

Høringsnotat om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet

Enhed:
JTEU
Sagsbehandler:
Sofie Bach Andersen
Dato:
03-05-2022
Sagsnummer:
2022-11597
Bilag:
2

Hørte myndigheder

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 30. marts 2022 til den 27. april 2022 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

3F – Fagligt Fælles Forbund, Advokatrådet, Akademikerne, Amnesty International, Atlantsammenslutningen, Byretterne, Cen-Sec, Center for Cybersikkerhed, Center for Militære Studier, Centralforeningen for Stampedel, CO-Industri - Centralorganisationen af industri-ansatte i Danmark, Copenhagen Business School, Danmarks Nationalbank, Danmarks Rederiforening, Danmarks Veteraner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Dommerforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Kvindesamfund, Danske Advokater, Danske Beredskaber, Danske Maritime, Danske Rederier, Danske Regioner, Datatilsynet, Demokrati i Europa Oplysningsforbundet, Det Udenrigspolitiske Selskab, Dansk Institut for Internationale Studier, DJØF, Domstolsstyrelsen, Falck, FN-forbundet, FOA, Forsvarsakademiet, Folk og Sikkerhed, Forsvarskommandoen, HK, Hovedorganisationen for Personel af Reserven i Danmark, Hovedorganisationen af Officerer i Danmark, Hovedstadens Beredskab, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Institut for Menneskerettigheder, Interforce, Justitia, Kommunernes Landsforening, Kvinderådet, KVINFO – Køn viden information forskning, Københavns Universitet, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Naval Team Denmark, Nyt Europa, Retspolitisk Forening, Rigspolitichefen, Roskilde Universitet, Rådet for International Konfliktløsning, Sammenslutningen af lokale radio- og tv-stationer i Danmark, Statsforvaltningen, Soldaterlegatet, Syddansk Universitet, Sø- og Handelsretten, TV 2, Tænketanken Europa, Vestre Landsret, Værnepligtsrådet, Østre Landsret, Aalborg Universitet, Aarhus School of Business og Aarhus Universitet.

Desuden har lovforslaget i samme periode været offentliggjort på Høringsportalen.

Høringssvar

Udenrigsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Casper Udemark, Danmarks Veteraner, Dansk Industri, Danske Rederier, borgertænkertanken Europe Dialogue, Folkebevægelsen mod EU, Forsvarsministeriets koncern, Kommunernes Landsforening, Københavns Byret på vegne af byretterne, Retspolitisk Forening, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Danske Rederier, Forsvarsministeriets koncern, Kommunernes Landsforening, Københavns Byret på vegne af byretterne, Vestre Landsret og Østre Landsret har ikke haft bemærkninger til lovforslaget.

Overordnede politiske betragtninger, der ikke direkte angår lovforslaget, er ikke behandlet i nærværende høringssvar. Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Det bemærkes, at udkastet til lovforslag har været sendt i høring parallelt med et udkast til forslag til lov om afholdelse af folkeafstemning om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet. I det omfang der i høringssvarene ikke sondres mellem disse to lovforslag, er indholdet behandlet i det høringsnotat, som vurderes relevant i forhold til indholdet. Der henvises på den baggrund generelt til høringsnotat om det samtidig fremsatte forslag til lov om afholdelse af folkeafstemning om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet.

Udenrigsministeriets kommentarer til de modtagne høringsvar er angivet i *kursiv*.

1. Lovforslagets titel

Folkebevægelsen mod EU bemærker, at loven handler om EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, hvorfor Folkebevægelsen finder det beklageligt, at lovens navn ikke reflekterer dette.

Casper Udemark finder, at der er en retlig og indholdsmæssig forskel mellem spørgsmålet og lovens titel og indhold. Casper Udemark henviser bl.a. til forskelligt ordvalg og det forhold, at loven konkret henviser til EU-traktaten.

Lovforslaget handler om dansk deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar. Den version af lovforslaget, der blev sendt i høring den 30. marts 2022, havde på den baggrund titlen "forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar".

Regeringen har efterfølgende i lyset af debatten om lovforslagets titel – og dermed stemmesedlens ordlyd – besluttet at ændre titlen på lovforslaget, så lovforslaget i den fremsatte version har titlen forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet. Spørgsmålet på stemmesedlerne (og dermed afstemningstemaet) til folkeafstemningen den 1. juni 2022 er herefter som følger: "Stemmer du ja eller nej til, at Danmark kan deltage i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet? (Forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet)". Denne ordlyd fremgår af pkt. 2.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger til det samtidig fremsatte forslag til lov om afholdelse af folkeafstemning om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet og af § 2 i bekendtgørelse nr. 448 af 12. april 2022 om indholdet af stemmesedlen til brug ved folkeafstemningen den 1. juni 2022, som indenrigs- og boligministeren i medfør af folketingsvalglovens § 98, stk. 2, har udstedt.

