

## REDEGØRELSE OM FORSVARSFORBEHOLDET OP TIL DET DANSKE FORMANDSKAB

Udenrigsministeriets redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab af rådsmøde d. 8. oktober 2001.

Udenrigsministeriets redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab af rådsmøde d. 8. oktober 2001.

### 1. Det danske forsvarsforbehold.

Det danske forsvarsforbehold er indeholdt i afsnit C i Edinburgh-afgørelsen af december 1992 om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union. Afgørelsen er truffet af stats- og regeringscheferne, forsamlet i Det Europæiske Råd. Kernen i forbeholdet er, at Danmark ikke deltager i foranstaltninger, der har indvirkning på forsvarsområdet. Ved Amsterdam-traktaten blev forbeholdene i Edinburgh-afgørelsen suppleret med en Protokol om Danmarks stilling, som er knyttet til Amsterdam-traktaten. Formålet med protokollen var først og fremmest at sikre, at forbeholdenes rækkevidde ville være uændret, når Amsterdam-traktaten trådte i kraft. Bestemmelserne om forsvarsforbeholdet er indeholdt i protokollens art. 6. Danmark er efter denne artikel heller ikke forpligtet til at deltage i finansieringen af udgifter, der falder under forbeholdet, bortset fra administrative udgifter.

Det er et led i forbeholdet, at Danmark ikke vil hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. I Edinburgh-afgørelsens præambel noterer stats- og regeringscheferne sig, at Danmark ikke agter at anvende forbeholdene på en sådan måde, at det hindrer et snævrere samarbejde og virke blandt medlemsstater. Denne tilkendegivelse er konkretiseret i relation til forsvarsforbeholdet i afsnit C i Edinburgh-afgørelsen og art. 6 i Protokollen om Danmarks Stilling. Det siges her, at "Danmark ikke vil hindre, at der udvikles et snævre-re samarbejde mellem medlemsstater på dette område", hvilket indebærer, at Danmark ikke vil modsætte sig vedtagelser, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Ifølge art. 7 i Protokollen om Danmarks stilling kan Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser underrette de øvrige medlemsstater om, at det ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i protokollen. En dansk meddelelse herom vil først kunne afgives, efter at spørgsmålet har været undergivet en folkeafstemning.

Selv om forbeholdet er gældende umiddelbart i kraft af Edinburgh-afgørelsen og protokollen om Danmarks stilling, har regeringen hidtil afgivet en erklæring om forbeholdet, ikke blot hvor dette konkret og aktuelt blev anvendt, men også hver gang en vedtagelse i Rådet konkret kunne forudses at give anledning til senere opfølgning i Rådet, der kunne falde ind under forsvarsforbeholdet. Opbygningen af ESDP indebærer imidlertid, at antallet af sager, der behandles i Rådet, og som på et senere tidspunkt kan give anledning til opfølgningsvedtagelser, der berører forbeholdet, er steget markant. Af denne grund finder regeringen det mest hensigtsmæssigt fremover alene at afgive en formel erklæring, hver gang Danmark direkte og konkret påberåber sig forsvarsforbeholdet – eller hvor dette af særlige grunde i øvrigt er hensigtsmæssigt. Dette ændrer naturligvis ikke ved forsvarsforbeholdets rækkevidde.

Regeringens holdning til deltagelsen i opbygningen af ESDP er baseret på Folketingets vedtagelser, senest i december 1999, hvor Folketinget opfordrede regeringen til "nøje at følge udviklingen og deltage aktivt i alle drøftelserne og sikre danske interesser i det videre arbejde i EU om krisestyring og den europæiske forsvarsdimension under fuld respekt for det danske forbehold".

ESDP er i en udviklings- og opbygningsfase med målet om at kunne erklære EU operationel på dette område ved udgangen af 2001. Det er derfor ikke på indeværende tidspunkt muligt i alle detaljer af forudse, hvorledes det danske forsvarsforbehold vil spille ind i de forskellige mulige scenarier, som kan tænkes. I det følgende gives derfor alene et overordnet overblik over de grundlæggende synspunkter, som man fra dansk side vil lægge til grund.

