

5.05.2022

Danmark har aktiveret EU-forsvarsforbeholdet 235 gange siden 1993

Aktiveringer af forsvarsforbeholdet vokser både i antal og som andel af hele EU's FUSP. Danmark er fortsat det eneste EU-land, som automatisk er afskåret fra at deltage i EU's forsvarssamarbejde.

Skrevet af

Iben Tybjærg Schacke-Barfoed

📞 +45 71 99 29 06

✉️ iben@thinkeuropa.dk

William Rohde Madsen

✉️ wrm@thinkeuropa.dk

Resumé

Siden et flertal af den danske befolkning i 1993 stemte ja til, at Danmark tog et forbehold over for EU's forsvarsdimension, har det været aktiveret 235 gange. Det viser en ny optælling fra Tænk tanken EUROPA. Hovedparten af aktiveringerne har fundet sted efter 2014 som konsekvens af udviklingen i EU's forsvarsdimension. De seneste år har Danmark derfor - afhængigt af året - ikke været med i mellem 20-37 pct. af alle retsakter vedtaget som del af EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP). Dette brief opdaterer Tænk tanken EUROPA's optælling fra november 2019^[1] ved at genanvende en metode til at opgøre antallet af aktiveringer af Danmarks forsvarsforbehold via EU-basisretsakter. Konklusionen er ligesom i 2019, at aktiveringer af forsvarsforbeholdet vokser både i antal og som andel af hele EU's FUSP. Danmark er fortsat det eneste EU-land, som automatisk er afskåret fra at deltage i EU's forsvarssamarbejde.

Antallet af aktiveringer af forsvarsforbeholdet

Danmark deltager i EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), men er som følge af forsvarsforbeholdet fra 1993 afskåret fra at deltage i den del af samarbejdet, som omhandler EU's forsvarsdimension. Det drejer sig f.eks. om deltagelse i militære missioner, udviklingen af forsvarskapaciteter mv. En ny optælling af alle FUSP-basisretsakter viser, at Danmarks forsvarsforbehold er blevet aktiveret 235 gange fra 1993 til og med den 10. april 2022. I alt svarer dette til ca. 15 procent af alle basisretsakterne i samme tidsperiode.