Udenrigsministeriet bemærker videre, at den udførlige gennemgang af EU-traktatens bestemmelser, der fremgår af navnlig pkt. 3.12, 3.1.3 og 3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, ikke meningsfuldt kan gengives i titlen på et lovforslag. Udenrigsministeriet vurderer, at lovforslagets titel afspejler lovforslagets hovedindhold, hvilket samtidig fastlægger afstemningstemaet for folkeafstemningen den 1. juni 2022.

2. Lovforslagets anvendelsesområde

Folkebevægelsen mod EU er uenig i lovforslagets § 3, hvorefter loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Folkebevægelsen anfører i den forbindelse, at forsvarspolitikken er et rigsansliggende.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 3, er Færøerne og Grønland ikke omfattet af Danmarks EU-medlemskab, bortset fra det forhold, at den særlige associeringsordning, som er nærmere fastsat i fjerde del af EUF-traktaten, finder anvendelse for Grønland. Loven skal derfor ikke gælde for disse dele af Riget. Det i høringssvaret anførte har på den baggrund ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige samt klima-, miljø- og naturmæssige konsekvenser

Folkebevægelsen mod EU mener ikke, at der er redegjort nok for de økonomiske, klimamæssige samt miljø- og naturmæssige konsekvenser af lovforslaget.

Folkebevægelsen mod EU anfører bl.a., at der må forventes et betydeligt ressourcetræk i den statslige administration samt ekstra udgiftsposter ved at indgå i EU's militære dimension.

Folkebevægelsen mod EU bemærker videre, at der må forventes flere militære øvelser, der har en klimamæssig negativ påvirkning ved udledning af flere drivhusgasser, og som forventeligt vil betyde et yderligere pres på danske øvelsesarealer såsom Oksbøl.

Udenrigsministeriet bemærker generelt, at en afskaffelse af forsvarsforbeholdet i sig selv kun medfører relativt begrænsede merudgifter for Danmark.

Lovforslagets økonomiske konsekvenser for det offentlige er nærmere beskrevet i pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf det bl.a. fremgår, at en afskaffelse af forsvarsforbeholdet vil indebære, at Danmark som udgangspunkt vil skulle bidrage til finansiering af visse fælles udgifter til EU's militære krisestyringsmissioner og -operationer gennem Den Europæiske Fredsfacilitet. Det kan herudover oplyses, at det skønnes, at Danmarks bidrag hertil ville have været omkring 20 millioner kr. uden forsvarsforbeholdet i 2021.

Derudover vil en afskaffelse af forsvarsforbeholdet indebære, at Danmark skal deltage fuldt ud i EU-Satellitcentret. Danmark bidrager i øjeblikket til de af satellitcenterets udgifter, som ikke har indvirkning på forsvarsområdet, hvilket udgør den største del af udgifterne. Bidraget vil således stige svarende til den del, der vedrører udgifter til forsvarsrelaterede opgaver. Konkret skønnes en merudgift til satellitcenteret på 0,2 mio. kr., hvis forsvarsforbeholdet ikke var gældende i 2021.

Udenrigsministeriet bemærker videre, at der ikke grundlag for at vurdere, hvorvidt en afskaffelse af forsvarsforbeholdet vil indebære flere militære øvelser på dansk jord af en karakter, der har betydning for miljø, klima og natur. Det bemærkes, at der i EU i stigende grad er opmærksomhed på klimaspørgsmålet i forhold til forsvarsområdet. EU vedtog i 2020 en fælles køreplan for klimaændringer og forsvar.

Det i høringssvaret anførte har på den baggrund ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

Danmarks Veteraner efterlyser opmærksomhed på en række konsekvenser af både økonomisk og administrativ karakter og forudser behov for en række afledte dels administrative forskrifter, dels justering af lovgrundlag. Danmarks Veteraner henviser i den forbindelse bl.a. til, at det vil skulle fastlægges, hvor længe der skal forrettes tjeneste i en EU-mission for at have krav på anerkendelse i form af at modtage en EU-missionsmedalje, samt at der vil skulle fastlægges personaleadministrative forskrifter, der tilsikrer dokumentation af forrettet EU-tjeneste, arbejdsskadeerstatning m.v. som følge af skader påført i forbindelse med deltagelse i EU-mission.

Da de i høringssvaret anførte synspunkter ikke har betydning for udformningen af lovforslaget, har høringssvaret ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Udenrigsministeriet har dog noteret sig de i høringssvaret anførte synspunkter. Udenrigsministeriet henviser i den forbindelse til, at den nærmere udmøntning af regler for udsendt personel varetages af Forsvarsministeriet.

Retspolitisk Forening mener, at der bør indhentes og beregnes klarere tal for default-omkostningerne ved Danmarks deltagelse i Forsvarsagenturet og PESCO, og at disse skønsmæssigt bør indskrives i forarbejderne til lovforslaget.

Udenrigsministeriet bemærker, at der ikke med lovforslaget tages stilling til, hvorvidt Danmark skal deltage i Forsvarsagenturet eller PESCO, såfremt forsvarsforbeholdet afskaffes. Dansk deltagelse i Forsvarsagenturet og PESCO følger således ikke automatisk af en afskaffelse af forsvarsforbeholdet. Da Danmark først vil kunne anmode om deltagelse i Forsvarsagenturet og PESCO efter en eventuel afskaffelse af forsvarsforbeholdet, har det i høringssvaret anførte ikke givet anledning til ændringer til lovforslaget. Udenrigsministeriet kan dog oplyse, at der forud for en eventuel beslutning om dansk deltagelse i Forsvarsagenturet og PESCO vil blive tilvejebragt nærmere oplysninger om de økonomiske omkostninger ved dansk deltagelse i Forsvarsagenturet og PESCO.

