



Betænkning afgivet af Europaudvalget den 5. maj 2022

## Betænkning

over

### I. Forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet

### II. 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

[af udenrigsministeren (Jeppe Kofod)]

#### 1. Dispensation fra Folketingets forretningsorden

Udvalget indstiller, at der dispenseres fra bestemmelsen i Folketingets forretningsordens § 13, stk. 1, om, at der skal gå 30 dage fra et lovforslags fremsættelse, til det kan vedtages ved 3. behandling.

Udvalget indstiller, at der dispenseres fra bestemmelsen i Folketingets forretningsordens § 13, stk. 1, således at 3. behandling kan finde sted tidligere end 2 dage efter 2. behandling.

#### 2. Ændringsforslag

Til lovforslag nr. L 193 har Enhedslistens medlemmer af udvalget stillet 2 ændringsforslag.

#### 3. Indstillinger

##### L 193

Et *flertal* i udvalget (S, V, SF, RV, KF og KD) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (DF, NB og Hans Kristian Skibby (UFG)) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for de stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* i udvalget (EL) vil redegøre for sin stilling ved 2. behandling. Mindretallet vil stemme for de stillede ændringsforslag.

##### L 194

Et *flertal* i udvalget (S, V, SF, RV, KF, NB og KD) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (DF og Hans Kristian Skibby (UFG)) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Et *andet mindretal* i udvalget (EL) vil redegøre for sin stilling ved 2. behandling.

Liberal Alliance, Frie Grønne, Alternativet, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ved betænkningssagens afgivelse ikke medlemmer i udvalget og dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske bemærkninger i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

#### 4. Politiske bemærkninger

*Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti*

Socialdemokratiets, Venstres, Socialistisk Folkepartis, Radikale Venstres og Det Konservative Folkepartis medlemmer noterer og tilslutter sig lovbemærkningernes løfte og regeringens ønske om en folkeafstemning, hvis det nogensinde skulle komme på tale at afskaffe medlemslandenes vetoret vedrørende afgørelser med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, men bemærker også, at en sådan tilkendegivelse er politisk og ikke retligt kan binde fremtidige

Folketing, selv hvis det, som foreslået af Enhedslisten, fremgår af lovteksten. Det bemærkes i den forbindelse, at det politiske løfte, der ligger til grund for den folkeafstemning, der afholdes den 1. juni i år, og som altså er den ret, den danske befolkning har haft i forhold til at blive spurgt i den nuværende situation, tilsvarende fremgår af bemærkningerne til det lovforslag fra 1993, hvorved Danmark tiltrådte Maastrichttraktaten og Edinburghafgørelsen, som indførte de danske EU-forbehold. Det er derfor helt naturligt, at man nu på samme måde skriver et politisk løfte om en fremtidig folkeafstemning ind i bemærkningerne til lovforslaget om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet.

#### Dansk Folkeparti

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker, at formålet med de to lovforslag er at afskaffe Danmarks EU-forsvarsforbehold med henblik på Danmarks deltagelse i Den Europæiske Unions militære samarbejde. DF bemærker i den forbindelse, at Danmarks interesser og sikkerhed bedst varetages af NATO-alliancen, der er Danmarks vigtigste forsvarsalliance. Af den grund bør Danmarks ressourcer og militære bidrag fokuseres på NATO. DF bemærker desuden de mange tilkendegivelser fra kræfter i EU, der aktivt arbejder for at oprette en EU-hær og fjerne medlemslandenes vetoret på forsvarsområdet. DF ser i øvrigt med stor bekymring på udviklingen i EU, der løbende overskrider sine beføjelser og uretmæssigt tilegner sig flere kompetencer. DF bemærker endelig, at EU-forsvarsforbehold ikke hidtil har været en hindring for, at Danmark gennem NATO bidrager til forsvarsopgaver, som EU har iværksat. DF kan på baggrund af ovenstående ikke støtte de to lovforslag. DF fremsætter et ændringsforslag for at forhindre en udvidelse af EU's beføjelser på forsvarsområdet og for at sikre en folkeafstemning ved en eventuel ændring af EU-samarbejdet. DF støtter de af Enhedslisten fremsatte ændringsforslag vedrørende samme.

