske afgørelse om, hvornår en traktatændring rejser et selvstændigt § 20-spørgsmål, og hvornår den kan gennemføres inden for § 19-rammen.

Dommen har to blivende funktioner i praksis. For det første afklarer den, at når regeringen og Folketinget har valgt § 19-sporet, indebærer det en stillingtagen til, at der ikke overlades nye beføjelser i § 20's forstand. For det andet danner den – sammen med Maastricht-dommen – grundlaget for de særlige betingelser, hvorunder borgere overhovedet kan opnå søgsmålskompetence i sager om Danmarks deltagelse i internationalt samarbejde; det tema udfoldes i næste afsnit om F-35-sagerne.

Den materielle suverænitetsafgivelse – 5/6-flertallet, folkeafstemningsmekanismen og prøvelsen af »nærmere bestemt omfang« – behandles i [suverænitetsafgivelse-grundloven-20](#), mens EU-rettens forrang og direkte virkning behandles i [eu-rettens-forrang-og-direkte-virkning](#) og forelæggelsesadgangen i [præjudicielle-forelæggelser-eu-domstolen](#).

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)[Grundloven § 20, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS

Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven 20.02.2013

F-35-sagerne: folkeretlige forpligtelser giver ikke i sig selv søgsmålskompetence

§ 12

Det mest aktuelle praksis-kompleks om § 19-området prøvelighed er F-35-sagerne om dansk eksport af komponenter til F-35-programmet. Sagerne blev anlagt i to spor – ét af humanitære organisationer, ét af en enkeltperson – og begge blev afvist i alle instanser.

Instans og dato	Sag	Sagsøger	Udfald
Østre Landsret, 11. april 2025	BS-26806/2024-OLR	Humanitære organisationer	Afvist – manglende retlig interesse
Østre Landsret, 11. april 2025	BS-31133/2024-OLR	Enkeltperson	Afvist – manglende retlig interesse
Højesteret, 18. marts 2026	BS-24622/2025-HJR	Humanitære organisationer	Afvisning stadfæstet
Højesteret, 18. marts 2026	BS-24667/2025-HJR	Palæstinensisk statsborger	Afvisning stadfæstet

I [BS-26806/2024-OLR](#) afviste Østre Landsret søgsmålet fra de humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet under henvisning til manglende retlig interesse. Afgørelsen hviler på **våbenlovens § 6** og § 2 f sammenholdt med [retsplejelovens § 253](#) og [§ 255](#) – og inddrager [grundlovens § 63](#) som ramme for prøvelsesadgangen.

I det parallelle spor, [BS-31133/2024-OLR](#), afviste Østre Landsret samme dag søgsmålet mod Rigspolitiet og Udenrigsministeriet om standsning af eksporten af F-35-komponenter til USA – her tillige med inddragelse af [retsplejelovens § 411](#) om midlertidige afgørelser.

Højesteret stadfæstede begge afvisninger den 18. marts 2026. I [BS-24622/2025-HJR](#) fastslog Højesteret, at de humanitære organisationer ikke havde søgsmålskompetence i sagen om F-35-våbeneksport. I [BS-24667/2025-HJR](#) fandt Højesteret, at en palæstinensisk statsborger ikke havde retlig interesse i prøvelse af de danske F-35-våbeneksporttilladelser. Sidstnævnte afgørelse hviler udtrykkeligt på [grundlovens § 19, stk. 1](#) sammenholdt med **våbenlovens § 6** – og er dermed den hidtil klareste stillingtagen til, at § 19-prærogativet også slår igennem på søgsmålskompetencens område.

Mønsteret er entydigt: en folkeretlig forpligtelse – herunder FN's våbenhandelstraktat og de EU-retlige eksportkontrolregler – tillægger ikke i sig selv NGO'er eller enkeltpersoner retlig interesse i at få prøvet konkrete danske eksporttilladelser. Sagerne føjer sig hermed til et bredere mønster om retlig interesse ved påberåbelse af internationale regler:

