



Danish Institute for International Studies

Det danske EU forsvarsforbehold

hvorfor, hvad og med hvilken betydning

Nissen, Christine

Publication date:
2022

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (APA):

Nissen, C. (2022). *Det danske EU forsvarsforbehold: hvorfor, hvad og med hvilken betydning*. Danish Institute for International Studies. DIIS Policy Brief

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.





Det danske EU forsvarsforbehold: HVORFOR, HVAD OG MED HVILKEN BETYDNING

Efter det danske 'nej' til Maastricht-traktaten i 1992, fik Danmark fire forbehold fra dele af EUs samarbejde, herunder forsvarspolitik. I de første år var EU's samarbejde på forsvarsområdet meget begrænset, og det danske forbehold havde derfor begrænset betydning. I dag er forbeholdets konsekvenser langt mere vidtrækkende, fordi et anderledes europæisk trusselsbillede har ført til et udvidet sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde i EU.

Der er igen krig i Europa. Det har fået den danske regering og en række støttepartier til at anbefale, at Danmark afskaffer EU forsvarsforbeholdet ved

FORSVARSFORBEHOLDET BETYDER, AT DANMARK IKKE DELTAGER I:

- EU's militære operationer (11 militære missioner siden 2003, herunder genopbygning på Balkan, anti-pirateri ud for Afrikas horn eller menneskesmugling i Middelhavet)
- Det Europæiske forsvarsagentur (EDA)
- Det Permanent, strukturerede samarbejde på forsvar (PESCO)
- Forhandlinger og diskussioner i EU, der omhandler den militære del af EU's forsvarspolitik

folkeafstemningen den 1. juni 2022. Men hvad er det forbeholdet præcist indebærer, og hvad vil konsekvenserne være af at afskaffe det?

Hvorfor har Danmark et EU forsvarsforbehold?

Ved en folkeafstemning den 2. juni 1992 sagde et flertal (50,7 procent) af de danske vælgere nej til Maastricht-traktaten. For at sikre, at Danmark ikke ville blive nødt til at forlade EU, blev et flertal af Folketingets partier enige om et såkaldt nationalt kompromis. Det pegede på fire områder, hvor Danmark skulle stå udenfor fremtidig europæisk samarbejde på en række områder, herunder forsvarspolitik, en økonomisk og monetær union med fælles mønt, unionsborgerskab samt retlige og indre anliggender. I maj 1993 stemte danskerne ja til traktaten med de fire forbehold.

når de involverer militært samarbejde. Danmark kan derfor godt deltage i EU's civile missioner, fordi de ikke er af militær karakter, selvom de tager udgangspunkt i artikel 43.

Et bemærkelsesværdigt juridisk træk ved forsvarsforbeholdet er, at Danmark med forbeholdet formelt har opgivet sin ret til at påvirke det forsvarspolitiske område i EU. Forbeholdet blev i sin tid udformet som en garanti for, at Danmark ikke ville tage del i en eventuel fremtidig EU-forsvarspolitik. Men dette juridiske vilkår betød også, at Danmark afsagde sig sin vetoet inden for det forsvarspolitiske område, samtidigt med at man forpligtede sig til ikke at forhindre de øvrige medlemslande i at udvikle et tættere forsvarspolitisk samarbejde.



Et bemærkelsesværdigt juridisk træk ved forsvarsforbeholdet er, at Danmark med forbeholdet formelt har opgivet sin ret til at påvirke det forsvarspolitiske område i EU.



I 1992 eksisterede der ikke en EU-forsvarspolitik, så det danske forsvarsforbehold blev skabt ud fra forskellige forestillinger om, hvad fremtiden måske kunne bringe. Centralt stod frygten for, at et fremtidig EU-forsvarssamarbejde kunne resultere i en overnational EU-hær, hvor Danmark ville blive tvunget til at afgive både suverænitet og soldater.

Da EU nogle år senere fik en sikkerheds- og forsvarspolitik, blev den lanceret i en anden form, end den man havde frygtet fra dansk side; nemlig som et mellemstatsligt og frivilligt samarbejde, som Danmark med sit forbehold kom til at stå udenfor.

Hvad dækker det over? Forbeholdet fra et juridisk perspektiv

Det danske forbehold er enestående – intet andet EU-medlemsland har et forbehold på forsvarsområdet. Juridisk set dækker det danske forbehold over en række lovbestemmelser (Art. 26 (1); Art. 42-46), når disse har "militære implikationer". Det betyder, at Danmark står udenfor de dele af det europæiske samarbejde, der baserer sig på disse lovbestemmelser,

Forsvarsforbeholdet er heller ikke med til at bevare dansk suverænitet, når det kommer til forsvarspolitik. Det skyldes, at forbeholdet kun afskærer Danmark fra at deltage i et samarbejde, hvor deltagelse sker frivilligt, og beslutninger træffes ved enstemmighed.

