



## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

Til Udenrigsministeriet

**Folkeafstemning 1. juni 2022:**

**Høring over udkast til forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar og udkast til forslag til lov om afholdelse af folkeafstemning om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar**

Modtaget ved høringsbrev af 30. marts 2022 - med svarfrist 27. april 2022, kl. 12.

Svar fremsendt pr. mail til [jteu@um.dk](mailto:jteu@um.dk)

Indledningsvist ønsker Retspolitisk Forening at kommentere nogle emner, der uden at være en integreret del af det fremsendte lovforslag dog er nært forbundet med det.

#### **Formuleringen af det spørgsmål, som vælgerne den 1. juni 2022 skal tage stilling til**

Heller ikke efter den skete revision af den oprindelige ordlyd kan den betegnes som adækvat. Rent sprogligt-logisk betyder et ja til det stillede spørgsmål, at den pågældende vælger ikke vil stemme blankt, men stemmer ja eller nej. På samme måde betyder et nej, at man vil stemme blankt og ikke ja eller nej.

#### **Afholdelse af folkeafstemning**

I princippet finder Retspolitisk Forening det passende at afholde en folkeafstemning om forsvarsforbeholdet. Det er det eneste af de tre relevante forbehold, som vælgerne ikke har haft mulighed for i henved 30 år at tage stilling til efter folkeafstemningen om Edinburgh-aftalen den 18. maj 1993.<sup>1</sup>

Den sikkerheds- og forsvarspolitiske situation i Europa er ændret i betydelig grad siden 1993, senest ved Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar i år. Nogle finder det derfor yderst

---

<sup>1</sup> Vælgerne har således været til afstemning om EURO-forbeholdet i år 2000 og Retsforbeholdet i år 2015. Forbeholdet om Unionsborgerskabet har ikke i dag et egentligt retligt indhold.

velkomment, ja ligefrem påkrævet, at både regeringen, folketinget og vælgerbefolkningen nu genovervejer, om der er behov for dansk deltagelse i EU-samarbejdet om sikkerhed og forsvar.

Omvendt betegner andre tidspunktet som meget dårligt valgt netop på grund af den aktuelle situation omkring Ukraine. De rædsler, der for tiden udspiller sig tæt på Danmarks grænser, gør mange vælgere både så bange og så følelsesmæssigt påvirkede, at man kan miste evnen til at tænke rationelt. Overblikket går tabt, og erfaringen viser, at det først efterfølgende bliver muligt at anlægge holdbare og valable vurderinger af, hvad der bør gøres for at forebygge lignende ulykker.

Om der ikke havde været noget dansk forsvarsforbehold, ville det dog næppe have bevirket, at krigen var undgået! Overvejelserne burde i stedet gå på, om og hvordan EU ved bl.a. en dansk indsats kunne etablere et samarbejde til fremme af afspænding og nedrustning samt omprioritering af de økonomiske ressourcer fra de meget høje militærudgifter i de vestlige lande, som endog nu skal forhøjes yderligere, til en omfattende klimaindsats.

Denne problematiske timing skærpes efter nogles opfattelse af, at folkeafstemningen blev annonceret samtidig med beslutningen om at lade amerikanske tropper installere på dansk jord.

Om disse forhold fremmer et ja eller et nej kan være svært at fastslå og er jo ret beset af taktisk karakter. Men det forekommer klogere at lade en afstemning af den karakter foregå under så normale og nøgterne omstændigheder som muligt.

### **En oplyst afstemning**

Det er væsentligt, at en folkeafstemning foregår på et så oplyst og sagligt grundlag som muligt, da dette gavner både legitimiteten og egnetheden af den demokratiske proces. Retspolitisk Forening opfordrer derfor til, at myndighederne ikke bare selv iværksætter, men også muliggør en bred offentlig klar og saglig informationskampagne op til 1. juni, der i et neutralt og gennemsigtigt sprog fremlægger indholdet og rækkevidden af EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde, og hvilke konsekvenser afskaffelse af Danmarks forbehold vil have – både nu og på langt sigt.

En sådan kampagne bør have fokus på at belyse både ja- og nej-sidens påstande om forsvarsforbeholdet og EU's samarbejde på det område, der findes i den offentlige debat, således at vælgerne selv kan tage stilling på et oplyst grundlag.

Retspolitisk Forening skal således advare mod såkaldt *officielle sandheder*, hvor kun én opfattelse er legitim. Det er ikke et demokrati værdigt.

### **Forsvarsforbeholdet**

Retspolitisk Forening hæfter sig ved den kategoriske fastholdelse i bemærkningerne til lovforslaget om, at EU's forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde har karakter af et rent mellemfolkeligt samarbejde, og at dansk deltagelse heri derfor ikke har karakter af en suverænitetsovergivelse efter grundlovens § 20.

EU får altså ikke, ved en eventuel afskaffelse af forsvarsforbeholdet, nye kompetencer til at udstede retsakter med direkte virkning i dansk ret. Eftersom EU-traktatens artikel 21-46 ikke ligger inden for rammerne af EU's almindelige kompetencetildelingsstruktur jf. EUF-traktatens artikel 2-4, betyder det også, at området grundet sin mellemstatslige karakter ikke rummer samme mulighed – chance eller risiko afhængig af ja-/nej-holdning - for at gennemgå en dynamisk udvikling som andre områder af EU-retten, særlig da retsakter på forsvarsområdet ikke er underlagt EU-Domstolens jurisdiktion. Dette forpligter enhver regering og ethvert folketing til i fremtiden at forhindre, at diverse hensigts- og præambelerklæringer om et stadig snævrere samarbejde og en stadig snævrere union ikke finder anvendelse på dette område. Herved fastholdes også det synspunkt, at dansk deltagelse i sådanne konstruktioner, som minimum, ville kræve suverænitetsoverladelser efter proceduren i grundlovens §20.