- I [BS-3521/2021-HJR](#) ([Højesterets dom af 1. juni 2023](#)) blev en privatpersons klageberettigelse i en lokalplansag afvist, uanset påberåbelse af Århus-konventionen, jf. [planlovens § 58, stk. 1](#) og [§ 59, stk. 1](#).
- I [BS-14184/2020-HJR](#) ([Højesterets dom af 15. april 2021](#)) afviste et flertal på 3 mod 2 at prøve, om [udlændingelovens § 9, stk. 8](#), stred mod stand still-klausulen i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 artikel 13, da sagsøgeren allerede havde opnået opholdstilladelse: »der [er ikke] grundlag for at fastslå, at hun har den fornødne retlige interesse i at få prøvet, om den nævnte bestemmelse i udlændingeloven, der efter bestemmelsens eget indhold ikke kan anvendes i forhold til hende, måtte være i strid med artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse fra 1980.« Mindretallet ville have tilladt prøvelsen.

Et beslægtet forbud mod abstrakt prøvelse gælder også internationalt: i **Jensen og Rasmussen mod Danmark** ([EMD's afgørelse af 20. marts 2003](#)) afviste Domstolen Jensens generelle klage over den danske eksklusivaftalelovgivning, fordi EMRK artikel 34 ikke hjemler en *actio popularis* – mens Rasmussens klage blev antaget, netop fordi han var direkte berørt.

Afgrænsning: selve eksportkontrolreglerne og sanktionsgennemførelsen behandles i [eksportkontrol-dual-use](#) og [sanktionsovertrædelser-rusland-iran](#).

PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	18.03.2026
	Højesteret · Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning	18.03.2026
	Højesteret · Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen	01.06.2023
	Højesteret · Retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af udlændingelovens formodningsregel om tvangsægteskab efter opnået opholdstilladelse	15.04.2021
	Menneskerettighedsdomstolen · Jensen og Rasmussen mod Danmark: Adgang til prøvelse af eksklusivaftaler på det danske arbejdsmarked	20.03.2003
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	11.04.2025
	Landsretten · Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse	11.04.2025

§ 13 Traktatkonform fortolkning i domstolenes praksis – konventionen som fortolkningsfaktor og som forrangsregel

Når en traktat først er gennemført – ved omskrivning eller inkorporering – bliver spørgsmålet, hvordan den fortolkes. Højesterets praksis viser tre gennemgående greb.

Autonom traktatfortolkning ud fra ordlyd, opbygning og forarbejder. I **Sag 158/2018** ([Højesterets kendelse af 15. november 2019](#)) skulle begrebet »bosat« i Den Nordiske Dødsbokkonvention fastlægges:

På baggrund af bestemmelsens ordlyd samt konventionens opbygning og forarbejder, finder Højesteret, at begrebet »bosat« skal forstås i overensstemmelse med det internationale privatretlige begreb det »sædvanlige opholdssted« (habitual residence).

Højesteret afviste samtidig, at en registrering hos det svenske Skatteverket – en administrativ myndighed, ikke en ret – kunne udløse konventionens artikel 27-virkning.

Konventionens forrang for almindelige danske procesregler. I **BS-19161/2025-HJR** ([Højesterets kendelse af 10. september 2025](#)) fastslog Højesteret, at Luganokonventionens artikel 43 går forud for de almindelige danske procesregler: fordi begge parter har direkte appeladgang efter artikel 43, stk. 1 og 2, finder [retsplejelovent § 389 a](#) om kærretilladelse ikke anvendelse, og fordi artikel 43, stk. 5, fastsætter en frist på én måned, fraviges 2-ugers-fristen i [retsplejelovent § 394, stk. 1](#).

Selvstændig national prøvelse af fundamentale principper – også over for udenlandske organer. I

BS-34884/2024-HJR ([Højesterets kendelse af 20. marts 2025](#)) nægtede Højesteret at fuldbyrde en kinesisk voldgiftskendelse efter [voldgiftslovens § 39, stk. 1, nr. 1, litra b](#) – der svarer til New York-konventionens art. V, stk. 1, litra b, og UNCITRAL-modellovens art. 36:

Det afgørende er, om parten har fået meddelelsen, ikke i hvilken form den er givet.

