

# UDKAST

## Forslag

til

Lov om afholdelse af folkeafstemning om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar

§ 1. Der afholdes folkeafstemning den 1. juni 2022 om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar.

§ 2. Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.

*Stk. 2.* Lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse.

§ 3. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

# UDKAST

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### Indholdsfortegnelse

##### 1. Indledning

##### 2. Afholdelse af folkeafstemning

##### 2.1. Gældende ret

##### 2.1.1. Retligt grundlag for afholdelse af en bindende folkeafstemning om forsvarsforbeholdet

##### 2.1.2. Regler om afvikling af folkeafstemninger

##### 2.2. Udenrigsministeriets overvejelser

##### 2.3. Den foreslåede ordning

##### 3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

##### 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

##### 5. Administrative konsekvenser for borgerne

##### 6. Klimamæssige konsekvenser

##### 7. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

##### 8. Forholdet til EU-retten

##### 9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

##### 10. Sammenfattende skema

## 1. Indledning

Regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti indgik den 6. marts 2022 et nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik. Det nationale kompromis indebærer bl.a., at aftalepartierne er enige om, at de grundlæggende ændringer af den sikkerhedspolitiske situation i Europa og et nyt normalbillede stiller nye krav til Danmarks helhjertede engagement i udviklingen af den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik.

Aftalepartierne anbefaler derfor en afskaffelse af det danske forsvarsforbehold, og partierne er enige om, at der den 1. juni 2022 skal afholdes en folkeafstemning om at afskaffe det danske forsvarsforbehold.

Forsvarsforbeholdet blev indført med Edinburgh-afgørelsen af 12. december 1992, som sammen med Maastricht-traktaten blev tiltrådt af Danmark på baggrund af lov nr. 355 af 9. juni 1993 om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten, efter at der den 18. maj 1993 havde været afholdt folkeafstemning om lovforslaget. Forsvarsforbeholdet fremgår i dag af artikel 5 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabon-traktaten. Om forsvarsforbeholdet henvises i øvrigt til det samtidig fremsatte lovforslag om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar.

Forsvarsforbeholdet blev – sammen med de øvrige danske forbehold – indført på baggrund af det nationale kompromis af 27. oktober 1992. I tilknytning til det lovkompleks, hvorved Danmark tiltrådte og gennemførte Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten, var de syv partier bag aftalen om lovkomplekset enige om, at den danske holdning til de områder, hvor Danmark opnåede et forbehold, kun kunne ændres gennem en ny folkeafstemning, jf. Folketingstidende 1992-93, tillæg A, spalte 6703.

Nærværende lovforslag fremsættes samtidig med et lovforslag om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar. Med vedtagelsen af sidstnævnte lovforslag vil Folketinget afgive sit samtykke efter grundlovens § 19 til, at regeringen i medfør af artikel 7 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling underretter de øvrige EU-medlemsstater om, at Danmark ikke længere ønsker at benytte sig af protokollens bestemmelse om forsvarsforbeholdet (protokollens del II, som udgøres af artikel 5). En sådan underretning af de øvrige medlemsstater vil indebære, at forsvarsforbeholdet afskaffes.

Det følger af grundlovens § 42, stk. 6, 2. pkt., at de i § 19 nævnte beslutninger, der måtte være givet i lovs form, ikke kan undergives folkeafstemning, medmindre det ved særlig lov bestemmes, at en sådan afstemning skal finde sted.

Formålet med nærværende lovforslag er på den baggrund at skabe det retlige grundlag for at afholde en bindende folkeafstemning om forsvarsforbeholdet.

## **2. Afholdelse af folkeafstemning**

### **2.1. Gældende ret**

#### **2.1.1. Retligt grundlag for afholdelse af en bindende folkeafstemning**

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke et retligt grundlag for at afholde en bindende folkeafstemning om forsvarsforbeholdet. Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af pkt. 1 i det samtidig fremsatte lovforslag om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar, at det er vurderingen, at en afskaffelse af forsvarsforbeholdet kan ske, uden at proceduren i grundlovens § 20 skal iagttages.

Der henvises i øvrigt til det samtidig fremsatte lovforslag om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar for en nærmere beskrivelse af forsvarsforbeholdet, herunder konsekvenserne ved at afskaffe forbeholdet.