Forbeholdets betydning: konsekvenser for Danmark

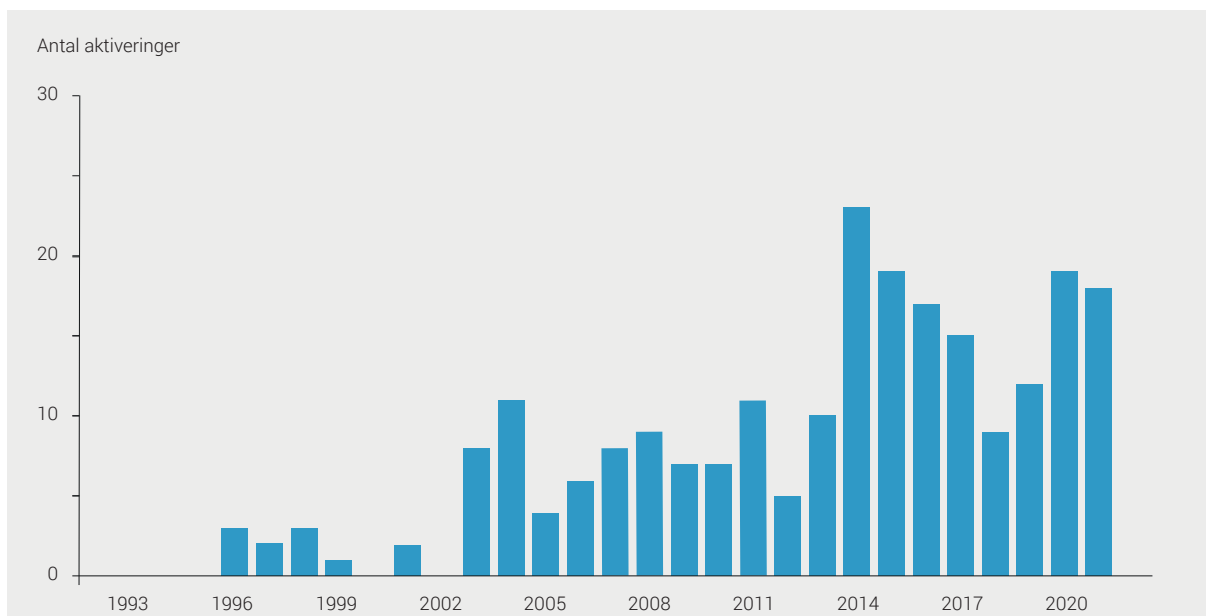
I de første år var EU's samarbejde på forsvarsområdet meget begrænset, og det danske forbehold havde derfor også begrænset betydning. Det har ændret sig i takt med, at det sikkerhedspolitiske landskab og europæiske trusselsbillede har ændret sig, og EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde derfor gradvist har taget nye former.

Forbeholdet påvirker dansk indflydelse i EU på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, da Danmark ikke har mulighed for at præge den militære del af EU's forsvarspolitiske samarbejde. Forbeholdet har også betydning for Danmarks omdømme blandt andre EU-lande. En DIIS-udredning om betydningen af forbeholdet fra 2019 viste, at Danmarks centrale samarbejdspartnere i andre EU-lande, f.eks. Holland og

Sverige, generelt mener, at Danmark er en god samarbejdspartner. Men når det kommer til forsvar, anses Danmark som irrelevant på grund af forbeholdet. Det er ikke noget, der har været ødelæggende for Danmarks sikkerhed, men mange lande undrer sig og forstår ikke,

