

Casper Udemark

Jagtvej 219 J, 10 . tv  
2100 København Ø  
Telefon 93938131  
casperu@gmail.com

27.4.2022

## Debatindlæg og hørings svar til

**- Forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar**

**- Forslag til lov om afholdelse af folkeafstemning om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar**

Når man skal beslutte et "afstemningstema" bør der være konsensus mellem ja- og nej-partierne. Det går ikke at kun den ene part får lov at formulere spørgsmålet.

Men emnet er også en historie om dårligt lovgivningsarbejde og ringe kommunikation. I mange år har det offentlige forsøgt at lave læse-let-tekster til os. Det ender tit med lange omskrivninger, hvor der dænges flere og flere ord på.

Sagen om stemmesedlerne har fuldstændig overskygget diskussionen om selve EU's forsvarssamarbejde. Og det er regeringens skyld. Der burde nemlig slet ikke være noget spørgsmål.

VED ALLE FOLKEAFSTEMNINGER FØR 2014 var der intet "tema" på stemmesedlen. Kun ja og nej.

Det er unægtelig det mest letlæselige, men også det mest neutrale. Det var en gennemtænkt regel.

Ved afstemningerne om patentdomstolen i 2014 og retsforbeholdet i 2015 blev der indført en overskrift.

Overskriften var titlen på lovforslaget. Altså "Forslag til lov om ..."

Valglovens regler forudsætter at man stemmer ja eller nej til "lovforslaget eller loven". Man stemmer ikke om et frit formuleret spørgsmål.

Stemmesedlens udformning er specificeret i Bekendtgørelse om stemmesedler til brug ved folkeafstemninger.

Den fastsætter at der kun må stå følgende på stemmesedlerne:

"titlen og (...) en eventuel undertitel på det lovforslag eller den lov, der stemmes om" (§ 4)

Det er strengt forbudt at skrive et spørgsmål eller "tema":

"§ 10. Ud over det, der er nævnt i de foregående paragraffer, må intet ord eller bogstav og intet navn, tal eller tegn være påført nogen stemmeseddel ved tryk eller skrift eller på anden måde."

Idéen er selvfølgelig at gøre stemmesedlen så neutral og klar som mulig. Men måske også at undgå en politisk diskussion om udformningen.

De fem ja-partier aftalte i marts at der skulle være et "afstemningstema". Men embedsmændene har formentlig gjort dem opmærksom på at man stemmer om lovforslagets titel.

Aftalen endte med at begge dele skulle nævnes, selv om det gentager sig selv:

"Stemmer du ja eller nej til, at Danmark kan deltage i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar?  
(Forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar)"

Det blev ikke letlæseligt, selv om det måske var den oprindelige hensigt.

Formuleringen fremgår af bemærkningerne til lovforslaget om folkeafstemningen, hvor den politiske aftale også fremgår.

HER STÅR DER INTET OM AT FORMULERINGEN VAR ULOVLIG – kun en meget svag antydning:

"Det forudsættes i forlængelse heraf, at indenrigs- og boligministeren i medfør af folketingsvalglovens § 98, stk. 2, vil fastsætte, at stemmesedlerne til brug for folkeafstemningen udformes i overensstemmelse hermed."

Den fanges kun af de særligt indviede. Journalisterne har tilsyneladende ikke opdaget at aftalen om stemmesedlerne ville være ulovlig ud fra de gældende regler.

Det som "forudsættes" er at regeringen vil ændre Bekendtgørelse om stemmesedler til brug ved folkeafstemninger. For at lovliggøre det særlige spørgsmål på stemmesedlen, som ellers strider mod reglerne og traditionen.

Det har regeringen så gjort. Der kom en tillægsbekendtgørelse den 12. april, som hedder "Bekendtgørelse om indholdet af stemmesedlen til brug ved folkeafstemningen den 1. juni 2022".

Denne tillægsbekendtgørelse fastsætter en UNDTAGELSE fra de gældende regler om stemmesedlerne. Undtagelsen gælder "overskriften" på stemmesedlen, eller "afstemningstema", som regeringen kalder det.

Efter kritik om udeladelsen af ordet "forsvarsforbehold" har regeringen korrigeret ordlyden og gjort den længere. Resultatet bliver cirka fire linjers tekst – citeret fra nævnte tillægsbekendtgørelse:

»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)«

Den første sætning skal stå med fed skrift, og den anden med normal skrift på stemmesedlen.

