

Værd at vide om forsvarsforbeholdet

Notat

April 2022



Det Konservative
Folkeparti

For dig og for Danmark

Kort om forsvarsforbeholdet

Den 1. juni skal vi danskere stemme om afskaffelse af forsvarsforbeholdet. I Det Konservative Folkeparti ønsker vi en afskaffelse, så Danmark frit selv kan vælge, hvilke militære operationer vi deltager i.

Uden et forbehold vil Danmark selv kunne vælge at sige enten ja eller nej til at deltage i den enkelte militære operation. Vi vil ikke være tvunget til at deltage.

I dag kan Danmark ikke deltage i samarbejdet på lige fod med andre EU-lande. Fordi forbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af den del af EU-samarbejdet, der har indvirkning på forsvarsforbeholdet. I praksis betyder forsvarsforbeholdet, at Danmark ikke må deltage i EU's militære missioner og operationer.

Det må Danmark ikke, da vi som det eneste land i EU har et egentligt forsvarsforbehold. Det vil sige, at samtlige af vores nabolande har tilsluttet sig forsvars- og sikkerhedssamarbejdet. Selv lande uden for EU som Norge og Island er med i samarbejdet og kan bidrage til militære beslutninger og missioner.

Danmark er desuden udelukket fra PESCO-samarbejdet, som har til formål at udvikle nye forsvarskapaciteter og få medlemslandene til at investere 2 procent af deres BNP på forsvarsområdet, således at vi står bedre rustet mod udefrakommende magter.

Det danske forsvarsforbehold er ét af de fire forbehold, som Danmark aftalte med de øvrige EU-lande i december 1992. Vi mener, at det i dag er tid til sammenhold blandt demokratiske lande. Vi ønsker et stærkt NATO, og vi ønsker, at Europas lande står tættere sammen imod Putin. Vores sikkerhedssituation er ganske enkelt en anden den dag i dag, og det er naturligt, at Danmark får så meget indflydelse, vi kan. Navnlig, når samarbejdet er frivilligt, og vi selv afgør, hvad vi deltager i.

Hyppige og centrale spørgsmål

I det følgende gennemgås hyppigt stillede og centrale spørgsmål om forsvarsforbeholdet.

Generelle spørgsmål

Hvorfor ønsker vi at afskaffe forbeholdet?

Forbeholdet har givet os større begrænsninger i takt med, at det forsvarspolitiske samarbejde blandt de øvrige EU-lande er blevet styrket. Vi ønsker, at Danmark frit kan sige ja eller nej til den enkelte militære operation og dermed få muligheden for at tage ansvar.

Hvad mister Danmark ved at have forsvarsforbeholdet?

Muligheden for at indgå i EU's militære operationer, muligheden for at deltage i PESCO (permanent struktureret samarbejde) samt indflydelse på EU's forsvarspolitik. I den senere tid er politikken i stigende grad begyndt at handle om at beskytte det europæiske kontinent og dets borgere.

Hvad forpligter Danmark sig til ved ikke at have forsvarsforbeholdet?

EU's forsvarssamarbejde er helt frivilligt, og vi synes ikke, at det giver mening at have et forbehold over for et frivilligt samarbejde, hvor vi helt selv kan bestemme, hvilke militære missioner vi vil og ikke vil deltage i. Vi forpligter os dog til at være med i PESCO-samarbejdet og EU's forsvarsagentur, hvis formål er at videreudvikle medlemslandenes militære kapacitet.

Hvad sker der, hvis vi stemmer ja?

Så vil vi frit kunne til- og fravælge de militære operationer. På længere sigt betyder det, at Danmark får mulighed for at sidde med ved bordet og påvirke de beslutninger, der evt. skal træffes efter den russiske invasion af Ukraine. Desuden kan vi deltage i PESCO-samarbejdet og forsvarsagenturet. PESCO-samarbejdet betyder Det Permanente Strukturerede Samarbejde på forsvarsområdet. Det er et mellemstatsligt samarbejde, som blev etableret i 2017 og siden da har stået centralt i udviklingen af EU-landenes forsvar.

Hvad sker der, hvis vi stemmer nej?

Så vil Danmark fortsat have mindre indflydelse, når der træffes sikkerhedspolitiske beslutninger i EU, og vi mister mulighed for at indgå i EU's militære operationer, som ellers kunne have gavnet danske interesser.

Før Ruslands invasion af Ukraine var der planer om at hjælpe det ukrainske militær med træning. Det ville Danmark ikke have mulighed for at deltage i. Vi vil heller ikke kunne deltage i minerydning i militært regi i Ukraine, hvis det bliver aktuelt på et tidspunkt efter krigen, hvilket kunne blive aktuelt, da russerne angiveligt har lagt miner i jorden flere steder i Ukraine. [Link](#). Det er vigtigt at understrege, at det er minerydning i militært regi, da minerydning kan foregå i andre regi, og her kan Danmark allerede nu godt deltage.