Det følger af grundlovens § 42, stk. 5, at der ved folkeafstemningen stemmes for og mod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

#### **2.1.2. Regler om afvikling af folkeafstemninger**

Det følger af § 94, 2. pkt., i lov om valg til Folketinget, jf. lovbekendtgørelse nr. 294 af 7. marts 2022 (folketingsvalgloven), at bestemmelserne i folketingsvalgslovens § 95, stk. 3 og 4, og §§ 96-103 finder anvendelse på folkeafstemninger, der afholdes i henhold til særlig lov, medmindre andet følger af den særlige lov. Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 175 af 21. februar 2017 om ændring af bl.a. lov om valg til Folketinget.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til forslaget til loven, jf. Folketingstidende 2016-17, tillæg A, L 9 som fremsat, side 19, at der med ændringen

## UDKAST

ikke fremover vil være behov for i forbindelse med vedtagelse af særlig lovgivning om afholdelse af folkeafstemninger at tage stilling til, om den pågældende folkeafstemning skal afholdes i overensstemmelse med de almindelige regler om folkeafstemninger i folketingsvalgloven.

Det fremgår endvidere, at ændringen indebærer, at enhver landsdækkende folkeafstemning skal afholdes direkte efter folketingsvalglovens regler om folkeafstemninger (bortset fra § 95, stk. 1 og 2, som alene gælder for grundlovsumiddelbare folkeafstemninger), medmindre andet følger af den særlige lov.

For så vidt angår anvendelsen af folketingsvalgslovens § 95, stk. 3, på folkeafstemninger i henhold til særlig lov, fremgår det bl.a. videre af lovforslagets bemærkninger, at hvis folkeafstemningen afholdes i henhold til særlig lov, skal statsministeren bekendtgøre folkeafstemningens tema i Statstidende med meddelelse om, hvilken dag folkeafstemningen finder sted.

Det fremgår endvidere, at der ikke med lovforslaget blev indsat en frist for statsministerens bekendtgørelse i Statstidende, idet folkeafstemningen i den beskrevne situation afholdes som følge af en flertalsbeslutning i Folketinget. Det forudsættes dog, at folkeafstemningen udskrives så hurtigt, som det efter forholdene er muligt, til afholdelse på et tidspunkt, hvor det af hensyn til vælgerne deltagelse i folkeafstemningen skønnes hensigtsmæssigt, i det omfang datoen for folkeafstemningen ikke er fastsat i den særlige lov.

Endvidere indebærer folketingsvalglovens § 94, 2. pkt., at folketingsvalglovens §§ 96-103 finder anvendelse på folkeafstemninger, der afholdes i henhold til særlig lov, medmindre andet følger af den særlige lov. Bestemmelserne indeholder bl.a. henvisninger til folketingsvalglovens kapitel 4 om valglister, valgkort og Valgnævnet, til lovens kapitel 7 om afstemning på valgdagen og til lovens kapitel 8 om brevstemmeafgivning med de modifikationer, der nødvendigvis følger af, at der er tale om en folkeafstemning og ikke et folketingsvalg. Der henvises til Folketingstidende 2016-17, A, L 9 som fremsat, side 32.

Det bemærkes, at indenrigs- og boligministeren i medfør af folketingsvalglovens § 98, stk. 2, fastsætter nærmere regler om stemmesedlernes indhold og udformning. Med hjemmel i denne bemyndigelse er der i bekendtgørelse nr. 31 af 7. januar 2019 om stemmesedler til brug for folkeafstemninger fastsat nærmere regler herom.

## **2.2. Udenrigsministeriets overvejelser**

Som det fremgår af det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik, som regeringen (Socialdemokratiet) indgik med Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti den 6. marts 2022, er aftalepartierne enige om, at de grundlæggende ændringer af den sikkerhedspolitiske situation i Europa og et nyt normalbillede stiller nye krav til Danmarks helhjertede engagement i udviklingen af den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik. Aftalepartierne anbefaler derfor en afskaffelse af det danske forsvarsforbehold. Aftalepartierne er på den baggrund enige om, at der den 1. juni 2022 afholdes en folkeafstemning om at afskaffe forsvarsforbeholdet.

I overensstemmelse med aftalen har regeringen samtidig med fremsættelsen af nærværende lovforslag fremsat lovforslag med henblik på at opnå Folketingets samtykke i medfør af grundlovens § 19 til at afskaffe forsvarsforbeholdet.

Med henblik på at skabe det retlige grundlag for, at det samtidig fremsatte lovforslag om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar kan undergives en bindende folkeafstemning, såfremt det vedtages af Folketinget, skal det ved særlig lov bestemmes, at sådan afstemning skal finde sted, jf. grundlovens § 42, stk. 6, 2. pkt.

## **2.3. Den foreslåede ordning**

Lovforslaget har til formål at skabe det retlige grundlag for at afholde en bindende folkeafstemning om det samtidig fremsatte forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar. Endvidere angiver nærværende lovforslag de nærmere regler, der – ud over folketingsvalglovens § 94, 2. pkt., der henviser til § 95, stk. 3 og 4, og §§ 96-103 – skal finde anvendelse for afholdelse af folkeafstemningen.

