



Forsvarsforbeholdet – hvad stemmer vi om, og hvad stemmer vi ikke om?

Om podcasten

[Juristeriet - podcast](#)

I et nyt, kort podcast-format fra Juristeriet har vi sat adjunkt i forfatningsret Sune Klinge i stævne til en snak om den kommende folkeafstemning om forsvarsforbeholdet. Bliv klogere på, hvad der juridisk set er hoved og hale i debatten forud for afstemningen d. 1. juni 2022.

Vært: Lene Juhl Friedrichsen

Gæst: Sune Klinge, Adjunkt i forfatningsret

Musik og lyd: Emil Tarp Vang

Redaktion: Lene Juhl Friedrichsen & Emil Tarp Vang

Optaget 3. maj 2022.

Hvis du har ris, ros eller gode forslag til udsendelser om jura, så skriv til os på redaktion@jur.ku.dk.

Indholdet af podcasten

Sune Klinge (Intro-teaser):

Altså fra et juridisk perspektiv så er der meget lidt at miste, men derfor kan man godt have politiske holdninger om, at det vil man under ingen omstændigheder være med i.

Lene Juhl Friedrichsen (Intro-speak):

Den 1. juni skal vi i stemmeboksen for at stemme om forsvarsforbeholdet. Forsvarsforbeholdet betyder grundlæggende, at Danmark ikke er med i de dele af EU-samarbejdet, der har med forsvaret at gøre. Det vil sige, at vi som udgangspunkt ikke deltager i EUs militære operationer og vi er derfor heller ikke med til at betale for dem. Danmark kan dog godt være med i civile operationer under EU-flag – for eksempel er Danmark med til at opbygge retsvæsenet i Kosovo og træne politibetjente i Gaza. De danske politikere kan også deltage i mere generelle diskussioner om europæisk forsvarspolitik, men når de andre EU-lande tager konkrete

forsvarspolitiske beslutninger, må de danske ministre slukke mikrofonen og holde fingeren fra stemmeknappen.

I debatten om forsvarsforbeholdet flyder det over med argumenter for og imod, og vi hører snak om både ændrede beslutningsprocesser og om en mulig EU hær. Og det er til trods for, at der blandt andet står direkte i den nuværende traktat, Lissabontraktaten, at denne ikke kan bruges til at oprette en EU hær.

Der altså utrolig meget politik i debatten, det kommer vi nok ikke udenom, men hvad siger juraen egentlig om alt det her? Hvad stemmer vi rent faktisk om, og hvad stemmer vi *ikke* om? Det har jeg taget en snak med Sune Klinge om, han er Adjunkt i Forfatningsret, og han kan måske gøre os lidt klogere på, hvad der er hoved og hale i diskussionen om forsvarsforbeholdet.

Velkommen til.

Interview – del 1: Suverænitetsafgivelse eller ej

Lene Juhl Friedrichsen: Hej Sune

Sune Klinge: Hej Lene

Lene Juhl Friedrichsen: Vi skal i stemmeboksen den 1. juni og noget af det, vi diskuterer er om vi afgiver suverænitet ved at ophæve forsvarsforbeholdet eller ej. Justitsministeriet siger nej, hvad siger du?

Jeg siger også nej. Det afgørende i forhold til vores grundlov er jo, om vi er i en paragraf 19 eller en paragraf 20-situation, og når vi skal kigge på, hvorvidt der er tale om suverænitetsafgivelse, så har vi jo Grundlovens ord om, at det man kan efter grundloven, hvis man afgiver suverænitet er,

at man kan overdrage beføjelser, som tilkommer rigets myndigheder til en overstatslig myndighed – altså for eksempel EU.

Så det afgørende her det bliver: Giver vi nogle kompetencer eller nogle beføjelser til EU som de danske myndigheder tidligere har taget sig af, og hvis vi gør det, så er der tale om suverænitetsafgivelse. Det kunne være, at vi gav EU mulighed for forpligtede danske styrker, som jo er meget aktuelt i den her debat, men hvis ikke der er tale om, at vi giver EU kompetencer til at råde over noget dansk suverænitet, så er vi en Grundlovens paragraf 19.