Vil danske soldater fortsat have dannebrog på skulderen, når de udsendes, hvis vi ikke har noget forbehold?

Ja, de vil stadig have dannebrog på skulderen. Hvis vi afskaffer forbeholdet og vælger at deltage i en militær operation, så vil danske soldater blive udsendt i deres almindelige danske uniformer, hvor der er et dansk flag på skulderen og med den pågældende EU-operations mærke på armen.

Får man mere EU, hvis man afskaffer forbeholdet?

Nej. Danmark får ikke mere EU, for EU kommer ikke til at bestemme mere over os, og vores EU-bidrag stiger ikke. Men vi skal selvfølgelig betale, når vi deltager i militære operationer eller missioner. Sådan er det også i regi af FN og NATO. Til gengæld kan man roligt sige, at EU ikke får mere indflydelse i Danmark, men Danmark får mere indflydelse i EU.

Kan du forstå, hvis folk er skeptiske overfor at sige ja til at fjerne et EU-forbehold?

Ja, det kan jeg sagtens forstå. For der er sager, EU ikke skal blande sig i, og EU blander sig i for meget, og det er sagen om ufleksibel barsel et godt eksempel på. Det er folk naturligvis opmærksomme på, og det er vi også. Og det kan afføde en forståelig skepsis over for, hvad det nu er, vi skal tage stilling til, fordi EU er indblandet. For EU skal hverken blande sig i, hvordan danskere fordeler deres barsel, vores skat eller vores udlændingepolitik.

Forskellen til denne afstemning er, at vi ikke afgiver suverænitet eller får mere EU, da forsvarssamarbejdet er mellemstatsligt modsat andre områder (evt. tilføj kort forklaring på mellemstatsligt samarbejde – som kommer til sidst i dokumentet). Det vil sige, at det er frivilligt, om vi deltager i missioner eller ej, og vi vælger fra gang til gang. Det er med andre ord ikke EU, der vil blande sig i danske forhold. Men Danmark, der vil have indflydelse på EU's forhold.

Om militære operationer

Kan vi blive tvunget med i en krig, hvis vi afskaffer forbeholdet?

Nej. Uden forbeholdet fastholder vi fortsat dansk suverænitet over vores militære styrker.

Kommer afskaffelsen med en regning?

Ja, hvis vi f.eks. sender tropper ud koster det penge. Der vil også være nogle udgifter til at drive et kontor, når man har et PESCO-samarbejde, men det er ikke store beløb.

Kan vi blive tvunget til at finansiere en militær operation, vi er imod, hvis vi afskaffer forbeholdet?

Svaret er både ja og nej og kræver derfor en uddybning:

Står vi i en situation, hvor der stilles forslag om en militær operation i et land, hvor vi ikke synes, at der skal gennemføres en operation, så kan vi blokere for, at den bliver gennemført. Dermed skal vi ikke betale til operationen. I praksis er det usandsynligt, at vi vedlægger sådan et veto, da det vil blokere for andre landes muligheder for at samarbejde.

Siger vi ja til selv at deltage, så betaler vi selv for vores tropper. Ligesom Tyskland og Frankrig betaler for deres.

Siger vi ja til, at Tyskland og Frankrig f.eks. må gennemføre operationen, selvom vi ikke selv sender tropper, så vil der være en anden kategori af udgifter, som vi er med til at betale. Det er nemlig sådan, at udgifterne til militære operationer falder i to kategorier.

For det første er der udgifterne til tropperne. Det er hovedparten af udgifterne, og de afholdes af de deltagende medlemslande selv. Man betaler med andre ord for egne styrker. Frankrig betaler for deres soldater, Tyskland for deres og Danmark for vores.

Det andet spor består af *fællesudgifter*. Det kan være udgifter til f.eks. hovedkvarter for operationen og visse andre fællesudgifter (f.eks. barakker, evt. transport m.v.). Hvad der er fællesudgifter varierer lidt fra operation til operation, men i sidste ende er det en relativt lille del af de samlede udgifter. Hvis vi har sagt ja til, at missionen/operationen gennemføres, selvom vi ikke er med, så skal vi lige meget hvad også bidrage hertil.

Hvad kan EU få medlemslande til at gøre på forsvarsområdet?

Ingenting. Samarbejdet er helt frivilligt, og landene bestemmer selv, hvad de vil.

Risikerer vi at svække vores forhold til USA – det store land i NATO – hvis vi afskaffer forbeholdet?