### 2. Indvirkning på forsvarsområdet

Under Maastricht-traktaten anmodede Rådet i en række tilfælde WEU om at gennemføre konkrete aktioner med hjemmel i traktatens art J.4, stk. 2. Da anvendelsen af art J.4, stk.2 efter sin ordlyd forudsætter, at den pågældende aktion har indvirkning på forsvarsområdet, gjorde Danmark brug af forbeholdet i alle disse tilfælde, uagtet at det efter dansk opfattelse ikke altid var klart, at de pågældende aktioner efter en naturlig opfattelse kunne siges at have indvirkning på forsvarsområdet.

ESDP omfatter krisestyringsopgaver, uanset om disse måtte have indvirkning på forsvarsområdet eller ej. Danmarks forbehold gælder ikke ESDP som sådant, men kun vedtagelser, som har indvirkning på forsvarsområdet. Udfasningen af WEU og opbygningen af EU's egen operationelle kapacitet inden for rammerne af ESDP gør det derfor nødvendigt at vurdere, hvilke afgørelser og aktioner inden for ESDP, som må antages at

have indvirkning på forsvarsområdet og derfor falder ind under forsvarsforbeholdet. I fastlæggelsen heraf tager man fra dansk side udgangspunkt i, at udtrykket "indvirkning på forsvarsområdet" omfatter anvendelsen af "military units from .... armed forces for military tasks", jf. erklæringen fra WEU i Petersberg 1992, idet det netop var disse krisestyringsopgaver, WEU i Petersberg erklærede sig rede til at løse på vegne af Den Europæiske Union. Det er imidlertid ikke blot beslutninger om direkte fysisk anvendelse af militære enheder, der har indvirkning på forsvarsområdet, men også vedtagelser, hvis emne i øvrigt angår anvendelse af "military units .... from armed forces for military tasks".

Der har ikke siden indledningen af drøftelserne om etableringen af ESDP været truffet beslutning om udførelse af operative aktioner med indvirkning på forsvarsområdet. Det skal dog bemærkes, at Danmark i forbindelse med vedtagelsen af fælles holdning om forebyggelse, håndtering og bilæggelse af konflikter i Afrika har afgivet en erklæring om, at man ikke vil deltage i opfølgingsbeslutninger til den fælles holdning, der har indvirkning på forsvarsområdet.

### 3. Udarbejdelse, vedtagelse og iværksættelse af foranstaltninger

A. Drøftelser og vedtagelser af foranstaltninger, der har indvirkning på forsvarsområdet Danmark deltager ikke i udarbejdelsen og vedtagelsen af afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Iflg. den praksis, som har været fulgt siden Maastricht-traktatens og Edinburgh-afgørelsen indebærer dette, at Danmark ikke deltager i vedtagelse af retlig bindende karakter. Med hensyn til øvrige vedtagelser kan det efter omstændighederne være hensigtsmæssigt i forbindelse med sådanne konkrete vedtagelser at erindre om forsvarsforbeholdet for at understrege, at Danmark ikke nødvendigvis kan deltage i alle dele af opfølgningen af sådanne vedtagelser. Som nævnt under punkt 1 vil Danmark ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemslandene på dette område.

Danmarks deltagelse i drøftelserne op til beslutningstidspunktet sker med respekt af forbeholdet. For spørgsmål, som på alle punkter har indvirkning på forsvarsområdet, vil Danmark derfor begrænse sin deltagelse til synspunkter, der har sammenhæng med EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, som ESDP er en del af - herunder civile dele af ESDP - eller som berører andre EU-politikker.

EU's integrerede tilgang til krisestyring under ESDP indebærer, at en del aktioner må forventes at omfatte flere sider af ESDP, dvs. såvel den militære som den civile og inden for den civile del evt. også berøre emner, der er reguleret inden for den kommunautaire del af samarbejdet. Regeringen vil - hvor det er praktisk gennemførligt at skelne mellem de forskellige bestanddele - deltage i de dele, som ikke har indvirkning på forsvarsområdet.

### B. Iværksættelse af foranstaltninger

Danmark deltager ikke i iværksættelsen af afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Dette betyder, at Danmark ikke vil kunne stille militære styrker fra det danske forsvar til rådighed for militære opgaver under ESDP. Dette gælder også i tilfælde, hvor EU udfører opgaven på mandat fra FN.