Sådan gjorde vi

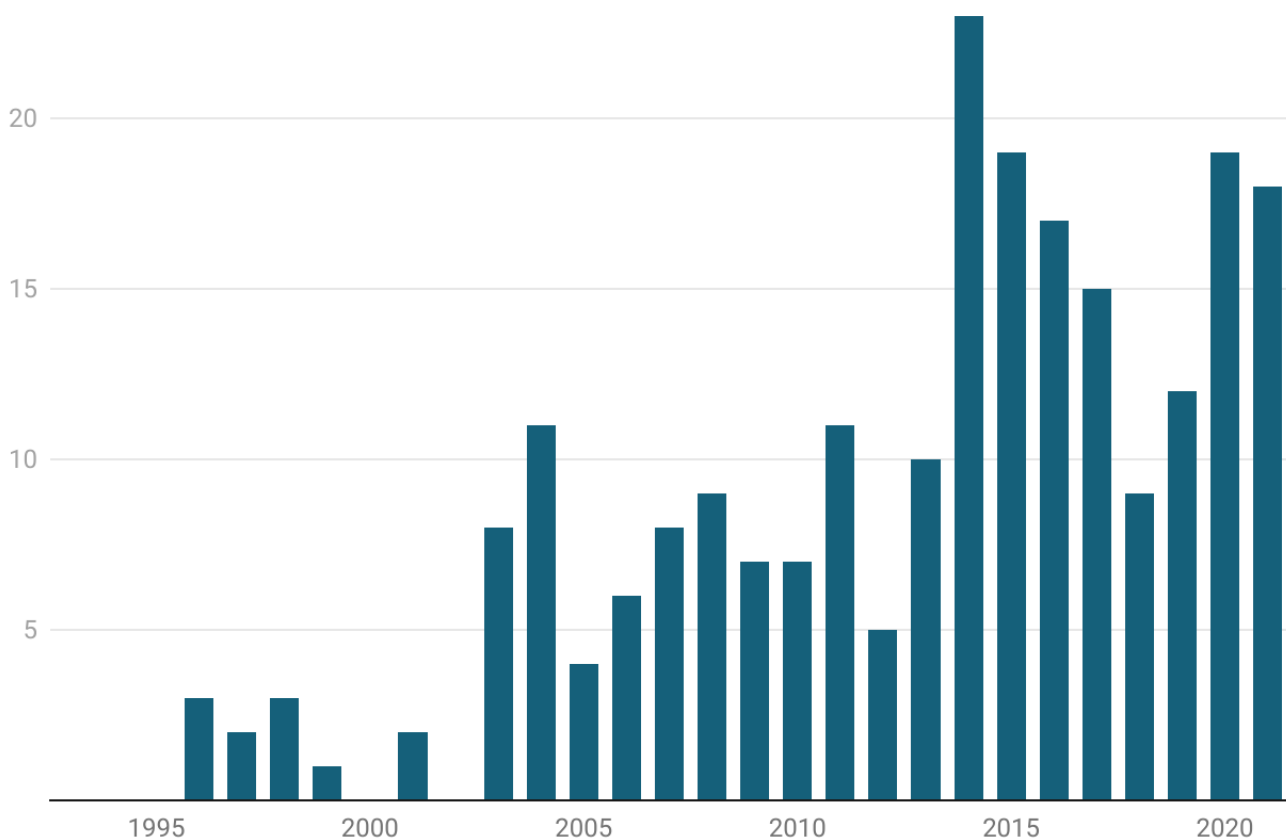
Ved at analysere basisretsakter (afgørelser mv.) kan man opgøre antal såkaldte "aktiveringer" af forsvarsforbeholdet. Én basisretsakt, som Danmark ikke er med til at udarbejde, vedtage, gennemføre eller finansiere, repræsenterer dermed én aktivering af forbeholdet, (jf. protokol 22 om Danmarks stilling). Disse er optalt og fordelt på det år, hvor basisretsakten blev vedtaget. Herefter har vi udregnet den andel af alle basisretsakter indenfor EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), hvor Danmark har aktiveret forsvarsforbeholdet. Metoden tager ikke højde for, at nogle retsakter kan have større betydning for EU's forsvarssamarbejde end andre. Der er dermed tale om en ren kvantitativ opgørelse og ikke en kvalitativ vurdering af aktiveringernes betydning for Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitik.

Udviklingen i aktiveringer af forsvarsforbeholdet

Det årlige antal aktiveringer og andelen af alle FUSP-retsakter, hvor forsvarsforbeholdet aktiveres, er steget siden 1993. I de første år efter vedtagelsen af Edinburgh-afgørelse og dermed forsvarsforbeholdet var der ikke megen dynamik i EU's forsvarssamarbejde. Første gang forbeholdet blev aktiveret var i 1996 med beslutningen om fælles retningslinjer for evakuering af EU-borgere, hvis sikkerhed er truet i et tredjeland (lande uden for EU). I 2009 trådte Lissabon-traktaten i kraft, der på en række punkter styrkede forsvarsdimensionen, og i 2010 blev forsvarsforbeholdet aktiveret 7 gange. I 2021 var antallet af aktiveringer vokset til 18. Andelen af alle FUSP-basisretsakter, hvor forsvarsforbeholdet blev aktiveret, var 29 procent i 2021. Andelen i 2010 var på 8 procent. I 2022 har der indtil videre været 6 aktiveringer ud af i alt 17 FUSP-basisretsakter, per den 10. april.[\[2\]](#)

Som allerede nævnt tager optællingen ikke højde for, at en retsakt kan have en større betydning end andre. I figurerne nedenunder vil etableringen af EU's permanente strukturerede samarbejde på forsvarsområdet, PESCO[\[3\]](#), dermed vægtes lige så meget som f.eks. udnævnelsen af en højestkommanderende til den midlertidige militære operation i Middelhavsområdet[\[4\]](#).

