

Betragtninger over
SUVERÆNITETSHEVDELSE
i relation til
DANSK FORSVAR

af

S.Kieler

SEP 1991

1. OM SUVERÆNITETSBEGREBET.

I politisk skrift og tale nævnes begrebet suverænitet ofte. Statsmænd og politikere af forskellig observans fremhæver vigtigheden af at hævde deres lands suverænitet eller udtrykker frygt for, at landet ved aftaler med andre lande eller ved forsømmelser på det sikkerhedspolitiske område skal komme til at afgive suverænitet såvel i inden- som udenrigspolitiske anliggender.

Begrebet suverænitet ses normalt forklaret som en betegnelse for en stats uafhængighed, overhøjhed eller eneældige magt. Det var oprindeligt herskerens - "the sovereign's" - eneret til at bestemme over undersåtternes relationer til staten og undersåtternes indbyrdes forhold. Selvom denne forklaring i dag kan forekomme anakronistisk, har begrebet suverænitet stadig enorm stor værdi i en verden af flere og flere nationalstater, som jo reelt udgør de overordnede verdenslige myndigheder på jordkloden.

I demokratisk styrede stater er "eneherkeren" afløst af et statsoverhoved, som gennem den udpegede regering og domstolenes medvirken tilstræber at tilgodese suverænitetens opretholdelse på grundlag af de af det folkevalgte parlament vedtagne love.

I indenrigspolitiske anliggender er det retten til selv at bestemme, hvilke regler, der skal gælde indenfor nationalstatens territorium samt ombord i skibe og luftfartøjer, som fører nationalstatens flag. I udenrigspolitiske forhold, er det de beføjelser, der indenfor folkerettens grænser tilkommer en uafhængig stat i forholdet til andre stater.

Det vil være urigtigt at påstå, at nationalstaternes suverænitet i verden af i dag er uindskrænket. Internationale og regionale aftaler (konventioner og pagter) sætter grænser for staters handlefrihed. De Forenede Nationers (FNs) vedtægter omtaler begrebet suverænitet, herunder retten til individuelt og kollektivt forsvar overfor fremmed magtanvendelse.¹ Eftersom vedtægter i FNs sikkerhedsråd eller flertalsafgørelser i FNs generalforsamling i tilfælde af konflikter mellem medlemsstater kan afstedkomme pålæg eller handlinger overfor nationer, som er parter i en konflikt, må FN siges at være et "overstatsligt organ", som søger at dæmpe staters ret til suverænt at bestemme. Men der er langt fra tale om et effektivt organ bl.a. på grund af veto retten i sikkerhedsrådet. Vetoretten må betragtes som et udtryk for, at de permanente medlemmer af sikkerhedsrådet (stormagterne) i spørgsmål, der berører deres vitale nationale interesser, ikke ønsker at afgive suverænitet.

Atlantpagten (NATO) er helt klart en sammenslutning af suveræne stater, hvor fælles vedtægter kræver enighed. At suverænitetsbegrebet i denne organisation er et anerkendt princip, ses bl.a. af accepten af de forbehold, som Norge og Danmark har haft med hensyn til atomvåben og stationering i fredstid. Det ses også af, at de enkelte medlemsstater selv bestemmer størrelsen af deres

¹Se FNs charter kap.1 art.2 og kap.7 art.51.

forsvar. Og at de i krisesituationer selv bestemmer, hvorledes de vil støtte den fælles sag. De enkelte staters indsats og bidrag til alliancen er således i høj grad et spørgsmål om solidaritet, et moralsk begreb, der ligger uden for suverænitetetsbegrebets verden. Solidariteten må opfattes som modydelsen for større fælles sikkerhed.

Endvidere er det sådan i NATO, at den overførsel af national kompetence, som under optræk til krig ville ske ved overgivelse af den militære kommando til NATO og ved andre staters deltagelse i forsvaret af eget territorium, i Danmark kræver en folketingsgodkendelse. Men indtil sådanne afgørelser er truffet, tilkommer det alene Danmark at håndhæve sin suverænitet bl.a. ved indsættelse af forsvarets styrker.

Verdensordenen er i dag en blanding af de enkelte nationers kamp om magt og indflydelse samt deres bestræbelser for ordnede og sikrede internationale relationer. Det første giver sig udtryk i ønsker eller krav om ændringer af status quo, bakket op af militære magtmidler og deres eventuelle brug til at nå egne mål. Det sidste giver sig dels udtryk i villighed til at få aftalt internationale konventioner², dels i staters tilslutning til regionale sikkerhedsfællesskaber, som f.eks. NATO.