Det var uden betydning, at voldgiftsinstituttet anså meddelelsen for forkyndt efter sine egne regler; danske domstole foretager en selvstændig vurdering af, om fundamentale retsplejeprincipper er overholdt. Samme linje ses i **Sag 37/2023** ([Højesterets kendelse af 21. december 2023](#)), hvor fuldbyrdelse af en svensk udeblivelsesdom blev nægtet efter Bruxelles I-forordningens artikel 34, nr. 2, fordi den svenske ret – der vidste, at skyldneren var dansk statsborger – ikke havde undersøgt bopælsforholdene i Danmark, før den skred til offentlig forkyndelse:

På den anførte baggrund finder Højesteret, at stævningen af 14. januar 2014 ikke er blevet forkyndt for A i så god tid og på en sådan måde, at han har kunnet varetage sine interesser under sagen.

De internationalprivatretnlige lag illustreres yderligere af **BS-16186/2021-HJR** (Højesterets kendelse af 11. oktober 2021) og **BS-24499/2019-HJO** (Retten i Hjørrings kendelse af 21. juli 2020), hvor Lugano- og Rom-konventionerne fortolkedes efter EU-Domstolens metode – og hvor byretten anvendte Rom-konventionens artikel 4, stk. 5, 2. pkt., til at se bort fra formodningsreglen om nærmeste tilknytning. Værnetings- og anerkendelsesspørgsmål behandles nærmere i [international-jurisdiktion](#).

Materiel konventionsprøvelse med tilbageholdenhed. I **BS-20635/2020-HJR** (Højesterets dom af 11. maj 2021) fandt Højesteret, at afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse trods handicap ikke var i strid med FN's Handicapkonvention, jf. [udlændingelovens § 11, stk. 3](#) og [stk. 16](#). Og i **BS-69/2021-HJR** (Højesterets dom af 9. januar 2023) blev dobbeltbeskatningsoverenskomster fortolket som led i afgørelsen af indeholdelsespligt efter [kildeskattelovens § 65, stk. 1](#) og [§ 69, stk. 1](#).

Endelig viser **11/2024** (Højesterets kendelse af 4. september 2024), hvordan international retspraksis kanaliseres gennem en national elastisk klausul: EU-Domstolens formodning fra de forenede sager C-451/19 og C-532/19 (XU og QP) om afhængighedsforhold udgjorde »ganske særlige grunde« til at fravige fristerne i [udlændingelovens § 50, stk. 1](#). Retskilden virkede altså ikke ved at fortrænge den danske regel, men ved at udfylde dens skøn – instruktionsreglens mekanik i praksis.

LOV	Retsplejelovent § 394, stk. 1	Udlændingeloven § 50, stk. 1	Voldgiftsloven § 39, stk. 1
PRAKSIS	Højesteret · Luganokonventionens appelregler har forrang: Højesterets afgørelse om kærefrist ved fuldbyrdelse af islandske domme 10.09.2025		
	Højesteret · Nægtelse af fuldbyrdelse af kinesisk voldgiftskendelse pga. manglende behørig meddelelse 20.03.2025		
	Højesteret · Højesterets kendelse om afledt opholdsret for forældre på tålt ophold med danske børn 04.09.2024		
	Højesteret · Fuldbyrdelse af svensk udeblivelsesdom nægtet grundet mangelfuld forkyndelse og undersøgelsespligt 21.12.2023		
	Højesteret · Højesteretsdom om udbytteskat, indeholdelsespligt og fortolkning af dobbeltbeskatningsoverenskomster 09.01.2023		
	Højesteret · Gyldigheden af en værnetingsklausul efter Lugano-konventionen i sag om kautionsforpligtelse 11.10.2021		
	Højesteret · Afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse trods handicap var ikke i strid med FN's Handicapkonvention 11.05.2021		
	Højesteret · Afgørelse om dansk skiftekompetence for svensk statsborger efter Den Nordiske Dødsbokonvention 15.11.2019		
	Byretten · Afgørelse om internationalt værneting efter Lugano-konventionen ved Retten i Hjørring 21.07.2020		

Ikke-inkorporerede konventioners retsstilling – »praktisk monisme« og dens grænser

Spørgsmålet om ikke-inkorporerede konventioners status er behandlet grundigt i [betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret](#). Udvalget indleder med at nedtone selve begrebsparret:

Diskussionen om monisme og dualisme indeholder næppe megen vejledning ved beskrivelsen af, om og i hvilket omfang internationale konventioner m.m. kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