#### 5. Ændringsforslag med bemærkninger

##### Ændringsforslag til

##### I. Forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (DF, NB og Hans Kristian Skibby (UFG)):

##### Ny paragraf

1) Efter § 1 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Der skal afholdes en folkeafstemning forud for en eventuel dansk tilslutning til vedtagelsen af en afgørelse i henhold til artikel 42, stk. 2, om oprettelsen af et fælles forsvar i EU.«

[Afholdelse af folkeafstemning, hvis der træffes en afgørelse om oprettelsen af et fælles forsvar i EU]

##### Ny paragraf

2) Efter § 1 indsættes som ny paragraf:

»§ 02. Der skal afholdes en folkeafstemning, forud for at Danmark kan tilslutte sig forslag om, at hele eller dele af det forsvars- og sikkerhedspolitiske område i EU overgår fra enstemmighed til flertalsafgørelser i forbindelse med en ændring af traktaten om Den Europæiske Union.«

[Afholdelse af folkeafstemning, hvis beslutningsformen inden for sikkerheds- og forsvarspolitikken ændres fra enstemmighed til flertalsafgørelser]

##### Bemærkninger

##### Til nr. 1

Med ændringsforslaget foreslås det, at der skal afholdes en folkeafstemning forud for en eventuel dansk tilslutning til vedtagelsen af en afgørelse i henhold til artikel 42, stk. 2, om oprettelsen af et fælles forsvar i EU.

Om oprettelsen af et fælles forsvar er der i EU-traktatens artikel 42, stk. 2, 1. afsnit (jf. også artikel 24, stk. 1), fastsat følgende:

»2. Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik omfatter gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik. Denne vil føre til et fælles forsvar, når Det Europæiske Råd med enstemmighed træffer afgørelse herom. Det henstiller i så fald til medlemsstaterne, at de vedtager en sådan afgørelse i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelse.«

Der vil i forbindelse med et eventuelt forslag, der måtte lægge op til at indføre et fælles forsvar, jf. EU-traktatens artikel 42, stk. 2, på baggrund af det konkrete påtænkte forslag skulle tages stilling til, om den foreslåede folkeafstemning vil kunne afholdes som en bindende folkeafstemning. Det bemærkes i den forbindelse, at såfremt et forslag om at oprette en EU-hær måtte indebære, at beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, overlades til EU, f.eks. beføjelsen til at anvende militære magtmidler, jf. grundlovens § 19, stk. 2, vil en dansk vedtagelse (gennemførelse) af en afgørelse herom kræve iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2. Grundlovens § 20, stk. 2, indebærer, at et lovforslag om overladelse af beføjelser, som tilkommer rigets myndigheder, enten skal vedtages med et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer eller undergives en folkeafstemning efter reglerne i grundlovens § 42.

Hvis ikke et forslag om at oprette en EU-hær måtte indebære overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20, vil en bindende folkeafstemning i givet fald skulle have hjemmel i grundlovens § 42, stk. 6, 2. pkt., hvoraf det bl.a. følger, at forslag til de i grundlovens § 19 nævnte beslutninger (dvs. beslutninger om Folketingets samtykke til visse udenrigspolitiske handlinger, herunder indgåelse af visse traktater), der måtte være i lovs form, kan undergives folkeafstemning, hvis det ved særlig lov bestemmes, at en sådan afstemning skal finde sted. Det vil i den forbindelse således navnlig skulle vurderes, om dansk tilslutning til traktatændringen vil kræve Folketingets samtykke efter grundlovens § 19.

Til nr. 2

Med ændringsforslaget foreslås det, at der skal afholdes en folkeafstemning, forud for at Danmark kan tilslutte sig forslag om, at hele eller dele af det forsvars- og sikkerhedspolitiske område i EU overgår fra enstemmighed til flertalsafgørelser i forbindelse med en ændring af traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten).

Bestemmelsen finder anvendelse ved en ændring af beslutningsformen vedrørende den del af samarbejdet inden for traktatgrundlagets bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (EU-traktatens afsnit V, der omfatter artikel 21-46), herunder navnlig bestemmelserne om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (EU-traktatens afsnit V, 2. afdeling, der omfatter artikel 42-46), der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

Om den gældende procedure i EU-traktaten for vedtagelse af afgørelser, der er nødvendige for fastlæggelse og iværksættelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, er i EU-traktatens artikel 31, stk. 1, fastsat følgende:

»Artikel 31

1. Afgørelser i henhold til dette kapitel vedtages af Det Europæiske Råd og Rådet med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i dette kapitel. [...]«

Det følger endvidere af artikel 31, stk. 2, at Rådet i visse tilfælde kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal, og det følger af stk. 3, at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan vedtage en afgørelse om, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal i andre tilfælde end dem, der er nævnt i stk. 2.