4. Øvrige bemærkninger

Retspolitisk Forening henstiller, at der i forarbejderne eller i form af et notat under udvalgsarbejdet tilføjes en tydeligere redegørelse for konsekvenserne af konstruktiv afståelse, herunder betydningen for bidragspligten til missioner, der igangsættes af andre lande, efter at Danmark har afstået fra at deltage.

Som det fremgår af pkt. 3.1.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, indeholder EU-traktatens artikel 31, stk. 1, en regel om såkaldt konstruktiv afståelse. Såfremt en medlemsstat afholder sig fra at stemme – og i denne sammenhæng afgiver en formel erklæring om baggrunden for stemmeundladelsen – er den pågældende medlemsstat ikke forpligtet til at anvende afgørelsen. Medlemsstaten skal dog samtidig afholde sig fra enhver handling, som vil kunne komme i konflikt med eller hindre en handling fra Unionens side på grundlag af den pågældende afgørelse. Muligheden for konstruktiv afståelse anvendes i praksis uhyre sjældent.

Udenrigsministeriet kan i forlængelse heraf bemærke, at konstruktiv afståelse giver en medlemsstat mulighed for at stå uden for konkrete afgørelser. De andre medlemsstater vil fortsat kunne vedtage afgørelsen uden den medlemsstat, der afstår, og som derved ikke blokerer for de øvrige medlemsstater ved at anvende sin veto. Den pågældende afgørelse vil i så fald ikke binde den medlemsstat, som afstår, men medlemsstaten skal dog opføre sig loyalt og må ikke foretage handlinger, som er i konflikt med afgørelsen. Det følger af artikel 41, stk. 2, 2. afsnit, i EU-traktaten, at en medlemsstat ikke er forpligtet til at finansiere udgifter til operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet,

såfremt medlemsstaten har gjort brug af muligheden for konstruktiv afståelse. Udenrigsministeriet bemærker videre, at deltagelse i afgørelser om iværksættelse af militære krisestyringsoperationer og -missioner ikke i sig selv indebærer nogen forpligtelse til at stille militære eller andre midler til rådighed for krisestyringsoperationerne og -missionerne.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at begrebet konstruktiv afståelse er beskrevet fyldestgørende i lovforslaget. Det i høringssvaret anførte har på den baggrund ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget.

Dansk Industri støtter initiativet til at sikre Danmarks fremtidige helhjertede engagement i udviklingen af den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik og nødvendigheden af, som følge heraf, at afskaffe det danske forsvarsforbehold. Dansk Industri bemærker, at Danmarks fulde deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar vil øge dansk indflydelse og give Danmark et bedre afsæt for at præge – og bidrage til – EU's samlede svar på de geopolitiske udfordringer, som Europa står overfor. Dansk Industri bemærker videre, at en afskaffelse af forsvarsforbeholdet konkret vil betyde, at Danmark kan deltage fuldt ud i udviklingen af europæisk forsvarsmateriel- og teknologi, og at dette vil have betydning for danske virksomheders udviklings- og markedsmuligheder.

Udenrigsministeriet har noteret sig de anførte synspunkter, som ikke har givet anledning til ændringer i lovforslaget.

Lovforslaget

De modtagne høringssvar har ikke givet anledning til ændringer i lovforslaget. Der er således i det fremsatte lovforslag alene foretaget visse ændringer af sproglig, lovteknisk og redaktionel karakter i forhold til det udkast, der har været sendt i høring.

Herudover adskiller det fremsatte lovforslag sig fra det udkast, som har været i høring, på følgende punkter:

- Titlen på lovforslaget er ændret til ”Forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet”.
- I pkt. 3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er indsat følgende nye tekst: ”Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik har en grundlæggende medlemstatslig karakter, og medlemsstaterne beslutter selv omfanget af deres egen deltagelse, jf. nærmere ovenfor under pkt. 3.1.2.1. Det fremgår af artikel 3 i protokol nr. 38 til Lissabon-traktaten, at Lissabon-traktaten ikke indeholder bestemmelser om oprettelse af en europæisk hær eller om værnepligt til en militær struktur. Såfremt det måtte komme på tale at ændre EU-traktaten fundamentalt ved at afskaffe medlemsstaternes vetoret vedrørende afgørelser med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, jf. EU-traktatens artikel 31, stk. 4, eller oprette en EU-hær, der indebærer, at det overlades til EU at udøve beføjelsen til at anvende militære magtmidler, jf. grundlovens § 19, stk. 2, vil

det være en forudsætning for regeringens tilslutning, at der afholdes en forudgående folkeafstemning herom. Regeringen er i øvrigt imod sådanne ændringer af traktaten.”