Og fortsætter på s. 25:

Om end Danmark traditionelt betegnes som dualistisk, er det ikke således, at folkeretlige regler, herunder konventioner, som Danmark er bundet af, ikke kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder. Med en vis vægt kan man tale om, at den dualistiske opfattelse i dansk ret synes at være under opblødning, således at dansk ret og international ret ikke længere opfattes som to forskellige retssystemer. I den juridiske litteratur anvendes derfor nogle gange betegnelsen »praktisk monisme«, hvorefter international ret udgør en retskilde også i den nationale ret, og domstolene og andre retsanvendende myndigheder kan anvende international ret også uden udtrykkelig hjemmel.

Betænkningen sonder mellem tre kategorier: konventioner gennemført ved **inkorporering** anvendes i deres autentiske form »på grundlag af og som følge af inkorporeringen«; konventioner gennemført ved **omskrivning** inddrages »ved fortolkningen og anvendelsen af de regler, der tilsigter at gennemføre konventionen« – som da Østre Landsret i **U 1999.1113 Ø** inddrog FN's racediskriminationskonvention ved fortolkningen af **straffelovens § 266 b**, hvis anvendelsesområde netop var udvidet ved lov nr. 288 af 9. juni 1971 for at muliggøre ratifikation. Og endelig er heller ikke særskilt gennemførte konventioner uden retskildeværdi.

Betænkningen sammenligner også retsordenerne på s. 127:

Forskellen mellem monistiske og dualistiske lande synes navnlig at gøre sig gældende i tilfælde af en normkonflikt mellem bestemmelser i en international konvention og i en national lov. I de monistiske lande synes konventionens bestemmelser – i det omfang de er umiddelbart anvendelige – generelt at blive tillagt forrang for modstridende bestemmelser i nationale love [...] I de lande, der anvender det dualistiske princip, og hvor konventioner er blevet inkorporeret, synes dette at ske på lovniveau (Finland, Sverige og Norge).

Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet bekræftede billedet og tilføjede en vigtig nuance: selv i monistiske lande er der ingen garanti for, at borgerne automatisk kan påberåbe sig konventionsrettigheder – i Nederlandene sondres fx mellem første- og andengenerationsrettigheder, hvor sidstnævnte ikke uden videre kan påberåbes for domstolene. Udvalget konkluderede, at forskellene mellem landene »afspejler [...] ikke blot forskellige forfatningsmæssige traditioner, men også forskellige retspolitiske valg, som ikke uden videre kan overføres til Danmark«.

At manglende inkorporering har reelle konsekvenser, fremgår af **M. K. D. A.-A. mod Danmark** (- **CEDAW-komitéens afgørelse af 18. oktober 2013**), hvor klageren netop anførte, at »[d]en manglende inkorporering af Kvindekongventionen i dansk ret svækkede hendes retssikkerhed«. Komitéen nåede dog ikke til realiteten: efter at Østre Landsret havde givet klageren medhold i bopælsspørgsmålet, ophørte hun og barnet med at være ofre, og komitéen understregede samtidig, at »den valgfrie protokol udelukker enhver 'actio popularis'«.

Århus-kongventionen viser samme mønster fra den nationale side: i **BS-3521/2021-HJR** (**Højesterets dom af 1. juni 2023**) kunne konventionen ikke i sig selv bære en klageberettigelse, som planlovens egne regler ikke gav.

Det materielle indhold af de enkelte konventioner falder uden for denne oversigt; EMRK-praksis behandles i **emrk-artikel-3-umenneskelig-behandling** og **emrk-artikel-8-privatliv-familieliv**.

LOV

Straffeloven § 266b

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen

01.06.2023

Menneskerettighedsdomstolen · Afvisning af klage over diskrimination i sag om børnebortførelse og bopælsret (M. K. D. A.-A. mod Danmark)

18.10.2013

Territorial anvendelse: Færøerne og Grønland mellem § 15 rigsansliggende og fuldmagtsordning

Traktatkompetencen er et rigsansliggende – men Færøernes og Grønlands lovgivende og udøvende beføjelser har nødvendiggjort en særlig ordning. Traktatvejledningens [kapitel 5](#) sammenfatter:

Ganske vist gælder det både for Færøernes og Grønlands vedkommende, at traktatkompetencen er et rigsansliggende. Men bl.a. Færøernes og Grønlands vidtgående lovgivende og udøvende magtbeføjelser har ført til, at rigsmyndighederne, når der forhandles og indgås internationale aftaler af betydning for Færøerne eller Grønland, skal inddrage de(t) pågældende landsstyre(r).