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

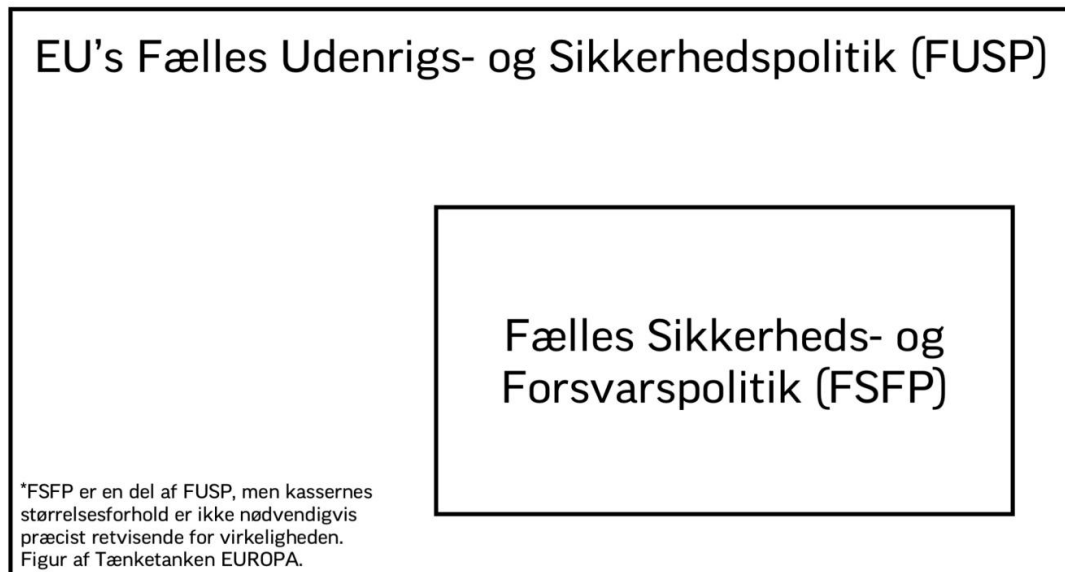


Kilde: Tænketanken EUROPA • Lavet med Datawrapper

Figur 1 viser, at der i perioden 2000 og 2010 var mellem 0 til 11 aktiveringer per år. I 2021 var dette steget til 18 aktiveringer. Disse inkluderer bl.a. afgørelser om en militær uddannelsesmission i Mali, en række PESCO-projekter og en militæroperation mod pirater i havet omkring Somalia. Det højeste antal fandt sted i 2014, hvor der var 23 aktiveringer.

Man kan derudover måle, hvor stor en andel disse aktiveringer fylder i hele EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP)[\[5\]](#). EU's Fælles Sikkerheds- og Forsvarspolitik (FSFP) er en del af FUSP (se figur 2).