2.3.1. I overensstemmelse med det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik af 6. marts 2022 foreslås med den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 1, at datoen for afholdelse af folkeafstemningen fastsættes til den 1. juni 2022.

Folkeafstemningen vil være bindende.

I overensstemmelse med afstemningsreglen i grundlovens § 42, stk. 5, stemmes der ved folkeafstemningen for og mod lovforslaget (Forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar).

## UDKAST

Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

Aftalepartierne er imidlertid enige om, at folkeafstemningens resultat bør respekteres uanset valgdeltagelsens størrelse. Regeringen finder derfor, at forsvarsforbeholdet ikke bør afskaffes, hvis et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere stemmer mod lovforslaget, selvom et nej-flertal måtte udgøre mindre end 30 procent af samtlige stemmeberettigede.

Aftalepartierne bag det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik er endvidere enige om, at stemmesedlerne (og dermed afstemningstemaet) til folkeafstemningen den 1. juni 2022 udformes som følger: ”Stemmer du ja eller nej til, at Danmark kan deltage i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar? (Forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar)”.

Det forudsættes i forlængelse heraf, at indenrigs- og boligministeren i medfør af folketingsvalglovens § 98, stk. 2, vil fastsætte, at stemmesedlerne til brug for folkeafstemningen udformes i overensstemmelse hermed.

Der henvises til lovforslagets § 1 og bemærkningerne hertil.

2.3.2. De regler, der er beskrevet under pkt. 2.1.2 ovenfor, vil finde anvendelse i forbindelse med afholdelse af folkeafstemningen.

### **3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

Der er med aktstykke 215 af 13. marts 2022 afsat 22,5 mio. kr. til oplysningsindsatsen mv. i forbindelse med folkeafstemningen.

For så vidt angår implementeringskonsekvenser for kommunerne bemærkes det, at folkeafstemningen afholdes i henhold til de regler og procedurer, som kendes fra de øvrige valgtyper. Kommunerne kan således benytte sig af det eksisterende valgberedskab i relation til alle dele af forberedelse og afviklingen af folkeafstemningen.

Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser eller implementeringskonsekvenser for stat og regioner.

Principperne for digitaliseringsklar lovgivning vurderes ikke relevante.

#### **4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

#### **5. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

#### **6. Klimamæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen klimamæssige konsekvenser.

#### **7. Miljø- og naturmæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen miljø- og naturmæssige konsekvenser.

#### **8. Forholdet til EU-retten**

Danmarks forsvarsforbehold er fastlagt i artikel 5 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabon-traktaten. Det fremgår af protokollens artikel 7, at Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser kan underrette de øvrige medlemsstater om, at det ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i denne protokol. I så fald vil Danmark fuldt ud gennemføre alle de til den tid gældende relevante foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af Den Europæiske Union.

Lovforslaget har til formål at skabe det retlige grundlag for at afholde en bindende folkeafstemning om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar.

#### **9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.**

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 30. marts 2022 til den 27. april 2022 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

3F – Fagligt Fælles Forbund, Advokatrådet, Akademikerne, Amnesty International, Atlantsammenslutningen, Beredskabsforbundet, Byretterne, Cen-Sec, Center for Cybersikkerhed, Center for Militære Studier, Centralforeningen for Stampersonel, CO-Industri - Centralorganisationen af industriansatte i Danmark, Copenhagen Business School, Danmarks Nationalbank, Danmarks Rederiforening, Danmarks Veteraner, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Dommerforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Kvindesamfund, Danske Advokater, Danske Beredskaber, Danske Maritime, Danske Rederier, Danske Regioner, Datatilsynet, Demokrati i Europa



## UDKAST

Oplysningsforbundet, Det Udenrigspolitiske Selskab, Dansk Institut for Internationale Studier, DJØF, Domstolsstyrelsen, DR - Danmarks Radio, Falck, FN-forbundet, FOA, Forsvarsakademiet, Folk og Sikkerhed, Forsvarskommandoen, HK, Hovedorganisationen for Personel af Reserven i Danmark, Hovedorganisationen af Officerer i Danmark, Hovedstadens Beredskab, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Institut for Menneskerettigheder, Interforce, Justitia, Kommunernes Landsforening, Kvinderådet, KVINFO – Køn viden information forskning, Københavns Universitet, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Naval Team Denmark, Nyt Europa, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigspolitichefen, Roskilde Universitet, Rådet for International Konfliktløsning, Sammenslutningen af lokale radio- og tv-stationer i Danmark, Statsforvaltningen, Soldaterlegatet, Syddansk Universitet, Sø- og Handelsretten, TV 2, Tænketanken Europa, Vestre Landsret, Værnepligtsrådet, Østre Landsret, Aalborg Universitet, Aarhus School of Business og Aarhus Universitet.