Hvad er så problemet?

FOR DET FØRSTE DET SPROGLIGE. Vi er nu flere kilometer væk fra ønsket om en letlæselig og klar formulering.

Teksten har en ekstrem sværhedsgrad. Her har cand.polit.'erne nok fået mere at sige end hensynet til de svage, ældre og lavtuddannede.

Det er blevet til 42 ord fordelt på to sætninger med 14 "lange ord". Lix-tallet i den oprindelige formulering var 60, og i den korrigerede formulering er det 85. (Et lix-tal på 24 regnes for meget let, og allerede 55 regnes for meget svært).

Ordene "stemmer du ja eller nej til" er helt overflødige. De kan i værste fald påvirke emnet eller forplumre forståelsen.

Om meningsmålinger ved vi at resultatet påvirkes meget stærkt af måden man stiller spørgsmålet på.

Man har måske ønsket at tydeliggøre noget ved den seneste tilføjelse, men det giver en sammensat og uskarp formulering: "stemmer du ja eller nej til at deltage i noget ved at afskaffe noget?"

Sætningen rummer tre verbalhandlinger: stemme, deltage og afskaffe. I et nemt ja/nej-spørgsmål bør der kun være ét verbum.

MEN ALLE VED VEL HVAD der stemmes om? Det sagde statsministeren til kritikerne.

Hvis hun mente dette, er det ikke logisk at anbringe en meget lang tekst på stemmesedlen. Tværtimod burde man gå tilbage til den gamle regel om at der udelukkende står "ja" og "nej".

I bemærkningerne til lovforslaget finder man en overraskende og pinlig fejl. Regeringens embedsmænd har selv byttet rundt på "for" og "mod" i et tilfælde. De skriver således:

"Som det fremgår af pkt. 2.3.1 [...] bør forsvarsforbeholdet alene afskaffes, hvis et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere stemmer mod lovforslaget."

Der skulle naturligvis stå at forbeholdet kun afskaffes hvis et flertal af de deltagende vælgere stemmer FOR lovforslaget.

Hvis embedsmændene kan få disse abstrakte begreber galt i halsen, så kan vælgerne også.

FOR DET ANDET ER DER EN RETLIG OG INDHOLDSMÆSSIG FORSKEL mellem spørgsmålet og lovens titel og indhold.

Der er fire diskrepanser mellem stemmesedlen og indholdet i "Lov om Danmarks deltagelse i ..." osv.

1. Stemmesedlen siger "Danmark kan deltage i" – men lovens indhold siger "Danmark deltager i alle dele af ..."

Alle jurister ved at der er stor forskel på kan-regler og skal-regler. Ordet "alle" er udeladt på stemmesedlen.

2. Stemmesedlen siger "det europæiske samarbejde" – lovens indhold siger "den Europæiske Union".

Vi deltager imidlertid allerede i europæisk samarbejde om sikkerhed og forsvar via OSCE, nordisk samarbejde, bilaterale aftaler m.v.

3. Stemmesedlen siger "samarbejde om sikkerhed og forsvar" (ligesom lovens titel) – men lovens indhold siger "fælles uden- rigs- og sikkerhedspolitik".

Forskellen skyldes måske her at loven holder sig til EU-traktatens formulering, mens stemmesedlens tema følger det aktuelle politiske sprogbrug. Det kan alligevel ikke forklare hvorfor "fælles politik" er blevet til "samarbejde". Her har man valgt en formulering som lyder mere mild og positiv.

4. Loven henviser konkret til afsnit V, kapitel 2, i EU-traktaten. Det vil måske overraske mange at vi stemmer om intet mindre end 24 artikler i EU-traktaten.

Det kunne sikkert retfærdiggøres at udelade den formelle traktathenvisning på stemmesedlen, hvis ellers valgkampen og debatten gør sit arbejde for at oplyse om beslutningens indhold. Men det har vi ikke hørt meget om. Næsten hele dækningen har handlet om formuleringen på stemmesedlen.

FOR DET TREDJE er det et brud med reglerne om neutrale stemmesedler. Man sætter følgende hævdundne paragraf ud af kraft: "... intet ord eller bogstav og intet navn, tal eller tegn [må] være påført nogen stemmeseddel ved tryk eller skrift eller på anden måde".