Nej. Vi ville aldrig stemme for at afskaffe et forbehold, hvis det ville ødelægge noget i NATO-alliancen.

Heldigvis har den amerikanske ambassade i Danmark allerede forholdt sig til dette spørgsmål og svarede i Berlingske bl.a.: "USA anerkender vigtigheden af et stærkere og mere kapabelt europæisk forsvar, som bidrager positivt til den transatlantiske og globale sikkerhed og er komplementært til NATO."

Der er altså forståelse for vores ønske, og det er tydeligt for USA, at et styrket europæisk samarbejde er vigtigt og passer sammen med NATO-samarbejdet. Ambassaden gav også følgende citat til Berlingske: "Uanset hvilken vej Danmark vælger, er USA overbevist om, at den transatlantiske vision, som Danmark har til sikkerhedsspørgsmål, vil fortsætte med at være en styrke i et stærkere samarbejde med vores europæiske allierede." [Link](#). Begge citater er fra april måned i år.

Ulrik Federspiel, der bl.a. har været Danmarks ambassadør i Washington, DC, og departementschef i Statsministeriet, kalder netop sætningen om, at EU's samarbejde er komplementært til NATO for den "centrale sætning", og han læser det sådan, at USA siger, at EU's forsvarssamarbejde godt kan samvirke med NATO-alliancen.

Er det korrekt, at hvis man stemmer nej til en militær operation, så nedlægger man veto og forhindrer operationen for andre lande?

Det er korrekt, at hvis vi afskaffer forbeholdet, får vi mulighed for at nedlægge veto. Hvis man fra dansk side dog alligevel ikke ønsker at blokere for de andre medlemslande, kan man foretage en "konstruktiv afståelse" - det betyder, at man ikke deltager i vedtagelsen af operationen, men derfor kan andre lande stadig godt foretage operationen.

Hvis vi ikke har et forsvarsforbehold, kunne en general fra et andet EU-land så komme til at have befalingsmagt over danske soldater i EU's forsvarsoperationer?

Det danske forsvar vil altid være Danmarks forsvar, og det vil ikke tage imod ordrer fra EU, uanset om vi har et forbehold eller ej. Det vil være op til Danmark, om der skal udsendes danske soldater. Ønsker vi selv at udsende danske soldater til en international mission i EU-regi, så vil missionen kunne ledes af andre lande end Danmark, præcis som det er i dag, når vi deltager i missioner med NATO og FN.

Betyder en afskaffelse, at Danmark kommer til at dele hær med Grækenland og Rumænien?

Nej. Alle lande vil deltage med egne styrker. Faktisk på samme måde, som hvis Danmark deltager i en mission i regi af NATO. Det er altid frivilligt, om Danmark ønsker at bidrage. Det er også værd at huske på, at både Grækenland og Rumænien er NATO-allierede.

Er der nogle eksempler på missioner og operationer omfattet af forsvarsforbeholdet, hvor Danmark ikke har haft mulighed for at deltage?

Vi har bl.a. ikke kunnet deltage i missioner mod pirateri, fredsbevarende missioner, bortskaffelse af våben, og træning af soldater, der har skullet bidrage til bekæmpelse af terror og menneskesmugling.

Forsvarsforbeholdet har været aktiveret mindst 30 gange, siden det blev indført. Det har betydet, at Danmark ikke har deltaget (uanset om vi ville eller ej) i 14 militære missioner i Europa og Afrika. Det kunne være missioner, der skaber stabilitet i lande, hvorfra vi i dag har mange flygtninge. Her nævnes tre eksempler på konkrete missioner:

- **Bosnien og Hercegovina – ALTHEA/BiH**
Målene for operationen er at sikre fred gennem at støtte Bosnien og Hercegovinas bevæbnede styrker. Styrken understøtter ikke-spredning og bortskaffelse af våben fra krigen i 1992-1995 samt minerydning gennem ekspertise, støtte, uddannelse og monitorering.
- **Somalia – EU NAVFOR Somalia**
Missionens mål er at beskytte World Food Programmes fartøjer samt andre sårbare fartøjer mod pirateri. Operationen har også som formål at afskrække, forhindre og hæmme pirateri samt væbnet røveri til søs.
- **Libyen – EUNAVFOR MED IRINI**
Formålet er at implementere FN's våbenembargo i Libyen gennem anvendelse af luft-, satellit- og maritime aktiviteter. Missionen har især mandat til at udføre inspektioner af fartøjer på åbent hav ude for Libyens kyst. Man overvåger også krænkelser begået via luft- og landruter. Missionen skal også bidrage til at afbryde forretningsmodellen for menneskesmugling og deres netværk gennem informationsindsamling og patruljering med fly.