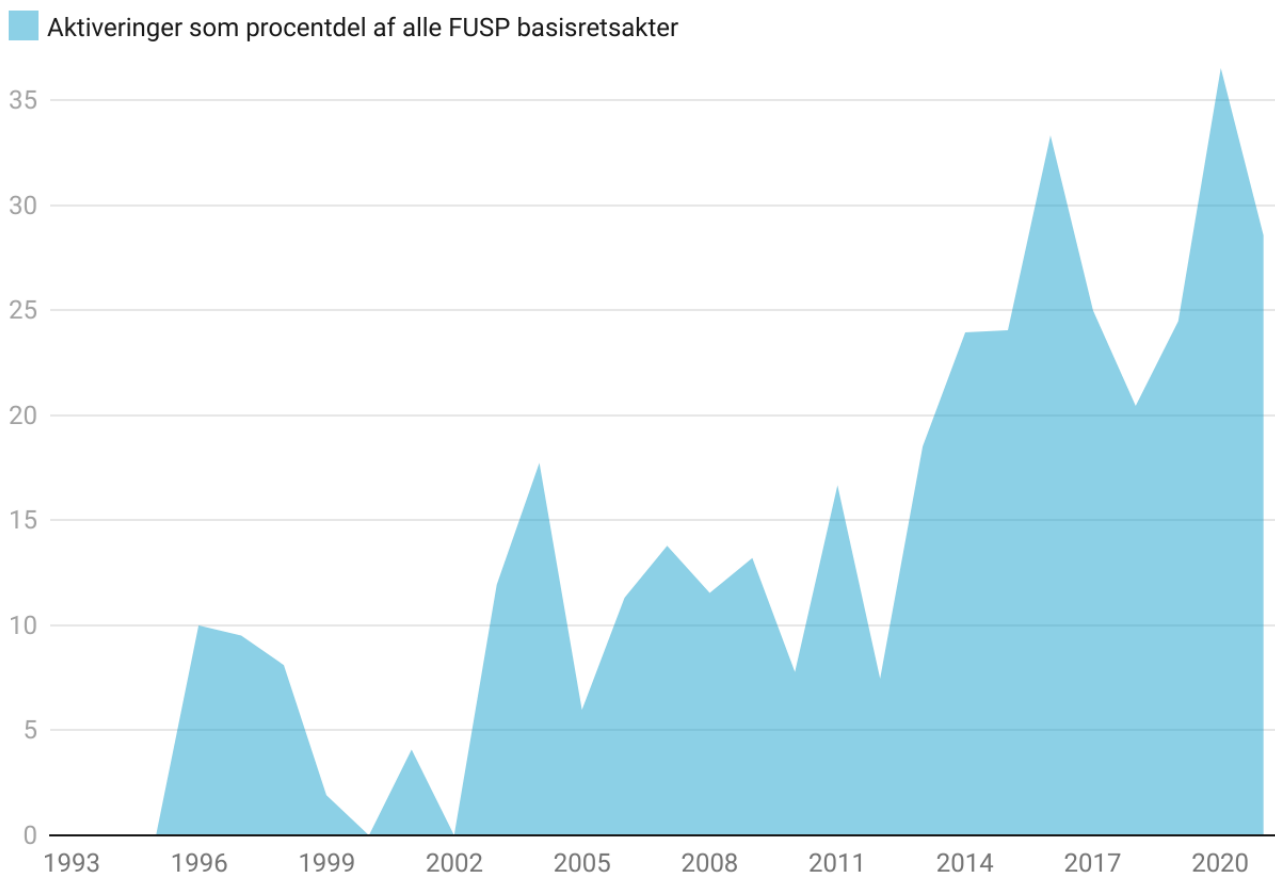
Figur 2



© Tænkertanken EUROPA

Figur 3 nedenunder viser procentdelen af alle EU's FUSP-basisretsakter, som var såkaldte aktiveringer mellem 1993 og 2021. Tendensen her er voksende. I 2021 var 29 procent af basisretsakterne omfattet af forsvarsforbeholdet. Året før i 2020 var andelen på 37 procent. Det er en konsekvens af udviklingen i EU's forsvarsdimension, som især har taget fart efter Ruslands annektering af Krim i 2014 og et gentagende amerikansk ønske om, at EU og de europæiske lande løfter mere af ansvaret for sikkerheden i Europa. EU's forstærkede forsvarssamarbejde, PESCO, blev etableret i 2017, hvor Danmark som det eneste EU-land automatisk ikke kan deltage[6]. Andre forsvarsstrukturer, som Danmark ikke kan deltage i, inkluderer forsvarsagenturet EDA[7] og dele af den Europæiske Fredsfacilitet (EPF).[8]

Figur 3. Aktiveringer af forsvarsforbeholdet som andel af EU's FUSP basisretsakter mellem 1993-2021



Kilde: Tænketanken EUROPA • Lavet med Datawrappere

Sammenligning med Folketingets EU-oplysning

Folketingets EU-oplysning har udgivet en anden optælling af "aktiveringen" af forsvarsforbeholdet^[9]. Af denne fremgår det, at Danmark fra 1993 til 2021 har aktiveret forsvarsforbeholdet mindst 30 gange. Tænketanken EUROPA's kommer som nævnt frem til 235 aktiveringer frem til den 10. april 2022. Forklaringen ligger i forskellen i opgørelsesmetode. Hvor vi opgør rent kvantitativt på baggrund af *alle* basisretsakter tilknyttet oprettelse, finansiering eller justering af en forsvarsstruktur, operation, mv.^[10], giver EU-oplysningens tabel et godt overblik over missioner, operationer og anden udbygning af samarbejdet inden for forsvarsområdet i EU. Vores metode inkluderer alle basisretsakter, hvilket kan være en indikator for den årlige udvikling af forsvarsforbeholdets omfang.