Undtagelsen lovliggøres ganske vist af særbekendtgørelsen, som kun skal gælde ved denne afstemning. Men det er en ret betænkelig fremgangsmåde.

Man åbner for at kommende folkeafstemninger kan blive gennemført med et kluntet og lettere farvet spørgsmål på stemmesedlen.

Lovforslaget om selve ophævelsen af forbeholdet er i høring, ligesom lovforslaget om afholdelse af folkeafstemningen.

Men bekendtgørelsen om stemmesedlen har ikke været i høring. Og ingen har opdaget den.

Man har undgået al diskussion om denne finurlige måde at lovliggøre teksten på stemmesedlen. Ingen forberedende arbejder til bekendtgørelsen er udsendt. Søger man på bekendtgørelsens titel, findes der kun ét hit på Google, som er et link til selve offentliggørelsen i lovtidende. Ingen journalister eller eksperter har skrevet et kritisk ord om den.

Jeg hælder mest til et ja, men jeg føler ikke at jeg er blevet klogere i de syv uger der er gået – fordi alt har handlet om spørgsmålet om stemmesedlen. Regeringen har ikke ligefrem været præcis i sine argumenter for nødvendigheden af at afskaffe forbeholdet.

MÅSKE VIL DET VÆRE BEDST AT UDSÆTTE folkeafstemningen indtil man kan finde ud af at lave en stemmeseddel.

Urent trav er til skade for alle, både ja- og nej-sigere. En forkert afstemningsmodus kan let flytte nogle få procent af vælgerne. Nogle vil måske senere fortryde eller føle sig vildledt.

Meningsmålingerne tyder på at processen har skadet ja-siden. Et nej vil være en begmand for regeringen. Efter et nej vil det være meget svært at skabe bred vilje til en ny afstemning, såfremt udviklingen i Europa skulle gøre det mere aktuelt.

---

Referencer:

Den normale bekendtgørelse om stemmesedler til brug ved folkeafstemninger:

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/31>

Særbekendtgørelsen med undtagelser kun for denne afstemning:

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/448>



# Danmarks Veteraner

Protector H.K.H. Prins Joachim

27 APR 2022

bkh

Til Udenrigsministeriet

Emne: Folkeafstemning 1. juni 2022: Høring over to lovforslag om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar.

Eft.: Forsvarsministeriet.

Danmarks Veteraner kvitterer hermed for det af Udenrigsministeriet den 30. marts 2022 fremsendte 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, Udenrigsministeriets j.nr. 2022 - 11597.

Landsforeningen bemærker følgende:

Danmarks Veteraner har ingen bemærkninger til en dansk deltagelse i Den Europæiske Unions fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, idet der herved forudsættes, at uniformeret personel, der af Danmark udsendes via Forsvarsministeriet (Forsvaret og Beredskabsstyrelsen), Justitsministeriet (Politiet) m.fl. til deltagelse i operationer i ramme af EU, modtager medalje for deltagelsen samt oppebærer veteranstatus og omfattes af Forsvarets Veterancenters ydelses- og opgavekatalog, jf. Veteranpolitikken.

Det bemærkes ydermere - da lovudkastet ikke omfatter Færøerne og Grønland - , at veteraner, der er bosiddende på Færøerne og i Grønland og har – og forudsætningsvis har mulighed herfor - forrettet international tjeneste i en EU-mission som en del af Rigsfællesskabet, som gældende for andre veteraner, er indbefattet af nævnte forudsætning. Der tænkes herved på f.eks. arbejdsskadeserstatning, medaljer, anerkendelse, deltagelse i Flagdag m.v.

I relation til lovforslagenes afsnit om "Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige", "Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v." samt "Administrative konsekvenser for borgerne" Efterlyser foreningen således en opmærksomhed fra ministeriet m.h.t. en lang række indadrettede konsekvenser af både økonomisk og administrativ karakter.

Der må således forudses behov for en række afledte dels administrative forskrifter, dels justering af lovgrundlag.

Der er f.eks. tale om at skulle fastlægge,

- hvad der forstås ved en "EU-mission" (eller tilsvarende udtryk, som måtte blive officielt italesat m.h.t. EU militære krisestyringsoperationer og -missioner)
- hvilke ministerier, der kan træffe beslutning om deltagelse i EU-missioner?
- hvor længe der skal forrettes tjeneste i en EU-mission for at have krav på anerkendelse i form af at modtage en EU-missionsmedalje (fx 30 eller 90 dage ...)