### 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Der er med aktstykke 215 af 13. marts 2022 afsat 22,5 mio. kr. til oplysningsindsatsen mv. i forbindelse med folkeafstemningen.  Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser for stat og regioner.
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Folkeafstemningen afholdes i henhold til de regler og procedurer, som kendes fra de øvrige valgtyper. Kommunerne kan således benytte sig af det eksisterende valgberedskab i relation til alle dele af forberedelse og afviklingen af folkeafstemningen.  Lovforslaget har ingen implementeringskonsekvenser for stat og regioner.

## UDKAST

Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	<p>Danmarks forsvarsforbehold er fastlagt i artikel 5 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabon-traktaten. Protokollens artikel 7 giver mulighed for, at Danmark kan underrette de øvrige medlemsstater om, at Danmark ikke længere ønsker at benytte sig af bl.a. bestemmelsen i artikel 5. I så fald vil Danmark fuldt ud gennemføre alle de til den tid gældende relevante foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af Den Europæiske Union.</p> <p>Lovforslaget har til formål at skabe det retlige grundlag for at afholde en bindende folkeafstemning om forsvarsforbeholdet.</p>	
Er i strid med de principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/ Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Ja	Nej  X

# UDKAST

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

Det foreslås med lovforslagets § 1, at der afholdes folkeafstemning den 1. juni 2022 om forslag til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar.

Folkeafstemningen vil være bindende.

I overensstemmelse med afstemningsreglen i grundlovens § 42, stk. 5, stemmes der ved folkeafstemningen for og mod lovforslaget (om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar). Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere, dog mindst 30 procent af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

Aftalepartierne er imidlertid enige om, at folkeafstemningens resultat bør respekteres uanset valgdeltagelsens størrelse. Regeringen finder derfor, at forsvarsforbeholdet ikke bør afskaffes, hvis et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere stemmer mod lovforslaget, selvom et nej-flertal måtte udgøre mindre end 30 pct. af samtlige stemmeberettigede.

I medfør af folketingsvalglovens § 94, 2. pkt., vil folketingsvalglovens §§ 96-103 finde anvendelse på folkeafstemningen. Bestemmelserne indeholder bl.a. henvisninger til folketingsvalglovens kapitel 4 om valglister, valgkort og Valgnævnet, til lovens kapitel 7 om afstemning på valgdagen og til lovens kapitel 8 om brevstemmeafgivning med de modifikationer, der nødvendigvis følger af, at der er tale om en folkeafstemning og ikke et folketingsvalg.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Til § 2*

Det foreslås med lovforslagets § 2, stk. 1, at loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.

## UDKAST

Den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse hænger sammen med, at der ønskes så tidlig en ikrafttræden, som folketingsbehandlingen muliggør.

Det foreslås i den foreslåede bestemmelses *stk. 2*, at lovforslaget kan stadfæstes straks efter dets vedtagelse.

Ifølge grundlovens § 42, stk. 7, kan et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, i særdeles påtrængende tilfælde stadfæstes straks efter dets vedtagelse, når forslaget indeholder bestemmelse herom.

I den forbindelse bemærkes, at nærværende lovforslag har til formål i medfør af grundlovens § 42, stk. 6, 2. pkt., at udgøre det retlige grundlag for at afholde en bindende folkeafstemning om lovforslaget om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar den 1. juni 2022. Med henblik på at muliggøre, at statsministeren hurtigst muligt i henhold til folketingsvalglovens § 95, stk. 3, kan bekendtgøre folkeafstemningens tema i Statstidende med meddelelse om, hvilken dag folkeafstemningen finder sted, er det nødvendigt, at lovforslaget kan stadfæstes straks med henblik på, at det kan træde i kraft umiddelbart efter vedtagelsen. Behovet for hurtig stadfæstelse er også begrundet i et hensyn til, at myndighederne kan iværksætte fornødne tiltag efter lovens ikrafttræden med henblik på at kunne afvikle folkeafstemningen den 1. juni 2022.

### *Til § 3*

Det foreslås med lovforslagets § 3, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Da Færøerne og Grønland ikke er omfattet af Danmarks EU-medlemskab – bortset fra det forhold, at den særlige associeringsordning, som er nærmere fastsat i fjerde del af traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, finder anvendelse for Grønland – skal loven ikke gælde for disse dele af Riget.

Det betyder, at der ikke skal afholdes folkeafstemning om forslaget til lov om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar på Færøerne og i Grønland.