Sådanne fællesskaber yder imidlertid ingen garanti mod suverænitetsmæssige konflikter selv mellem stater tilhørende samme organisation. I NATO huskes især den såkaldte "torskekrig" mellem Island og Storbritanien og det latente konfliktforhold mellem Grækenland og Tyrkiet. Indenfor NATO har sådanne konflikter dog kunnet løses ad forhandlingens vej i modsætning til i den nu nedlagte Warszawapagt (WP), hvor militære indgreb overfor medlemsstater flere gange i pagtens historie har fundet sted.

Det er blevet hævdet, at det især er stormagterne, som er meget suverænitetsbevidste og nidkære overfor mulige krænker af deres suverænitetsrettigheder. Der henvises f.eks. til USAs brug af våbenmagt i selvforsvar, når dets militære styrker, der optræder udenfor landets grænser, udsættes for reelle eller formodede trusler. Man kan i denne forbindelse også notere sig den meget militante form for grænsebevogtning, som blev udøvet af den tidligere Sovjetunion og dens allierede; det var en form for suverænitetshåndhævelse i fredstid, som har resulteret i flynedskydninger, opbringelse af fremmede skibe og drab af personer på land, når der har været den mindste formodning om suverænitetskrænkelser.

I tidligere tid ville sådanne episoder kunne have udviklet sig til egentlig krig, men efter atomvåbnenes tilkomst får isolerede hændelser af den art næppe lov at eskalere. Men det er ikke alene stormagterne, som nøje vogter på deres suverænitet. Også mindre nationer - især sådanne, som har autoritære styreformer - har i tiden efter anden verdenskrig undertiden optrådt ligefrem provokerende i forhold, der berører andre nationers rettigheder.

²Havretskonventionen af 1982 er et godt eksempel, selvom den endnu ikke er ratificeret af alle søfartsnationer.

Det tidligere Østtysklands, DDRs, optræden overfor bl.a. danske orlogsskibe i Østersøen er eksempel på sådanne provokationer.

Endelig må nævnes, at der også er historiske eksempler på, at en stats suverænitet kan være en fiktion. Mest nærliggende er det at nævne den danske stats stærkt indskrænkede suverænitet under den tyske besættelse i begyndelsen af 1940'erne, mens der endnu eksisterede en forfatningsmæssig dansk regering. Og i tiden efter den anden verdenskrig har man især heftet sig ved de mindre staters begrænsede suverænitet i den nu nedlagte WP, som bl.a. begivenhederne i Ungarn i 1956 og i Tjekkoslovakiet i 1968 viste.

Den seneste udvikling i Øst- og Sydeuropa og i den tidligere Sovjetunion viser i øvrigt i hvor høj grad de nyorienterede nationer og delstater slår på suverænitetsbegrebet og fremhæver deres ret til at håndhæve egen suverænitet. Samtidig har begivenhederne omkring den persiske havbugt i 1990/91 bevist FN pagtens villighed til med militære midler at støtte små nationers suverænitetsbehov, vel at mærke, når sikkerhedsrådet har kunnet optræde med en fælles holdning til løsning af opståede problemer.

Der er således ud fra tidligere og aktuelle verdensbegivenheder næppe grund til at antage at suverænitetsbegrebet i relationerne mellem verdens mange nationer skulle være ved at miste sin betydning. Der er tegn på, at mange nationer ser deres fordel ved at handle i fællesskab ved løsning af konfliktsituationer, selvom dette måtte medføre begrænsninger i den nationale ret til selvbestemmelse. Det er dog fortsat de enkelte nationer, som afgør, hvor meget eller hvor lidt de vil afgive af selvbestemmelsesretten, og hvilke bidrag de vil yde til en fælles aktion.

2. Suveranitetshævdelse, kriterier og midler.

Som det er fremgået af indledningen til denne redegørelse er suveranitetsbegrebet et meget vigtigt princip i de fleste staters politik, og der lægges derfor stor vægt på at hævde og håndhæve den nationale suveranitet både indadtil og udadtil. Stater, der afstår fra at håndhæve deres suveræne rettigheder, eller som ikke besidder egnede og tilstrækkelige instrumenter til suveranitetshævdelse, vil af andre stater blive betragtet som svage, og vil derfor i en krisesituation være særlig udsatte for pressions- eller overgreb fra andre staters side.

