

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

14. april 2003

Som opfølgning på Europaudvalgets møde den 11. april 2003 vedlægges Udenrigsministeriets notat vedrørende EU-brug af NATO-aktiver. Dansk personel.

NOTAT

UDENRIGSMINISTERIET FORSVARSMINISTERIET

Til: Udenrigspolitisk Nævn og
Europaudvalget

J.nr.: N.SP: 500.A.13 samt
Forsvarsministeriet: 7.kt.99-0262-3

Dato: 14. april 2003

Emne: EU-brug af NATO-aktiver. Dansk personel.

1. Samarbejdet mellem EU og NATO om krisestyring

Rammerne for et tæt samarbejde mellem EU og NATO om krisestyring (Berlin+) faldt på plads i forbindelse med DER/København. Den detaljerede implementering blev afsluttet i marts 2003. Det åbnede for, at EU kunne overtage NATO's operation Allied Harmony i Makedonien den 31. marts 2003. Berlin+ sikrer bl.a. garanteret adgang for EU til NATO's planlægningskapacitet samt formodet adgang for EU til forlods identificerede NATO-aktiver og -kapaciteter¹. Berlin+-principperne blev vedtaget på NATO-topmødet i Washington i 1999. Allerede her forpligtede NATO-landene – herunder Danmark – sig principielt til at stille NATOs aktiver til rådighed for EU-ledede operationer.

2. Proceduren i NATO for udlån af aktiver

Proceduren for udlån af aktiver i forbindelse med en konkret EU-operation er, at EU – på basis af forudgående kontakter mellem de to organisationer – anmoder NATO om at få adgang til at anvende specificerede NATO-aktiver til en EU-ledet operation. NATO's Råd – og om nødvendigt medlemslandene – vil i den konkrete situation endeligt skulle godkende udlån af aktiverne til EU.

Der er i NATO vedtaget en bruttooversigt over NATO-aktiver, som EU vil få "formodet" adgang til. Oversigten omfatter bl.a. NATO's hovedkvarterer, luftoperationscentre og AWACS-overvågningsfly. På oversigten figurerer også NATO-hovedkvarteret i Karup og NATO-luftoperationscenteret i Finderup.

3. EU-forsvarsforbeholdet

Ifølge forsvarsforbeholdet "deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unions opgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet, men Danmark vil ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område."

Forsvarsforbeholdet sigter på EU (og tidligere WEU), men ikke på NATO. Det har ikke været hensigten med forsvarsforbeholdet, at det skulle have konsekvenser for Danmarks fulde og hele medlemskab af NATO.

¹ I det følgende omtales for overskuelighedens skyld alene "NATO-aktiver". Dansk personel i NATO-stabe m.v., der udlånes/stilles til rådighed for EU-ledede krisestyringsoperationer som en del af et NATO-aktiv eller -kapacitet, er dog omfattet af dette notat.

Ud over dette udgangspunkt lægger Udenrigsministeriets Juridiske Tjeneste ved fortolkning af forbeholdet vægt på Petersberg-erklæringens udtryk om, at forsvarssamarbejdet i EU angår ”military units from armed forces of Member States for military tasks”. Det følger heraf, at det centrale spørgsmål er, om de relevante NATO-aktiver kan betegnes som en dansk militær enhed. I så tilfælde kan opstå en situation, hvor man må overveje, om forbeholdet skal have indvirkning i NATO.

4. NATO-aktiver i relation til det danske forsvarsforbehold

De aktiver, som NATO som organisation råder over og kan stille til rådighed for EU, er karakteriseret ved dualisme. Det centrale kendetegn for disse enheder (i modsætning til de nationale militære styrker, der kan tildeles NATO i krig, til krisestyring eller til øvelser) er netop, at NATO-aktiverne er internationale og ikke underlagt nogen national myndighed. Det militære personel har ganske vist national rang og uniform. Strafferetlig jurisdiktion forbliver ligeledes national. Løn afholdes som udgangspunkt nationalt, mens driftsudgifter betales af NATO. Men herudover er personellet først og fremmest at betragte som NATO-personel, særligt da kommandoen over enheden ligger hos NATO og ikke i den nationale militære struktur.

Det må anses for en naturlig konsekvens af NATO-aktivernes internationale karakter, at Danmark ikke i NATO kan modsætte sig, at aktivet stilles til rådighed alene med den begrundelse, at det anses for at være dansk. Det må også i relation til dansk ret være en naturlig konsekvens, at enhederne ikke anses for at være en dansk styrke. Deltagelse af NATO-aktiver i en EU-ledet operation vil derfor ikke som udgangspunkt stride mod forbeholdet, blot fordi der måtte være knyttet danske militære personer til den pågældende enhed.

At det forholder sig således, følger også af den måde, hvorpå spørgsmålet er behandlet i EU og NATO. Alle europæiske EU- og NATO-lande (bortset fra Danmark) har tilmeldt nationale bidrag til EU, men ingen medlemslande har herunder tilmeldt NATO-aktiver. Sådanne aktiver skal netop stilles til rådighed/udlånes af NATO som sådan.

Danmark vil som fuldt medlem af NATO selvsagt skulle bidrage finansielt til NATO's aktiver – også i perioder, hvor sådanne aktiver måtte være udlånt til/stillet til rådighed for EU.