Om teknikken bag forbeholdet og afskaffelsen

Hvordan opsiges forsvarsforbeholdet?

Danmark kan helt selv beslutte at ophæve forsvarsforbeholdet. Det er dog aftalt mellem de politiske partier, at forbeholdene kun kan ophæves efter en ny dansk folkeafstemning.

Hvorfor får man ikke bare en tilvalgsordning, som det var tilfældet med retsforbeholdet?

Uden et forbehold kan Danmark tilvælge og fravælge militære operationer, som man vil. Så at afskaffe forbeholdet giver muligheden for tilvalg og fravalg.

At etablere en ordning a la dét, der er nævnt i retsforbeholdet, er ikke muligt. Retsforbeholdet rummede eksplicit en mulighed for at etablere en tilvalgsordning. Men det er ikke en mulighed, der er lagt ind i forsvarsforbeholdet.

Er samarbejdet mellem- eller overstatsligt? Og hvad betyder det egentlig?

EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik er mellemstatsligt. Det betyder, at EU ikke kan vedtage lovgivning med direkte virkning i medlemslandene. Desuden skal alle substantielle beslutninger træffes med enstemmighed. For det er et samarbejde, der foregår mellem stater.

Der er ingen lande, som har lyst til at afgive suverænitet inden for forsvarsområdet, og derfor blev forsvarspolitikken grundlagt inden for en mellemstatslig ramme. Det betyder, at alle lande skal være enige, før en politik kan vedtages, og at det desuden er et frivilligt samarbejde. Dermed også sagt: Alle har vetoret. Undtagen Danmark, da vi har et forbehold.

Skulle det mod al forventning ske, at forsvarssamarbejdet overgår til et overstatsligt samarbejde, så rykker Danmark ikke med uden en ny folkeafstemning. Sådant en folkeafstemning skal garanteres ved lov.

Afgiver Danmark sin suverænitet til EU?

Nej. I EU kræver det enstemmighed at træffe afgørelser på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Det gælder også for forsvarspolitikken, herunder missioner og operationer.

Spørgsmål, der tager afsæt i fremsatte påstande

Jeg har hørt, at der i den seneste EU-traktat er formuleret et ønske om et europæisk forsvar, og at statsledere, bl.a. den franske præsident, Emmanuel Macron, og den tidligere tyske forbundskansler Angela Merkel, på et tidspunkt har udtrykt samme ønske. Det har også EU's udenrigsminister, Josep Borrell. Derudover har Europa-Parlamentet vedtaget resolution om det samme. Betyder det, at vi på kort eller længere sigt får en EU-hær? Frankrig har ikke tænkt sig at underlægge sin hær et flertal i EU. Det har Tyskland heller ikke. Det har ingen af de 27 medlemslande et ønske om, og det er ikke muligt inden for de nuværende traktatmæssige rammer. Desuden er det frivilligt for Danmark og andre lande, om de vil indgå i militære operationer. Og dermed kommer der ingen EU-hær. Uanset hvilke udtryk der har været brugt eller ikke brugt om et europæisk forsvarssamarbejde.

Eksisterer der en EU-hær?

Nej. Der findes heller ingen NATO- eller FN-hær. En styrkelse af forsvaret i regi af EU, NATO eller FN er og bliver frivillig. En hypotetisk EU-hær under EU-kommando kræver, at samtlige medlemslande bliver enige om at afgive suveræniteten.

Er det korrekt, at Lissabon-forfatningen åbner for, at EU's ministerråd i enstemmighed kan beslutte, om EU's forsvars- og sikkerhedspolitik skal være overnational?

Det korte svar er nej.

Det lange svar er, at Lissabon-traktaten indeholder en række muligheder for at gå væk fra enstemmighed og over til afgørelser ved kvalificeret flertal – de såkaldte "passereller". Det understreges dog i Lissabon-traktaten, at disse passereller ikke kan anvendes på forsvarsområdet. "Passereller" betyder gangbro, men bruges i EU om muligheden for at gå fra én beslutningsform til en anden.

Der er flere områder, hvor man er gået fra enstemmighed til flertalsbestemmelse, vil det kunne ramme forsvarssamarbejdet og dermed betyde, at et flertal i EU kan bestemme over danske soldater?

Med Lissabon-traktaten udvides brugen af kvalificeret flertal i Rådet til i alt godt 50 områder. F.eks. retligt samarbejde i straffesager, Europol, transportpolitik, en europæisk rumpolitik, energi og akut finansiel bistand til tredjeland. Men det har man *ikke* gjort på forsvarsområdet, og Lissabon-traktaten rummer ikke mulighed herfor.