Muligheden for at træffe afgørelse ved kvalificeret flertal eller til at overgå til at træffe beslutninger ved kvalificeret flertal gælder ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, jf. artikel 31, stk. 4. Tilsvarende er i øvrigt fastslået i bestemmelsen i EU-traktatens artikel 48 om ændring af EU's traktatgrundlag, jf. EU-traktatens artikel 48, stk. 7, 1. afsnit. Det følger samlet set heraf, at det vil kræve en traktatændring efter den almindelige revisionsprocedure, hvis beslutningsformen med enstemmighed inden for militær- eller forsvarsområdet skal ændres til flertalsafgørelser.

Det bemærkes i den forbindelse, at den almindelige revisionsprocedure for EU's traktatgrundlag er fastlagt i EU-traktatens artikel 48. Denne procedure indebærer, at traktatændringer, der indebærer overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertalsafgørelse, for så vidt angår afgørelser med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, bl.a. vil forudsætte, at ændringerne ratificeres af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, jf. EU-traktatens artikel 48, stk. 4, 2. afsnit.

Der vil i forbindelse med en eventuel ændring af EU-traktaten, der afskaffer medlemsstaternes vetoet vedrørende afgørelser med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, jf. EU-traktatens artikel 31, stk. 4, på baggrund af den konkrete påtænkte traktatændring skulle tages stilling til, om den foreslåede folkeafstemning vil kunne afholdes som en bindende folkeafstemning. Det bemærkes i den forbindelse, at en bindende folkeafstemning i givet fald vil skulle have hjemmel i grundlovens § 42, stk. 6, 2. pkt., hvoraf det bl.a. følger, at forslag til de i grundlovens § 19 nævnte beslutninger (dvs. beslutninger om Folketingets samtykke til visse udenrigspolitiske handlinger, herunder indgåelse af visse traktater), der måtte være i lovs form, kan undergives folkeafstemning, hvis det ved særlig lov bestemmes, at en sådan afstemning skal finde sted. Det vil i den forbindelse således navnlig skulle vurderes, om dansk tilslutning til traktatændringen vil kræve Folketingets samtykke efter grundlovens § 19.

## 6. Udvalgsarbejdet

Lovforslagene blev fremsat den 3. maj 2022 og var til 1. behandling den 4. maj 2022. Lovforslagene blev efter 1. behandling henvist til behandling i Europaudvalget.

### *Oversigt over lovforslagenes sagsforløb og dokumenter*

Lovforslagene og dokumenterne i forbindelse med udvalgsbehandlingen kan læses under lovforslagene på Folketingets hjemmeside [www.ft.dk](http://www.ft.dk).

### *Møder*

Udvalget har behandlet lovforslagene i 1 møde.

### *Hørings svar*

Udkast til lovforslagene har inden fremsættelsen været sendt i høring, og udenrigsministeren sendte den 30. marts 2022 disse udkast til udvalget, jf. EEU alm. del – bilag 417. Den 3. maj 2022 sendte udenrigsministeren hørings svarene og høringsnotaterne til udvalget.

### *Bilag*

Under udvalgsarbejdet er der omdelt 4 bilag på lovforslagene.

### *Spørgsmål*

Udvalget har under udvalgsarbejdet stillet 44 spørgsmål til udenrigsministeren til skriftlig besvarelse, hvoraf de 19 er besvaret. De resterende spørgsmål forventes besvaret inden 2. behandling af lovforslagene.

*Lars Aslan Rasmussen (S) Ida Auken (S) Jens Joel (S) Troels Ravn (S) Anne Paulin (S) Tanja Larsson (S)*

*Henrik Møller (S) nfm. Rasmus Stoklund (S) Anne Valentina Berthelsen (SF) Karsten Hønge (SF) Rasmus Nordqvist (SF)*

*Samira Nawa (RV) Anne Sophie Callesen (RV) Søren Søndergaard (EL) Peder Hveplund (EL) Henning Hyllested (EL)*

*Jan E. Jørgensen (V) Christoffer Aagaard Melson (V) Erling Bonnesen (V) Kim Valentin (V) Eva Kjer Hansen (V) fmd.*

*Ulla Tørnæs (V) Alex Ahrendtsen (DF) Morten Messerschmidt (DF) Hans Kristian Skibby (UFG) Katarina Ammitzbøll (KF)*  
*Per Larsen (KF) Peter Seier Christensen (NB) Jens Rohde (KD)*

Liberal Alliance, Frie Grønne, Alternativet, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	49	Frie Grønne, Danmarks Nye Venstrefløjsparti (FG)	3
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	39	Alternativet (ALT)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	15	Kristendemokraterne (KD)	1
Radikale Venstre (RV)	14	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Enhedslisten (EL)	13	Siumut (SIU)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	13	Sambandsflokkurin (SP)	1
Dansk Folkeparti (DF)	10	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Nye Borgerlige (NB)	4	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	10
Liberal Alliance (LA)	3		