- fastlæggelse af, at der også medfølger en national medalje (a la Forsvarets medalje for International Tjeneste)
- personaleadministrative forskrifter, der tilsikrer dokumentation af forrettet EU-tjeneste
- arbejdsskadeserstatning m.v. som følge af skader påført i f. m. deltagelse i EU-mission.

Ovenstående eksempler bør således føre til, at de nævnte administrative m.v. og økonomiske felter underkastes en nærmere analyse.

Danmarks Veteraner bidrager gerne til og ser sig i givet fald gerne inddraget i f. m. med både en sådan analyse og i den konkrete udmøntning af både lovforslag og administrative forskrifter i forlængelse af en beslutning om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar.

Med venlig hilsen



Niels Hartvig Andersen  
Landsformand



Udenrigsministeriet

jteu@um.dk

**Dansk Industri**  
Confederation of Danish Industry

**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**

Dansk Industri (DI) takker for muligheden for at fremsætte bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

DI støtter dette initiativ 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.

Set fra danske virksomheders perspektiv vil Danmarks fulde deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ikke blot forsøge dansk indflydelse på et samarbejdsområde, der i de senere år – og selvsagt i de seneste uger – kun er blevet mere relevant og betydningsfuldt.

Det vil også give Danmark et bedre afsæt for at præge – og bidrage til – EU's samlede svar på de geopolitiske udfordringer, Europe står over for, det være sig økonomiske, markedsmæssige, teknologiske, forsyningsmæssige og sikkerhedspolitiske. For virksomhederne opleves den tætte sammenhæng mellem disse problemstillinger stadig stærkere.

Desuden vil afskaffelsen af forsvarsforbeholdet konkret betyde, at Danmark kan deltage fuldt ud i udviklingen af europæisk forsvarsmateriel- og teknologi. Dette vil ikke kun have betydning for danske virksomheders udviklings- og markedsmuligheder, men – nok så vigtigt – forbedre mulighederne for, at Danmark kan bidrage med sine mange kompetencer til de indsatser og løsninger, som der er behov for at udvikle i en europæisk kontekst.

Med venlig hilsen

Anders Ladefoged,  
Underdirektør, Europapolitisk chef



## JTEU - Studenter

---

**Emne:** VS: Hørings svar om to lovforslag vedr. folkeafstemningen 1.6.2022

**Klassifikation:** UKLASSIFICERET

**Fra:** Uffe Hvidkær <[uhvidkaer@gmail.com](mailto:uhvidkaer@gmail.com)>

**Sendt:** 2. april 2022 12:11

**Til:** JTEU <[jteu@um.dk](mailto:jteu@um.dk)>

**Emne:** Hørings svar om to lovforslag vedr. folkeafstemningen 1.6.2022

**[CAUTION - EXTERNAL EMAIL] This email was sent from outside the MFA organisation. DO NOT reply, click on links, or open attachments unless you have verified the sender and know the content is safe.**

Jf. mail af 30.3.2022 fra Udenrigsministeriet om høring om lovforslag vedr. folkeafstemning.

Undertegnede Uffe Hvidkær foreslår at der etableres et tværgående dialogforum om Danmarks rolle i verden frem mod år 2025. Med baggrund i gode erfaringer med EU-initiativ om "Konferencen om Europas fremtid" er det vigtigt fortsat at sikre at borgersynspunkter bliver hørt i forhold til Danmarks udenrigspolitik.

Jeg har udsendt forslag i mail (se nedenfor) til mange interessenter og håber på en dialog med beslutningstager fra det officielle Danmark.

Mail fra marts 2022:

"Jeg har nu i flere år arbejdet intenst med fokus på internationale relationer og dialog på tværs af grænser. Jeg sætter nu gang i et nyt initiativ - og søger samarbejdspartnere med inspiration fra FN verdensmål 17 om partnerskaber for handling. Så her kommer DU ind i billedet. Vil DU være med?"

Baggrunden for nyt innovativt dialog-Forum om Danmark i verden med fokus på:

- Danmark i EU i 50 år
- Fortsættelse af EU's Konference om Europas fremtid
- Danmark EU-formandskab 2025
- Danmark i FN sikkerhedsråd 25/26?
- Ny dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi, 31.1.22
- Forsvarsforlig og aktuel situation Rusland/Ukraine
- Nyt nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik 6.3.22, herunder:
- Folkeafstemning 1.6.22 om EU-forsvarsforbeholdet
- Klimaindsats og på vej mod COP 27 og 28
- Danmark i andre internationale organisationer og "Global Governance"
- Ny Europapolitisk aftale i Folketinget i 2022?