Forbeholdet indebærer endvidere, at Danmark i Rådet ikke vil deltage i de gennemførelsesbeslutninger, som har indvirkning på forsvarsområdet. Tilsvarende gælder for gennemførelsesbeslutninger i PSC i de tilfælde, hvor Rådet måtte bemyndige PSC til at træffe konkrete beslutninger af denne art.

Også med hensyn til iværksættelse af trufne vedtagelser vil den danske deltagelse derfor begrænse sig til at tilkendegive grundsynspunkter om EU's generelle politik og påvirkningen af flankerende politikker og civile dele af den pågældende operation.

### 4. Forbeholdet i forhold til udviklingen af ESDP.

Forbeholdet sigter først og fremmest til konkrete operationer med indvirkning på forsvarsområdet, men det finder også anvendelse i relation til selve opbygningen af ESDP i det omfang dette har indvirkning på forsvarsområdet. Forbeholdet indebærer i denne henseende først og fremmest, at Danmark ikke har tilmeldt styrker som en del af EU's "headline goal".

Danmark har endvidere i forbindelse med en række fremskridtsrapporter m.v. om opbygningen af ESDP erindret om forsvarsforbeholdet for at klargøre, at efterfølgende vedtagelser af foranstaltninger til opfølgning af rapporterne kunne falde ind under forsvarsforbeholdet.

Forsvarsforbeholdet indebærer ikke nogen fravigelse af princippet om, at alle medlemsstater deltager i alle institutionerne og for Rådets vedkommende endvidere i alle fora under Rådet. Derfor har Danmark sæde i Militærkomiteen og dens undergrupper, ligesom Danmark har sekunderet p.t. en dansk officer til Rådets militære stab. Danmark deltog i Rådets afgørelser om etablering af Militærkomiteen og den militære stab inden for Rådets generalsekretariat, men erindrede om, at forsvarsforbeholdet indebar begrænsninger i Danmarks deltagelse.

Danmarks repræsentant i Militærkomiteen vil fremover ikke deltage i afstemninger.

I relation til opbygningen af ESDP betyder forbeholdet således, at Danmark - efter samme principper som gælder for operationelle aktioner - i almindelighed begrænser sig til at give

udtryk for generelle synspunkter om den overordnede ramme, som rækker ud over de rent militære spørgsmål, og som vil have generel virkning for EUs udenrigs- og sikkerhedspolitik, de civile dele af ESDP eller EU's politik på andre områder.

#### 5. Varetagelse af formandskab.

Danmark ser frem til at varetage formandskabet for EU i andet halvår 2002, hvor en række vigtige emner forudses at skulle drøftes. Danmark vil lede arbejdet på en måde, der sikrer en koordineret tilgang på alle områder og vil derigennem tilstræbe fremgang for den europæiske dagsorden. På forsvarsområdet gælder imidlertid særlige forhold. I forbindelse med Det Europæiske Råd afgørelse i Edinburgh i 1992 om Danmarks stilling erklærede den danske regering, "at Danmark vil afstå fra sin ret til at varetage formandskabet for Unionen i alle tilfælde, hvor der er tale om at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet". Det Europæiske Råd tog i en erklæring knyttet til Edinburgh-afgørelsen dette til efterretning, og noterede sig også, at "de regler for overtagelse af formandskabet, der normalt gælder, hvis en formand er ude af stand til at varetage sit hverv, finder da anvendelse. Disse regler finder tillige anvendelse med hensyn til Unionens repræsentation i internationale organisationer, på internationale konferencer og over for tredjelande".

Med udgangspunkt i denne erklæring vil regeringen søge det danske formandskab tilrettelagt således, at formandskabet kan afvikles effektivt. Udfasningen af WEU og etableringen af ESDP bevirker imidlertid, at formandskabet ikke kan tilrettelægges således, at Danmark blot punktvis viger sædet, hvor sager, der vedrører forsvarsforholdet, skal vedtages eller iværksættes. Hovedsynspunktet vil være at finde praktiske løsninger, der sikrer en forsvarlig varetagelse af formandskabet.