Det er der jo så er interessant ved Grundlovens paragraf 19 og grundlovs paragraf 20, det er at de forskellige bestemmelser – afhængig af hvor intensivt samarbejdet er – har forskellige procedurer, som man følger. Så hvis vi kigger på suverænitetsafgivelse, så følger det, at man skal bruge 5/6 flertal og så kan man jo spørge sig selv, hvis ikke man får de 5/6 flertal i Folketinget, hvad sker der så? Så skal det ud til en folkeafstemning.

Lene Juhl Friedrichsen: Jamen så kan jeg ikke lade være med at tænke på, hvorfor vi overhovedet skal stemme om forsvarsforbeholdet?

Sune Klinge: Det var fordi, at de politiske partier blev enige om det dengang, hvor man fik Edinburgh-afgørelsen ind.

Lene Juhl Friedrichsen: Ja, og hvis vi lige for en god ordens skyld lige skal nævne det, så er Edinburgh-traktaten den traktat, som gav Danmark fire forbehold i EU-samarbejdet, og det skete jo som resultat af Maastricht-aftalen i 92, som vi stemte nej til. Men nu nævner du både paragraf 19 og paragraf 20 i grundloven, og hvis vi lige skal holde fast i paragraf 19 et stykke tid:

Altså hvor langt kan man så strække det mandat som Folketinget skal give, inden man ryger ind i paragraf 20?

Sune Klinge:

Det mandat du giver i medfør af Grundlovens paragraf 19, det må ikke blive så bredt, at du reel set omgår den ordning, vi har i Grundlovens paragraf 20. Hvis man forestillede sig at EU skulle til at bestemme over danske tropper, så ville det kræve, at man har været forbi suverænitetsafgivelsesbestemmelsen, altså en meget stor del af befolkningen, enten via det repræsentative demokrati med 5/6 flertal eller, at man ved en folkeafstemning har sagt: Det synes vi er en god ide, at EU gør. Så ville man ikke kunne, ad bagvejen så at sige, lave et så bredt formuleret mandat, at man så at sige omgik den suverænitetsafgivelse, der reelt ville ligge i det.

Lene Juhl Friedrichsen: Hvordan kunne sådan et mandat så se ud?

Sune Klinge:

Hvis jeg skulle konkretisere endnu mere, så kan man sige: Jeg vil godt kunne forestille mig, at man gav et mandat til en konkret, navngiven operation i et givent land. Og hvis – og det elsker vi jo at gøre, når vi arbejder med jura – hvis vi så udvider det fra, at man havde en konkret operation i Mali til så at sige: Hvad hvis man havde en konkret operation i Nordafrika?

Vi kunne nok godt forestille os, at de her gråzoner kunne blive tegnet endnu mere op. Men vi ville altså ikke kunne forestille os, at vi bare gav et mandat til at sige nu er der en dansk danske tropper i Bruxelles som EU bestemmer over og det ville i sagens natur være suverænitetsafgivelse.

Interview – del 2: De tre scenarier

Lene Juhl Friedrichsen:

Der er jo gang i debatten om forsvarsforbeholdet for tiden, men i den her debat der hører vi også argumenter om en mulig EU-hær og om muligheden for at EU måske i fremtiden vil ændre deres måder at tage beslutninger på. Hvad gør du, om man så må sige, for at holde skidt fra kanel i den her debat?

Sune Klinge:

Altså vi må jo sondre mellem på den ene side den situation, vi har i dag – altså status quo, hvor vi står udenfor og så den situation, hvor vi har hævet forbeholdet og så det, der har været meget oppe i debatten: Hvad vi sådan lidt mere spekulativt forestillede os, at vi ændrede selve Lissabontraktaten, så der trådte ny traktat i kraft. De tre forskellige scenarier har jeg i hvert fald glæde af ligesom at dele op inde i inde i mit hoved.

Lene Juhl Friedrichsen: Og hvor tæt er vi på på sådan en ændring? Er det noget, der er på tegnebrættet?

Sune Klinge:

Ikke mig bekendt. Fra nejsiden har det været fremme i forbindelse med, at man hypotetisk jo ikke ved præcis, hvordan EU-samarbejdet kommer til at udvikle sig i i fremtiden. Og det er jo, fuldstændig rigtigt. Men derfor bliver det også lidt vanskeligt at, rent juridisk kvalificere det, når vi ikke ved, om hypotesen bliver indfriet.