Mit ønske er at holde et fysisk møde fx i København i foråret 2022, hvor alle interessenter er velkomne. Du er også velkommen til at kontakte mig for dialog.

Jeg er stifter af Borgertænkertanken Europe Dialogue og bestyrelsesmedlem af FN forbundet Fyn. Dette initiativ er taget med udgangspunkt i Europe Dialogue.

Uffe Hvidkær  
Europe Dialogue

Europe Dialogue: <https://www.facebook.com/groups/3696157170500191/> “

27.04.2022

Kære Udenrigsministeriet

På vegne af Danmarks største organisation indenfor EU-debat – Folkebevægelsen mod EU fremsendes hermed vores samlede hørings svar til "Lov om afholdelse af folkeafstemning om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar".

Følgende elementer i lovforslaget og i bemærkningerne er Folkebevægelsen mod EU ikke enig i, og dermed afgives der hørings svar på dem specifikt. Folkebevægelsen mod EU indgår gerne i en efterfølgende dialog for at sikre et oplyst grundlag for den kommende Folkeafstemning.

### **Generel påtegning af lovens kvalitet og gennemarbejdelse fra ministeriets side:**

Indledningsvist vil vi beklage det rodede forløb denne lov har gennemlevet og derfor må der forventes en ny høringsperiode, da væsentlige elementer såsom Udenrigsministerens garanti for en ny folkeafstemning ikke indgår i det nuværende høringsmateriale jo ikke indgår.

Regeringen bør fremlægge et gennemarbejdet materiale til høring, der ikke ændres løbende i pressen i takt med at der viser sig politiske udfordringer. Dette sker normalt på bagkant af en høringsperiode.

- **Navnet på loven**

#### **Kommentar fra Folkebevægelsen mod EU:**

Navnet på loven er ikke længere korrekt, da selve spørgsmålet på stemmesedlen nu er ændret, og der er en ret tæt forbindelse mellem det tidligere lovnavn og spørgsmålet på stemmesedlen. Det er lovens navn, der kommer til at fremgå af stemmesedlen jf. bekendtgørelse nr. 31 af 7. januar § 4.

- **§ 3 Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland** jf. regeringen

#### **Kommentar fra Folkebevægelsen mod EU:**

Dette er Folkebevægelsen mod EU uenig i, da alle danske statsborgere inklusiv dem, der også har færøsk og grønlandsk baggrund, skal have ret til at stemme i denne afstemning, da forsvarspolitikken er et rigsansliggende, og det derfor også er deres suverænitet, der stemmes om.

De af Udenrigsministeriets udarbejdede bemærkninger til lovforslaget

- **Regeringen ønsker at bruge Grundlovens § 42, stk. i stedet for Grundlovens § 20.**

**Kommentar fra Folkebevægelsen mod EU:**

Folkebevægelsen mod EU mener, at jf. Højesterets stadfæstelse af Landsrettens afgørelse i den såkaldte Lissabonsag, at §20 i Grundloven skal følges. §20 skal bruges ved de reelle suverænitetsafgivelser, som det er fastlagt ved Lissabonsagens afgørelse.

Lissabonsagen fastslår, at det er selve overdragelsen af en bemyndigelse til EU (i dette tilfælde forsvarsområdet), der er suverænitetsafgivelsen og ikke hvorvidt beslutninger vedtages efter en mellemstatslig eller overstatslig procedure efterfølgende.

- **9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.**

Regeringen har udvalgt de organisationer der menes relevante for en succesfuld høringsproces.

**Kommentar fra Folkebevægelsen mod EU:**

Folkebevægelsen mod EU påpeger det uheldige i at Danmarks største EU-organisation ikke er en af de høringspartnere I mener er relevant for belysning af lovens påvirkning af danske forhold. Dette mener vi, at I bedes rette op på og gøre os til en naturlig høringspartner ved alle kommende EU-spørgsmål som kræver høring.

Med venlig hilsen

Folkebevægelsen mod EU ved formand Susanna Dyre-Greensite og ledelsesmedlem Lave Knud Broch



## 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 suverænitetsoverladelse 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.

Vedtagelsen 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