

# NORDIC a n a l y t i c

Fagområde: Forsvar  
Journal nr.: PB151555-01  
Dato: 25.08.2021

## NOTAT

### Udkast til forslag om lov til ændring af lov om omdannelse af forsvarsforbeholdet til en tilvalgsordning

#### BAGGRUND

Det fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde er under udvikling, hvilket tydeligst er kommet til udtryk i det permanente struktureret samarbejde, kaldet PESCO, som blev introduceret i efteråret 2017. Samarbejdet omfatter 25 ud af 27 medlemslande og omfatter en række fælles projekter vedrørende udvikling af militær teknologi og fælles operationelle kapaciteter.

De lande som har valgt at stå udenfor PESCO tæller Danmark, og Malta. Men vil Danmark have (med)indflydelse og bidrage til den videre udvikling af den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarsarkitektur, vurderes det indlysende og logisk, at man fra dansk side omend ikke afskaffer så i det mindste ændrer status på det danske forsvarsforbehold.

Den tidligere regering og daværende forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen ville en folkeafstemning om forsvarsforbeholdet før udskrivelse af Folketingsvalget, som fandt sted den 5. juni 2019. Ifølge Claus Hjort Frederiksen skulle folkeafstemningen bero på en forinden grundig debat herom.

Omvendt forholder det sig med den nuværende regering, hvor forsvarsminister Trine Bramsen har ladet forstå, at man ikke på finder det relevant og aktuelt med hverken en debat eller folkeafstemning herom. Bevæggrundene til afvisningen af en debat og folkeafstemning om det danske forsvarsforbehold foreligger ikke indlysende.

Ikke desto mindre synes de nye omstændigheder med usikkerhed omkring det amerikanske engagement og NATO's Artikel 5, et mere aggressivt optrædende Rusland, Tyrkiets offensiv i Syrien og et stadig mere selvbevidst optrædende Kina, at indbyde til såvel en debat som folkeafstemning om forsvarsforbeholdet.

## UDGANGSPUNKT

Forsvarsforbeholdet udgør det ene af de i alt fire forbehold Danmark fik forhandlet sig frem til på topmødet i Edinburgh i december 1992 efter et flertal i den danske befolkning i en folkeafstemning den 2. juni 1992, havde afvist Maastricht-Traktaten.

I en ny folkeafstemning i 1993 stemte et flertal dog ja til Maastricht-Traktaten med en række danske undtagelser, herunder forsvarsforbeholdet, som kun kan bringes til ophør med en ny folkeafstemning, såfremt der ikke er 5/6 flertal i Folketinget.

Ved indgåelse af Amsterdam-Traktaten blev forbeholdene i Edinburgh-Traktaten suppleret med en Protokol om Danmarks stilling. Formålet med denne var først og fremmest at sikre, at forbeholdenes rækkevidde ville være uændret, det være sig også efter ikrafttrædelse af Amsterdam-Traktaten og dennes bestemmelser.

Bestemmelserne om forsvarsforbeholdet er indeholdt i protokollens Artikel 6, hvori det hedder at Danmark efter denne artikel heller ikke er forpligtet til at deltage i finansieringen af de udgifter, der er forbundet med udviklingen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik, idet disse falder under forbeholdet, undtaget er de administrative udgifter.

At Danmark ikke involverer sig i udviklingen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik, er ikke ensbetydende med at man fra dansk side vil hindre de øvrige medlemslande i, at der udvikles et stadig tættere samarbejde på det pågældende område.

Dog vil Danmark til hver en tid, og i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser, kunne meddele de øvrige medlemslande om, at man 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 eller at der findes 5/6 flertal i Folketinget.

Nuværende og tidligere regerings holdning til deltagelsen i opbygningen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik 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.

## INDSTILLING

Udviklingen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik er inde i en essentiel opbygningsfase. At Europa kan og skal gøre mere når det handler om sikkerheds- og forsvarspolitik, har ikke blot Frankrig og Tyskland givet til udtryk. Også formanden for EU-kommissionen Ursula von der Leyen omtalte i sit politiske oplæg før sin tiltræden behovet for et stærkt optrædende Europa på verdensscenen.

Ifølge Ursula von der Leyen må Europa være sig sit ansvar bevidst, og derfor også indtage en mere fremtrædende rolle på globalt plan, herunder også i forhold til udviklingen af en

fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik. Ikke mindst fordi udfordringerne er mange, og har fået karakter af hverdag.

Af samme årsag vil Ursula von der Leyen tage en række initiativer, som skal styrke udviklingen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitisk dimension. Ikke som en slags erstatning for NATO, men supplement til den transatlantiske alliance.

Det er ikke fordi Europa skal opgive hverken NATO eller USA. Omvendt skal EU kunne agere selvstændigt, og varetage egne fælles europæiske værdier og interesser. Ikke mindst fordi vi ikke kan foranledige os på amerikanske kapaciteter eller opbakning i de situationer, hvor vi har at gøre med divergerende interesser, og i den henseende er der intet alternativ til et militært samarbejde.

På daværende tidspunkt hvor forsvarsforbeholdet blev vedtaget, var det ovenud vanskeligt at forudse i alle detaljer, hvorledes og i hvilken udstrækning forsvarsforbeholdet ville spille ind i de forskellige mulige scenarier, som kunne tænkes.

Anderledes forholder det sig i dag, hvor konsekvenserne meget vel vil kunne få store konsekvenser for Danmarks sikkerheds- udenrigs- og forsvarspolitisk handlefrihed og manøvrerum. Det være sig deltagelse i missioner og operationer, hvor Danmark normalt deltager i regi af FN, OSCE og NATO.

Det skal derfor indstilles at man fra Folketingets side fremsætter forslag til lov om ikke en afskaffelse af forsvarsforbeholdet, men en omdannelse af dette til en tilvalgsordning, og efterfølgende sat til folkeafstemning.

Med lovforslaget og omdannelse af det nuværende forbehold vedrørende samarbejdet om sikkerhed og forsvar til en tilvalgsordning, vil det muliggøres Danmark at deltage på de områder og i de aktiviteter, som regeringen og Folketinget måtte finde foreneligt med danske interesser på det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område.