

Udenrigsministeriet

Folketingets Europaudvalg

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>



Bilag	Sag/ID Nr.	Enhed	Dato
	2022-11597	JTEU	4. maj 2022

EUU L 193 og L 194 – svar på spørgsmål 1 fra Søren Søndergaard (EL) stillet den 3. maj 2022 til udenrigsministeren.

Spørgsmål

Vil ministeren yde teknisk bistand til at udforme et ændringsforslag med tilhørende bemærkninger, der sikrer, 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 EU-traktaten?

Svar

Det bemærkes indledningsvis, at regeringen ikke er bekendt med, at der skulle være konkrete forslag fra medlemsstater eller EU-institutioner, der går i retning af at ændre beslutningsformen med enstemmighed inden for militær- eller forsvarsområdet til flertalsafgørelser. Det bemærkes endvidere, at såfremt det mod forventning måtte komme på tale at ændre EU-traktaten på dette område, vil traktatændringer, der indebærer overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertalsafgørelse for så vidt angår afgørelser med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, bl.a. forudsætte, at ændringerne ratificeres af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, jf. EU-traktatens artikel 48, stk. 4, 2. afsnit. Der kan i øvrigt henvises til Justitsministeriets besvarelse af 26. april 2022 af spørgsmål nr. 167 (Alm. del) fra Folketingets Europaudvalg.

Regeringen har allerede tilkendegivet, at regeringen vil være imod sådanne ændringer af traktaten. Regeringen har samtidig tilkendegivet, at regeringen ønsker en folkeafstemning, hvis det nogensinde skulle komme

på tale at afskaffe medlemslandenes vetoret vedrørende afgørelser med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

Med henblik på at understrege regeringens løfte om en eventuel kommende folkeafstemning er det indskrevet i pkt. 3.2 i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet (L 193 som fremsat), at 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. Det er endvidere samme sted tilkendegivet, at regeringen i øvrigt er imod sådanne ændringer af traktaten.

Det bemærkes hertil, at løftet om en eventuel fremtidig folkeafstemning er et politisk løfte, og at løftet ikke vil blive mere retligt bindende af at fremgå af lovteksten. Det skyldes, at et almindeligt flertal i Folketinget rent retligt til enhver tid vil kunne ændre loven. Det bemærkes i den forbindelse, at det løfte, der ligger til grund for den folkeafstemning, der afholdes den 1. juni i år, og som det fremsatte lovforslag vedrører, tilsvarende fremgår af bemærkningerne til det lovforslag fra 1993, hvorved Danmark tiltrådte Maastricht-Traktaten og Edinburgh-afgørelsen, 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.

Regeringen kan på den baggrund ikke støtte et ændringsforslag som det, der spørges til. Et sådant ændringsforslag vil dog lovteknisk kunne udformes som anført nedenfor:

Ændringsforslag til

**lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om
sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet (L 193)**

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af (...), tiltrådt af:...

1) Efter den foreslåede § 1 indsættes som ny paragraf:

»§ 2. 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.«

De foreslåede §§ 2 og 3 bliver herefter §§ 3 og 4.

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

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Med ændringsforslaget foreslås det fastsat som § 2 i lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet, 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 vetoret 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 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.

Med venlig hilsen

Jeppe Kofod