Udgangspunktet vil være, at Danmark ikke vil varetage formandskabsopgaverne i fora, hvor der altovervejende drøftes emner, der har indvirkning på forsvarsområdet, dvs. forsvarsministermøder (uanset mødets format), Militærkomiteen og arbejdsgrupper under militærkomiteen samt andre arbejdsgrupper, hvor der primært drøftes forsvarsmæssige emner. Også en gruppe som PMG, hvis den fortsætter med sit nuværende arbejdsområde, vil som udgangspunkt være i denne kategori. Uanset, at der i disse grupper måtte blive behandlet emner, der indeholder elementer, der ikke har indvirkning på forsvarsområdet, vil Danmark således være indstillet på ikke at varetage formandskabet i de pågældende fora, herunder i forhold til udarbejdelse af oplæg m.v.

Danmark vil omvendt varetage formandskabet i fora, hvor der drøftes generelle fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske emner, dvs. i Det Europæiske Råd, i Rådet (udenrigsministre), i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité og i de traditionelle FUSP-arbejdsgrupper. Dette gælder også, hvor der under behandlingen af et dagsordenspunkt måtte indgå elementer, der har indvirkning på forsvarsområdet. Såfremt der imidlertid i Rådet (udenrigsministre) eller i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité vil blive behandlet et emne, der udelukkende er af forsvarsmæssig karakter, vil man fra dansk side være indstillet på at afstå fra varetagelse af formandskabet vedr. behandlingen af det pågældende punkt. Danmark er selvsagt opmærksom på, at der i krisesituationer under alle omstændigheder kan blive truffet beslutning om, at Generalsekretæren/Den Højtstående Repræsentant varetager formandskabet i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité.

Tilsvarende synspunkter vil gælde ved afholdelsen af øvelser.

For så vidt angår formandshvervet i forhold til internationale organisationer og overfor tredjelande vil tilsvarende principper så vidt muligt blive lagt til grund, dvs. såfremt der altovervejende behandles emner, der har indvirkning på forsvarsområdet, vil Danmark ligeledes afstå fra at varetage formandshvervet. Danmark vil ikke at varetage formandskabet i relation til de permanente samarbejdsarrangementer med NATO, herunder på rådsniveau, på PSC/NAC-niveau og i de arbejdsgrupper, der måtte blive tale om mellem de to organisationer. Såfremt der imidlertid – typisk på rådsniveau eller PSC/NAC-niveau - vil blive behandlet et emne, der i sin helhed er af ikke-forsvarsmæssig karakter, vil man fra dansk side være indstillet på at varetage formandskabet. Ligeledes vil Danmark ikke varetage formandskabet for dialog med tredjelande, som primært omhandler emner, der har indvirkning på forsvarsområdet, dvs. først og fremmest dialogen med de seks europæiske allierede ikke-EU-lande, samt med kredsen af de 15, der omfatter de europæiske allierede ikke-EU-lande og øvrige kandidatlande.

Danmark vil varetage formandshvervet i forhold til internationale organisationer i øvrigt samt den generelle dialog med tredjelande, uagtet at der her kan indgå elementer af emner, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Formandskabsrollen omfatter ikke kun mødeledelse, men også sikring af fremdrift i de sager, der behandles og sammenhæng i forhold til øvrige emner. Disse opgaver vil Danmark varetage undtagen på de områder, der altovervejende er af forsvarsmæssig karakter, fx udviklingen af "headline goal", hvor denne opgave vil skulle løses af andre. Danmark vil søge tæt koordinering med den, der varetager formandskabet i de forskellige fora med henblik på at sikre, at formandskabet afvikles på en sammenhængende og effektiv måde.

Udviklingen med hensyn til etablering af ESDP er ikke færdig, og ikke alle forhold kan fuldstændig overskues på indeværende tidspunkt. Yderligere spørgsmål i relation til udøvelsen af formandskabet bør dog kunne løses på grundlag af de her nævnte grundsynspunkter. I givet fald vil Danmark underrette COREPER herom.

Udenrigsministeriet

<http://www.um.dk/da/menu/udenrigspolitik/fredsikkerhedoginternationalretsorden/eussikkerhedsogforsvarspolitik/det-danskeforbehold/4danforbredeg.htm>