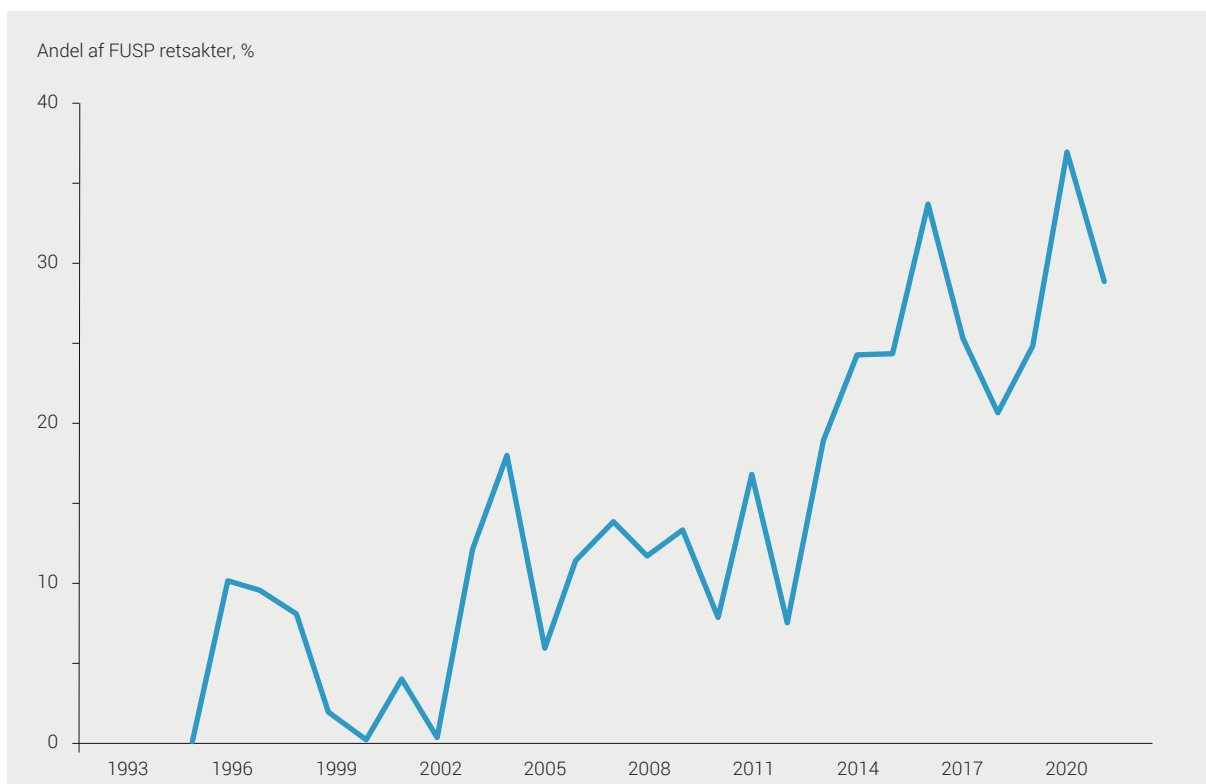
hvorfor Danmark ikke opgiver forbeholdet. Det samme gør sig gældende blandt samarbejds-partnere i USA og NATO, der gerne så, at Danmark indgik fuldt ud i EU's forsvarssamarbejde.

Figur 1. Antal aktiveringer af Danmarks forsvarsforbehold mellem 1993-2021.



Kilde: Tænketanken EUROPA på baggrund af en analyse af EUR-Lex.

Figur 2. Aktiveringer af forsvarsforbeholdet som andel i EU's FUSP basisretsakter mellem 1993-2021.



Kilde: Tænketanken EUROPA på baggrund af en analyse af EUR-Lex.

Siden 1993 er det danske forsvarsforbehold blevet aktiveret 235 gange. Det vil sige, at der har været 235 tilfælde, hvor Danmark har været udelukket fra deltagelse i militært samarbejde inden for rammerne af de paragraffer, som Danmark har forbehold for. Især inden for de senere år er der sket en markant stigning i aktiveringer af forsvarsforbeholdet.

I 2021 betød det danske forbehold, at Danmark var udelukket fra omtrent en tredjedel af EU's samlede udenrigspolitik (se figur 2). Året før, i 2020, var andelen på 37 procent. Den stigende kurve skyldes udviklingen i EU's forsvarsdimension, som især har taget fart efter en ny sikkerhedspolitisk situation for Europa, herunder Putins annektering af Krim i 2014, Migrationskrise

i 2015 og ustabilitet i det Europæiske nærområde, samt valget af Trump som amerikansk præsident i 2016 og et gentaget amerikansk ønske om, at EU og de europæiske lande løfter mere af ansvaret for sikkerheden i Europa.

Det er ikke muligt at vurdere, hvor stor en del af EU's specifikke sikkerheds- og forsvarspolitik som er påvirket af forbeholdet. Det må dog antages, at andelen af aktiveringer, når det gælder forsvars- og sikkerhedspolitikken, er væsentligt højere end under EU's samlede udenrigspolitik, da Danmark med sit forbehold står udenfor hoveddelen af den militære del af EU's forsvarspolitik.

Hvor stiller det Danmark, hvis forbeholdet...

AFSKAFFES

- Mulighed for deltagelse i EUs militære missioner og PESCO-samarbejdet (der giver EU's medlemsstater mulighed for at samarbejde tættere på sikkerheds- og forsvarsområdet)
- Mulighed for deltagelse i og indflydelse på diskussioner og beslutninger om fremtidens forsvarspolitik i EU
- Mulighed for at fravælge at deltage i EU's forsvarsrelaterede aktiviteter eller helt at blokere beslutninger i EU, der går imod danske interesser

BEVARES

- Fortsat afskåret fra deltagelse i og indflydelse på EUs militære forsvarssamarbejde
- Signal om at Danmark fortsat ønsker begrænset, politisk samarbejde om EU forsvarspolitik
- Undgår de politiske prioriteringer, der følger af at skulle vælge EU-rammen fra og til (eftersom forbeholdet dækker et frivilligt samarbejdsområde, hvor der skal tages stilling fra sag til sag)

Forfatter: **Christine Nissen, Forsker, chni@diis.dk**

Foto: Nikolaj Thide