Det man kan sige fra et forfatningsretligt perspektiv, som jo er den del af juraen, jeg kommer fra, det er, at vi når vi kigger på det og kvalificerer det forfatningsretligt, så ser vi på; er der så, hvis

det var vi gik i det tredje scenarie, det vi kalder det hypotetiske scenarie, så får vi en undersøgelse af igen; er der tale om suverænitetsafgivelse, og hvis der er tale om suverænitetsafgivelse, så skal vi forbi Grundlovens paragraf 20 stykke 2 de fem sjettedeles flertal, vi nok næppe får og dermed en folkeafstemning.

Så på den måde kan man sige, den her debat handler et langt stykke hen ad vejen, i hvert fald fra et forfatningsretligt perspektiv om de checks and balances, de balancer der er mellem, hvor stor en grad af samarbejde vi indgår i, og så hvor meget demokratisk legitimitet eller hvor meget vælgerinddragelse eller repræsentativt demokratiinddragelse, vi skal have.

Lene Juhl Friedrichsen:

Så det hypotetiske scenarie, du taler om, det kan altså ikke blive en realitet gennem Ministerrådet. Det vil altså sige, Mette Frederiksen og de øvrige stats- og regeringschefer, de kan altså ikke ændre beslutningsprocesserne, hvis det altså betyder, at man afgiver suverænitet?

Sune Klinge:

Ja, nu sagde du Ministerrådet, og du mener nok Det Europæiske Råd, som er den institution, der er stats- og regeringschefernes, og dér er der den her snævre mulighed for, at Minis- at Det Europæiske Råd, nu byttede jeg også selv om, i visse tilfælde kan vedtage, at der ved vedtagelse af en konkret afgørelse skal ske en fravigelse fra kravet om enstemmighed således, at man går over til kvalificeret flertal. Så har man lige været forbi stats- og regeringscheferne og sagt ”Skal vi på det her område overgå til kvalificeret flertal?”, men så står der også, at dette ikke kan ske, altså den mulighed findes ikke for så vidt angår det militære forsvarsområde.

Lene Juhl Friedrichsen:

Så beslutningen bliver altså sendt tilbage til Folketinget eller befolkningen, hvis Folketinget ikke kan finde fem sjettedeles flertal?

Sune Klinge:

Ja, det vil det kræve efter vores Grundlov.

Interview – del 3: Kunne EU-hæren blive en realitet?

Lene Juhl Friedrichsen:

Hvis vi så tager fat i EU-hæren, så har regeringen jo nu lovet, at de vil skrive ind i lovbemærkningerne, at danskerne skal til folkeafstemning igen, hvis en EU-hær bliver en realitet. Er sådan en bemærkning overhovedet nødvendig?

Sune Klinge:

Nej, det er ikke nødvendigt, fordi lige nu er vi jo så, altså hvis vi er i status quo scenariet med eller uden forbehold, altså hvor vi har det nuværende grundlag, så har vi ikke nogen EU-hær. Så det at man taler om en EU-hær, så er vi helt henne i det tredje scenarie, for EU-landene har ikke nogen fælles hær, altså, de lande der deltager i forsvarssamarbejdet, det gør de med deres nationale styrker, som de fuldt og helt selv bestemmer over. Så, det vil ikke ændre noget, hvis vi kommer fra det status quo scenariet til det næste, nemlig hvor Forsvarsforbehold er hævet, så vil det ikke ændre noget i forhold til vores Grundlov, at vi skal have Folketinget ind over.

Lene Juhl Friedrichsen:

Jamen, hvorfor så overhovedet skrive det ind i de lovbemærkninger?

Sune Klinge:

Det kan man i virkeligheden fra et juridisk perspektiv undre sig en del over, fordi der er ikke særlig meget tvivl om, at der, hvis det var, man indførte regler om en fælles hær eller, at EU skulle gå i den retning, at det så ville kræve yderligere suverænitetsafgivelse. Så vil det jo så kræve anvendelse af Grundlovens paragraf 20 stykke 2 fem sjettedele flertal eller en folkeafstemning. Så langt så godt. Så derfor kan man sige, hvorfor så så meget palaver i dansk sammenhæng om, hvad der står i ordlydens tekst og så videre?