Man kan rejse det spørgsmål, om forsvarsforbeholdet måtte anses for at forpligte Danmark til at kræve evt. danske militærpersoner fjernet fra et NATO-aktiv, hvis det stilles til rådighed for en EU-ledet operation. Det følger af det ovennævnte, at det spørgsmål som udgangspunkt synes at måtte besvares benægtende. Så længe der ikke er tale om, at det pågældende aktiv kan betegnes som en dansk styrke, synes det ikke påkrævet for at overholde forsvarsforbeholdet at fravige de ovennævnte to udgangspunkter: at forsvarsforbeholdet ikke gælder i NATO, og at det i EU kun gælder for danske militære styrker. Der tages ikke stilling til, om det overhovedet vil være muligt – retlig set i forhold til indgåede kontrakter og andre forpligtelser, og praktisk set – evt. med kort varsel at fjerne enkeltpersoner fra deres funktioner i NATO-aktiver.

De stationære aktiver beliggende i Danmark, nemlig NATO-hovedkvarteret i Karup og NATO-luftoperationscenteret i Finderup, er på samme måde som de øvrige NATO-aktiver, hvori der indgår dansk personel, underlagt NATO-kommando.

Den daværende regering traf den 31. oktober 1996 beslutning om, at det ikke var i strid med forsvarsforbeholdet at stille NATO-hovedkvarteret i Karup til rådighed for WEU-operationer. I forhold til fortolkningen af forbeholdet synes der ikke ud fra retlige overvejelser at være forskel på, om en aktion er ledet direkte af EU eller af WEU på EU's vegne. Uanset at fortolkningen af forbeholdet har ændret sig siden 1996, bør det fortsat være udgangspunktet, at forbeholdet ikke skal have konsekvenser for Danmarks medlemskab af NATO.

Som ovenfor argumenteret vil dansk personel i NATO-aktiver ikke stå under dansk kommando. Selv om der indgår dansk personel i NATO-aktiverne, og disse aktiver indgår i operationer med militær magtanvendelse, synes der ikke at være tale om, at Danmark anvender militære magtmidler mod en fremmed stat. Anvendelse af NATO-aktiver og dansk personels stilling i disse vil som udgangspunkt heller ikke kræve forudgående samtykke fra Folketinget, jf. grundlovens §19. Skulle en sådan konkret anvendelse imidlertid kræve Folketingets samtykke i medfør af grundlovens § 19, 2, idet det måtte være vurderingen, at der i den pågældende situation er tale om anvendelse af danske militære magtmidler mod en fremmed stat, må konsekvensen i relation til forsvarsforbeholdet nødvendigvis være, at en sådan anvendelse ikke vil kunne indgå i en EU-ledet operation.

5. Konsekvenser hvis Danmark lader forsvarsforbeholdet få indvirkning i NATO

Såfremt Danmark lader forsvarsforbeholdet få indvirkning i NATO – eller indikerer at dette vil kunne være tilfældet – kan en række mulige konsekvenser anføres. En sådan situation kunne opstå, enten hvis Danmark specifikt gjorde opmærksom på, at visse NATO-aktiver ikke ville kunne anvendes til EU-ledede operationer, eller hvis Danmark forhindrede dansk personel i NATO-tjeneste i at forrette fuld tjeneste, herunder også ved evt. udlån af NATO-aktivet til EU.

- Dansk personel i NATO-tjeneste risikerede ikke at ville blive opfattet som bredt anvendelige. Brugen af NATO-aktiver i forbindelse med en EU-operation betyder ikke nødvendigvis, at de ikke samtidig har opgaver for NATO. Et eksempel kunne være en AWACS-besætning, der under en operation over Balkan, støtter såvel EU-operationen i Makedonien som NATO-operationen i Kosovo. Det samme gør sig også gældende i forhold til planlægning og støtte af operationer. Danmark kunne i yderste konsekvens risikere at måtte trække dansk personel væk fra alle de NATO-aktiver, der ville kunne udlånes til EU.
- Tilsvarende ville det vanskeliggøre Danmarks muligheder for at få centrale poster i den nye kommandostruktur.
- En situation, hvor Danmark på forhånd opstillede begrænsninger for anvendelsen, ville give et håndfast argument imod at placere NATO-aktiver i Danmark fremover. Det om-

fatter bl.a. muligheden for at bevare og opgradere NATO-installationen i Finderup.

- Generelt ville Danmarks stilling i NATO således blive påvirket. Danmark ville formelt fortsat være fuldt medlem af NATO, men risikerede i praksis at miste indflydelse og anseelse. Det må desuden antages at ville vække betydelig undren hos de øvrige allierede, hvis Danmark skulle finde anledning til at rejse tvivl om stillingen for en række NATO-aktiver, som man i NATO formodede at kunne disponere over.

6. Konklusion

Dansk personel i NATO-aktiver vil kunne forblive i deres stillinger og forrette fuld tjeneste også ved evt. udlån af NATO-aktiverne til EU-ledede krisestyringsoperationer i overensstemmelse med de rammer, der er omtalt i nærværende notat.

Den 14. april 2003