Udgangspunktet fastslås i [selvstyrelovens § 11](#): Naalakkersuisut kan handle i mellemfolkelige anliggender som fastsat i kapitlet, men »[d]e beføjelser, som gives Naalakkersuisut i dette kapitel, begrænser ikke de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser i mellemfolkelige anliggender, idet udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsansliggender.«

Fuldmagtsordningen i [selvstyrelovens § 12](#) tillader Naalakkersuisut at forhandle og indgå folkeretlige aftaler **på rigets vegne**, når aftalen alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder (stk. 1). Aftaler, der alene vedrører Grønland og Færøerne, kan indgås af de to landsstyrer i forening (stk. 2) – den såkaldte **DFG-ordning**. Opsigelse følger de samme bestemmelser (stk. 3). Undtaget er aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, aftaler der skal gælde for Danmark, og aftaler der forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem (stk. 4). Naalakkersuisut skal underrette regeringen, inden forhandlinger påbegyndes og inden aftaler indgås eller opsiges (stk. 5). En tilsvarende ordning gælder for Færøerne efter lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

Det afgørende forbehold er formuleret i [Statsministeriets vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne](#):

Regeringens og Folketingets forfatningsmæssige ansvar og beføjelser på det udenrigspolitiske område efter § 19 i grundloven begrænses ikke af bestemmelserne i fuldmagtsloven, jf. § 1, stk. 5, i fuldmagtsloven.

Traktatvejledningen udtrykker samme pointe: »Der er altså ikke tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender. Regeringen vil derfor fortsat have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af en bemyndigelse til landsstyrerne.«

Høringsforpligtelserne følger af hjemmestyre- og selvstyrelovgivningen. Efter [selvstyrelovens § 13](#) skal regeringen underrette Naalakkersuisut, inden forhandlinger om aftaler med særlig betydning for Grønland indledes (stk. 1), aftaler hvor begge har været inddraget undertegnes af regeringen »i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut« (stk. 3), og aftaler af særlig betydning skal forelægges Naalakkersuisut til udtalelse inden indgåelse eller opsigelse – »[f]inder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden

Naalakkersuisuts tilslutning, sker dette i videst muligt omfang uden virkning for Grønland» (stk. 4).

Traktatvejledningen sammenfatter grundlaget:

Af den færøske hjemmestyreløvs § 7, stk. 2, fremgår, at en traktat, til hvis afslutning Folketingets samtykke kræves, skal forelægges det færøske hjemmestyre til udtalelse, inden forslag fremsættes i Folketinget, for så vidt traktaten »berører særlige færøske interesser«. Tilsvarende hedder det i den grønlandske selvstyreløvs § 13, at traktater, der kræver Folketingets samtykke, og som »har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelse eller opsigelse forelægges Naalakkersuisut til udtalelse.«

Politisk er ordningen suppleret af **Fámjin-erklæringen** (marts 2005) for Færøerne og **Itilleq-erklæringen** (maj 2003) for Grønland, jf. [Statsministeriets vejledning vedrørende Grønland](#), samt af Udenrigs-, Sikkerheds- og Forsvarspolitisk Kontaktudvalg oprettet i oktober 2021.

Rigsdelene er bundet af rigets folkeretlige forpligtelser, jf. [selvstyreløvs § 16, stk. 1](#): »Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.« Og foranstaltninger af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet skal forhandles med regeringen inden vedtagelsen, jf. stk. 2.

De **territoriale forbehold** er den praktiske udmøntning. Traktatvejledningens [kapitel 4](#) fastslår, at territoriale forbehold vedrørende Færøerne og Grønland »anføres altid i selve teksten til det ratifikationsinstrument, der skal deponeres«, mens andre forbehold anføres i en separat ledsagende erklæring. Og [kapitel 5](#) tilføjer om ændring og ophør:

I det omfang, en traktat er gældende for Færøerne, henholdsvis Grønland, vil disse rigsdele selvagt også, hvor intet andet fremgår, være omfattet af forbehold og erklæringer til traktaten. Ændringer i eller opsigelse af traktaten vil efter samme principper som ved indgåelse af traktaten kræve det respektive landsstyres medvirken.