Der er i hvert fald ikke nogen gode grunde til det fra et juridisk perspektiv, men derfor er det jo ikke altid sådan, at man skriver lovbemærkninger ud fra – eller i øvrigt lovtekst ud fra –, hvad der juridisk giver mest mening. Så jeg tror, hvis nej-siden har fået det ind i forarbejderne, selvom at der ikke er nogen tvivl om, at det ikke forholder sig sådan i dag, så er det så er det politisk motiveret og ikke noget, der har noget at gøre med, med jura eller forfatningsret.

Lene Juhl Friedrichsen:

Så altså inden for Lissabon-aftalen, der stemmer vi ikke om en EU-hær.

Sune Klinge:

Nej.

Lene Juhl Friedrichsen:

Og bliver en EU-hær en realitet, det som du kalder et spekulativt tredje scenarie, så vil beslutningen blive sendt tilbage til Folketinget eller befolkningen, hvis Folketinget ikke kan finde fem sjettedeles flertal for beslutningen.

Sune Klinge:

Som der står i Grundlovens paragraf 20 stykke 2. Fuldstændig korrekt.

Interview – del 4: Har vi noget at miste?

Lene Juhl Friedrichsen:

Jeg ved ikke, om jeg kan stille dig det her spørgsmål, for hurtigt så bevæger vi os jo over i noget politik, men set fra et juridisk perspektiv, kan vi så tale om, at der er meget lidt at miste, hvis vi afskaffer forsvarsforbeholdet?

Sune Klinge:

Det tror jeg, er et mindre juridisk spørgsmål, altså, fra et juridisk perspektiv, så er der meget lidt at miste, men derfor kan man godt have politiske holdninger om, at det vil man under ingen omstændigheder være med i.

Lene Juhl Friedrichsen:

Nu spurgte jeg dig sådan helt indledningsvis til Justitsministeriets vurdering, og den siger jo, at Danmark ikke afgiver suverænitet, og at vi altså holder os inden for paragraf 19, og den vurdering er du jo enig i, men hvad hvis Justitsministeriet har vurderet forkert?

Sune Klinge:

Ja, hvis den vurdering er forkert, så har vi det design, kan man sige, at nu har de truffet den beslutning, de har efter grundige undersøgelser og overvejelser vurderet: Der er ikke tale om suverænitetsafgivelse. Måtte det ikke holde stik, måtte vi kunne finde en situation, der ville sige: I den her situation, der sker det, at EU begynder at handle på rigets vegne, foretage beføjelser som, som tilkommer rigets myndigheder, så kan vi efterfølgende ved domstolene få prøvet, om det her det er i overensstemmelse med den suverænitetsafgivelse, som oprindeligt var givet, men hvor der ikke blev føjet mere til i forbindelse med ophævelsen af forbeholdene. Og hvis det er tilfældet, så ville højesteret kunne sige: ”Vi har ikke afgivet suverænitet på det her område, så

derfor er vi ikke forpligtede af det, derfor er den borger, der eventuelt måtte blive berørt af det ikke forpligtet til at handle derefter.”

Lene Juhl Friedrichsen:

Sune, hvis vi her mod slutningen skulle samle lidt op, så kunne jeg godt tænke mig at spørge om, hvad stemmer vi om, når vi står i stemmeboksen den 1. juni?

Sune Klinge:

Ja, vi stemmer om, hvorvidt vi skal forlade vores forbehold og dermed i højere grad være en del af det forsvarspolitiske område i EU-sammenhæng og kunne få indflydelse på, hvad for en politik vi i EU-sammenhæng fører.

Lene Juhl Friedrichsen:

Og hvis man skulle være lidt kæk, hvad stemmer vi så ikke om?

Sune Klinge:

Vi stemmer jo i hvert fald ikke om, hvorvidt Danmark skal være med i en EU-hær. Vi afgiver heller ikke suveræniteten ved vores kryds i kraft af Grundlovens bestemmelser, som vi har snakket om. Og det sidste tredje punkt er, at vi jo heller ikke stemmer om, hvad EU kan udvikle sig til på et senere tidspunkt, det jeg kaldte det tredje scenarie.

Lene Juhl Friedrichsen:

Sune Klinge, tak fordi du kom.

Sune Klinge:

Selv tak.

Lene Juhl Friedrichsen:

Du har lyttet til Juristeriet – en podcast fra Det Juridiske Fakultet på Københavns Universitet.

Tak for nu.