Forsvarsforbeholdet har sit retlige grundlag i artikel 7 i protokol nr. 22 til Lissabon-traktaten. Forsvarsforbeholdet har efter Udenrigsministeriets opgørelse primært betydet, at Danmark ikke har kunnet deltage i:

- EU's militære krisestyringsoperationer og -missioner – hverken i planlægnings- eller udførelsesfasen,
- samarbejdet om udvikling af militær kapacitet,
- og de faste agenturer: Det Europæiske Forsvarsagentur og PESCO.

Vedtægelsen af nye krisestyringsoperationer eller EU-missioner sker ved enstemmighed i Rådet jf. EU-traktatens artikel 22. Danmark vil således have mulighed for selv at vælge, om man ønsker at deltage i planlægningen og udførelsen af en EU-mission jf. EU-traktatens artikel 28. En afskaffelse af forsvarsforbeholdet vil altså heller ikke betyde eller hjemle, at Danmark ville skulle deltage i en eventuel fremtidig EU-hær (hvilket der da heller ikke er udtrykkelig hjemmel til i det nuværende traktatgrundlag), men alene at Danmark får mulighed for at deltage i EU's operationelle missioner på en sag-til-sag basis.

I den forbindelse efterlyser Retspolitisk Forening en grundig gennemgang af, hvad ”konstruktiv afståelse” i videre omfang implicerer, herunder en udførlig redegørelse for, hvorfor man ikke bare henholder sig til, at de EU-lande, som tilslutter sig en given aktion, er med, mens andre, der ikke tilslutte sig, ikke er med, hvilket jo ikke indebærer, at aktionen ikke gennemføres af de andre. Hvis det er for at kunne fastholde betegnelsen EU-mission for projektet, kan dét jo bidrage til det skred eller den uformelle bevægelse hen mod flertalsafgørelser, som så mange frygter.

### **Forholdet til FN-pagten og Grundlovens § 19**

Hvis Danmark ender med at ophæve forbeholdet og således deltager i forsvars- og sikkerhedssamarbejdet, er det væsentligt, at Danmark påtager sig en aktiv rolle i EU for at sikre, at EU's militære aktioner *utvivlsomt* sker inden for rammerne af FN-pagten og under overholdelse af international humanitær ret og menneskeret. Dette stemmer desuden overens

med EU-traktatens artikler om forsvarssamarbejdet, idet det følger af EU-traktatens artikel 21(1), at

*“Unionens optræden på den internationale scene bygger på de principper, der har ligget til grund for dens egen oprettelse, udvikling og udvidelse, og som den tilstræber at fremme i den øvrige verden: demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, principperne om lighed og solidaritet samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten.”*

Der er hermed formelt set ingen risiko for, at EU skulle handle uden for FN-pagten. EU har som sådan en monistisk tilgang til folkeretten og anser sig selv for retligt bundet af almindelig folkeret, herunder forbuddet mod anvendelse af magt i FN's charters artikel 2(4). Beskyttelsen af FN-pagten og international humanitær ret ses således at være større i EU, end i Danmark, der senest i 2003 ved invasionen af Irak deltog i en ikke-FN-sanktioneret USA-ledet invasion af en suveræn stat. Det skal dog ligeledes bemærkes, at der især på det seneste har været tilløb til fra nogle EU-landes og EU-kommissionens side til, ofte inspireret af USA, at foretage en meget pragmatisk, dvs. opportunistisk fortolkning af FN-pagten og diverse FN-beslutninger mv.

### **Karakteren af det fremtidige europæiske samarbejde**

Lovforslaget er i sagens natur ikke entydigt eller eksplicit med hensyn til den fremtidige kurs for EU's forsvar- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Men ikke mindst i lyset af de sidste års voldsomme forværring af den internationale situation (klimatruslen, øgede migrationsstrømme, udbredelse af terror og krigen i Ukraine) er der al mulig grund til, at både regering og folketing, også kommende, bør arbejde for at sikre, at Danmarks deltagelse i EU's forsvarssamarbejde ikke antager en videre karakter, end hvad der forudsættes nu forud for denne folkeafstemning.

EU bør i stadig større grad og især i handling fremme fred og nedrustning med omprioritering af ressourcerne fra militær anvendelse til en forøget og målrettet socialt baseret klimaindsats, hvor FN-pagten *reelt* respekteres.

Ender folkeafstemningen med et ja, er regering og folketinget således forpligtet til at forhindre, at EU's forsvars- og sikkerhedssamarbejde ikke udvikler sig til f.eks. en egentlig forsvars- eller angrebsalliance.

### **Økonomiske konsekvenser af forslaget**

Retspolitisk Forening anerkender, at det er vanskeligt at beregne de nærmere økonomiske konsekvenser af Danmarks ophævelse af Forsvarsforbeholdet, da det ikke er klart, hvilke EU-missioner, Danmark i fremtiden ønsker at deltage i.

Alligevel mener Retspolitisk Forening, at Udenrigsministeriet bør bestræbe sig på at indhente og beregne klarere tal for *default*-omkostningerne ved Danmarks deltagelse i Forsvarsagenturet og PESCO og indskrive disse skønsmæssigt i forarbejderne til lovforslaget.

### **Konstruktiv afståelse**

Retspolitisk Forening henstiller som oven for anført, 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.

København 24. april 2022

Bjørn Elmquist  
Formand

Søren Verdoner  
Bestyrelsesmedlem

Celina Justiva  
Bestyrelsesmedlem