Metode

Tænketanken EUROPAs optælling af aktiveringer af forsvarsforbeholdet bruger samme metode som vores analyse fra 2019[11]. Der er i alt fire trin:

1. Søgninger i EUR-Lex (EU's database for retsakter).
2. Identifikation af aktiveringer i basisretsakter ud fra ord, emne, citering af relevante retsakter eller artikler, etc.
3. Analyse af antallet og andelen af aktiveringer vha. R og Excel.
4. Sammenligning med analyser af EU-Oplysningen, DIIS, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og andre.

For at identificere relevante basisretsakter bruger vi EUR-Lex ekspertsøgningsfunktion. Et eksempel på en søgning er følgende:

```
CC_1_CODED = 18 AND REP = REP AND (VV = false OR true) AND (DTS = 2 OR 3 OR 4) AND DD >= 01/11/1993 <= 10/04/2022 AND TE ~ "Danmark"
```

Denne søgning identificerer basisretsakter som nævner "Danmark" inden for EU's FUSP område. Dernæst undersøger vi alle retsakter for at identificere aktiveringer. Dette gentages således med flere søgninger. Mellem 1993 og 2021 er der vedtaget mere end 1500 basisretsakter inden for EU's FUSP område. Vores metode indsnævrer disse retsakter vha. EUR-Lex søgninger (jf. ovenstående eksempel), hvorefter vi manuelt undersøger hver enkelt retsakt. Vi har ligesom i 2019 valgt at fokusere på basisretsakter frem for både basisretsakter og ændringsretsakter. Basisretsakter kan være en bedre indikator for udviklingen i aktiveringer af forsvarsforbeholdet, da ændringsretsakter i højere grad ofte blot kan indikere mindre ændringer i eksisterende beslutninger (basisretsakter). Vi har derudover valgt at medtage afgørelser, hvor Danmark pga. forsvarsforbeholdet ikke kan deltage i dele af afgørelsen, eksempelvis den Europæiske Fredsfacilitet (EPF).

Fodnoter

[1]

http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_kraftig_stigning_i_aktiveringer_af_forsvarsforbehold

[2] Forsvarsforbeholdet var tæt på at blive aktiveret lige inden Vladimir Putins invasion af Ukraine, da EU planlagde en militær træningsmission:

<http://thinkeuropa.dk/politik/inden-rusland-invaderede-ukraine-var-eu-paa-vej-med-en-militaer-mission-hvad-betyder-det>

[3] PESCO blev etableret i 2017 og har som mål at koordinere og udvikle de deltagende landes forsvarspolitik og især forsvarskapaciteter. Alle EU-lande med undtagelse af Malta og Danmark deltager i PESCO. Nogle lande uden for EU har mulighed for at deltage i projekter under PESCO. USA, Canada og Norge deltager således i et PESCO-projekt.

[4] Operation Sophia (senere overtaget af Operation Irini).

[5] Det er ikke muligt at udregne andelen af aktiveringer inden for EU's Fælles Sikkerheds- og Forsvarspolitik (FSFP), da databasen EUR-Lex ikke kategoriserer disse retsakter tilstrækkeligt konsekvent. Man kan dog forvente, at andelen af aktiveringer (målt på basisretsakter) under FSFP er væsentligt højere end under den samlede FUSP.

[6] Malta har valgt ikke at deltage i PESCO. De andre 25 EU-lande deltager.

[7] Danmark deltager ikke i agenturet, men har mulighed for at deltage i enkelte af agenturets aktiviteter, f.eks. deltager Danmark i arbejdsgrupper om EU's militære mobilitet og forskning i forsvar.

[8] Danmark har ikke forbehold over deltagelse i Den Europæiske Forsvarsforbehold, hvilket skyldes, at denne traktatmæssigt er koblet op på EU's industripolitik og altså ikke EU's forsvarspolitik.

[9] <https://www.eu.dk/da/faq/alle-faqs/hvor-ofte-har-danmark-aktiveret-forsvarsforbeholdet>

[10] Som eksempel kan nævnes Operation Atalanta ud fra Somalias kyst, der har f.eks. medført vedtagelse af over 40 basisretsakter.

[11] <http://thinkeuropa.dk/politik/kraftig-stigning-i-aktiveringer-af-forsvarsforbeholdet>