Den samme teknik ses i kundgørelsespraksis, fx artikel III i [bekendtgørelsen om ændring af Den Nordiske Ægteskabskonvention](#): »Overenskomsten finder ikke anvendelse på Færøerne og i Grønland, men kan efter forhandling [...] sættes i kraft der med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.«

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)[Selvstyreløven § 11](#)[Selvstyreløven § 12](#)[Selvstyreløven § 13](#)[Selvstyreløven § 16, stk. 1](#)

Sammenfatning: to akser – kompetencefordelingen og gennemslagskraften

§ 16

Området struktureres af to uafhængige akser, som ikke må forveksles.

Den første akse er kompetencefordelingen efter [grundlovens § 19](#). Regeringen fører udenrigspolitikken som et prerogativ. Folketingets samtykke er en undtagelse, der er negativt afgrænset og hviler på en formulering, der bevidst blev holdt elastisk i 1953 og hviler på Max Sørensens responsum. Samtykkets form er fri – beslutningsforslag, lov eller stiltiende ved gennemførelseslovgivningen – men skal ved den stiltiende variant fremgå udtrykkeligt af bemærkningerne. Opsigelse spejler indgåelsen: samtykke kræves, hvis og kun hvis der udtrykkeligt blev givet samtykke ved indgåelsen. Rådgøring med Det Udenrigspolitiske Nævn efter [§ 19, stk. 3](#) er obligatorisk ved beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde, men Nævnet er alene rådgivende og kan

aldrig erstatte samtykket. Og Finansudvalgets tiltrædelse er den bevillingsmæssige ventil for mindre væsentlige udgiftskrævende aftaler.

Den anden akse er gennemslagskraften i national ret. Folkeretlig binding og national anvendelighed er adskilt: ratifikation gør ikke traktaten direkte anvendelig. Opfyldelse sker ved konstatering af normharmon, omskrivning eller inkorporering. Selv uden gennemførelse virker folkeretten dog indirekte gennem fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen – men reglerne forudsætter fortolkningsrum: har lovgiver tilsigtet en klar og utvetydig modstrid, har den danske regel forrang, og folkeretskonform fortolkning er udelukket.

De to akser mødes i **prøvelsesspørgsmålet**, hvor praksis er bemærkelsesværdigt konsistent.

Indfødsretsdommen, [Sag 306/2012](#), trak linjen: dispositioner som led i lovgivningsprocessen er ikke øvrighedsmyndighed og kan ikke prøves efter [grundlovens § 63](#) – men domstolene kan prøve, om folkeretlige forpligtelser er krænkede under sagsbehandlingen, og tilkende erstatning eller godtgørelse. **Lissabon-dommen**, [BS-199/2012-HJR](#), afgrænsede § 19-sporet fra § 20-sporet. Og **F-35-sagerne** – [BS-24622/2025-HJR](#) og [BS-24667/2025-HJR](#), begge afgjort 18. marts 2026 med stadfæstelse af Østre Landsrets afvisninger af 11. april 2025 – fastslog, at hverken NGO'er eller enkeltpersoner kan aflede søgsmålskompetence af folkeretlige forpligtelser alene.

Tre praktiske konsekvenser for retsanvenderen:

- **Ved lovforberedelse:** afklar tidligt, om § 19-samtykke er nødvendigt; er der tvivl om »større betydning«, bør fagudvalget orienteres tidligt, og et stiltiende samtykke skal fremgå af bemærkningerne.
- **Ved forvaltningsafgørelser:** konventionsforpligtelser skal inddrages **ex officio**, når de er relevante, jf. Ombudsmandens udtalelse om [myndigheders pligt til at inddrage menneskeretlige bestemmelser](#) – uanset afgørelsestype.
- **Ved retssag:** en påberåbt traktat bærer sjældent selvstændigt et krav. Den virker gennem den nationale regel, den fortolker eller udfylder – og den skaber ikke i sig selv retlig interesse.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1, 3](#)
[Grundloven § 20, stk. 1](#)
[Grundloven § 63](#)
[Inkorporeringsloven § 1, stk. 1](#)

PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	18.03.2026
	Højesteret · Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning	18.03.2026
	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af afslag på indfødsret og compensation for mulige konventionskrænkelser	13.09.2013
	Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven	20.02.2013
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	11.04.2025
	Landsretten · Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse	11.04.2025

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Grundloven § 19	stk. 1, 3	Grundloven § 20	stk. 1
Grundloven § 63		Inkorporeringsloven § 1	stk. 1
Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 2		Selvstyreloven § 12	

MATERIALE Citerede afgørelser 25 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 17

18.03.2026	Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	10707-12714
18.03.2026	Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning	24667-2025
10.09.2025	Luganokonventionens appelregler har forrang: Højesterets afgørelse om kærefrist ved fuldbyrdelse af islandske domme	19161-2025
21.03.2025	Fortsat varetægtsfængsling med henblik på udsendelse og brug af dobbeltlukkede døre af hensyn til statens forhold til fremmede magter	AM2025.03.21H
20.03.2025	Nægtelse af fuldbyrdelse af kinesisk voldgiftskendelse pga. manglende behørig meddelelse	34884-2024
04.09.2024	Højesterets kendelse om afledt opholdsret for forældre på tålt ophold med danske børn	11-2024
21.12.2023	Fuldbyrdelse af svensk udeblivelsesdom nægtet grundet mangelfuld forkyndelse og undersøgelsespligt	37-2023
01.06.2023	Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen	bs-3521-2021-hjr
09.01.2023	Højesteretsdom om udbytteskat, indeholdelsespligt og fortolkning af dobbeltbeskatningsoverenskomster	2688-3202
19.10.2022	Højesterets kendelse om afvisning af kæremål vedrørende fuldbyrdelse af udenlandsk dom	2583-3077
11.10.2021	Gyldigheden af en værnetingsklausul efter Lugano-konventionen i sag om kautionsforpligtelse	bs-16186-2021-hjr
11.05.2021	Afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse trods handicap var ikke i strid med FN's Handicapkonvention	bs-20635-2020-hjr
15.04.2021	Retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af udlændingelovens formodningsregel om tvangsægteskab efter opnået opholdstilladelse	bs-14184-2020-hjr
15.11.2019	Afgørelse om dansk skiftekompetence for svensk statsborger efter Den Nordiske Dødsbokonvention	158-2018
09.05.2017	Højesterets dom om afslag på indfødsret og dispensation fra sprogkrav ved handicap	120-2016

13.09.2013	Højesteretsdom om domstolsprøvelse af afslag på indfødsret og kompensation for mulige konventionskrænkelser	306-2012
20.02.2013	Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven	5036-6056
MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		2
18.10.2013	Afvisning af klage over diskrimination i sag om børnebortførelse og bopælsret (M. K. D. A.-A. mod Danmark)	44/2012
20.03.2003	Jensen og Rasmussen mod Danmark: Adgang til prøvelse af eksklusivaftaler på det danske arbejdsmarked	52620/99
LANDSRETTE · ANKEINSTANS		2
11.04.2025	Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse	10405-12244
11.04.2025	Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	10508-12388
BYRETTE · FØRSTE INSTANS		2
12.11.2025	Frifindelse af Udenrigsministeriet i sag om erstatning for påstået sen evakuering fra Syrien	10367-12194
21.07.2020	Afgørelse om internationalt værneting efter Lugano-konventionen ved Retten i Hjørring	155-181
PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		2
20.12.2023	Ugyldig kontrolafgift grundet utydelig opmærkning og asfaltereparation ved Sygehus Nord	park-3077
05.07.2022	Uenighed om parkeringskontrol på uafmærket grusareal ved Hannemanns Allé	park-181

FORARBEJDE Betænkninger

4 referencer

Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret

nr. 1220 · 1991 · Justitsministeriet

Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret

nr. 1407 · 2001 · Justitsministeriet

Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret

nr. 1407 · 2001 · Justitsministeriet

Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

nr. 1546 · 2014 · Justitsministeriet