Der er flere midler, hvormed stater søger at hævde deres suveranitet, og der vil, afhængig af den udenrigspolitiske situation, være forskellige kriterier i fred, krise og krig.

Den diplomatiske aktivitet er et vigtigt middel i suveranitetshævdelsen, i hvert fald så længe krigstilstand ikke hersker. Den diplomatiske aktivitet øves både overfor enkeltstater, når der opstår indbyrdes konfliktstof, og overfor de regionale og internationale organisationer. Diplomatiets selv i en krigssituation være rede til at træde i funktion i forbindelse med våbenhvile- og fredsforhandlinger. Indenfor både FN og NATO har diplomatiets en permanent vigtig rolle at spille som formidler af nationale synspunkter og ved indgåelse af fælles aftaler. Konfliktstof kan løses af den Internationale Domstol, men kun hvis alle involverede parter er indstillet på at bøje sig for domstolens afgørelse. Og det har sjældent været tilfældet, for det er ganske få konflikter, som har fundet deres løsning gennem den Internationale Domstol.

Det næste led i en stats suveranitetshævdelse er dens efterretningstjeneste, den civile som den militære. Uden permanent årvågenhed overfor mulige trusler udefra er det ikke muligt at hævde sin suveranitet ved at træffe rettidige forholdsregler til at imødegå alvorlige trusler mod staten. I Danmark er efterretningstjenesten knyttet til forsvar og politiet og har direkte referencen til den siddende regering. En efterretningstjenestes effektivitet vil være meget betinget af, at dens virksomhed kan foregå i en rimelig grad af hemmeligholdelse overfor potentielle modstandere og dermed også overfor offentligheden. Inden for NATO er der et udbredt samarbejde mellem medlemsstaternes efterretningstjenester, men selv efter at NATO har overtaget den militære kommando, vil de nationale efterretningstjenester vedblive at bestå som nationale organer.

Diplomati og efterretningstjeneste kan bidrage til hævdelse af suveranitet, men kan ikke håndhæve den. Politi- og militærstyrker af forskellig art er staternes egentlige magtmidler, som kan håndhæve nationens suveranitet. Mens politiets "raison d'être" er nationens interne sikkerhed, er militærets "raison d'être" sikkerhedsproblemerne i forhold til andre stater.

Nationalstaterne tilstræber at dimensionere deres militære styrker for at kunne opfylde den nationale strategi i krigstid og for at kunne afvende potentielle modstandere fra at iværksætte et militært angreb. I en alliance må staterne tilpasse deres forsvar

alliancens målsætninger. Hertil kommer så de nationale krav om at kunne imødegå krænkelser af suveræniteten i fredstid. Man kan sige, at indsættelse i forsvarssøjemed af et lands militære styrker i krigstilfælde er den ultimative form for suverænitets-hævdelse, og at isoleret brug af våbenmagt i suverænitets-hævdelsesøjemed i en spændt krisesituation er den stærkeste form for suverænitets-hævdelse i fredstid.³

De efterfølgende afsnit i denne redegørelse for suverænitets-hånd-hævelse vil fortrinsvis koncentrere sig om de danske forsvars-styrkers betydning for suverænitets-håndhævelse i freds- og krisetider. Her er det, som uddybet senere, primært det maritime og sekundært det luftmilitære område, som kommer på tale, mens det landmilitære aspekt er af mindre omfang, henset til politiets opgaveområde.

Særligt problemfyldte kriterier for suverænitets-håndhævelse foreligger for neutrale stater i en krigszone. De tre skandinaviske lande har historiske erfaringer - såvel positive som negative - fra deres neutralitetsbevogtning under de to verdenskrige. Det, der stiller særlige krav til neutrales suverænitets-håndhævelse, er, at der skal gribes ind overfor krænkelser fra begge de krigsførende parters side, og på en sådan måde, at den neutrale nation ikke kan beskyldes for at favorisere den ene af de to krigsførende parter. I begge verdenskrige var det de maritime og luftmilitære aspekter, der krævede særlig opmærksomhed og handling fra neutral side. Danmarks erfaringer om flådens betydningsfulde virksomhed under neutralitetsbevogtningen under første verdenskrig er belyst i flere skrifter.⁴ Norges erfaringer vedrørende suverænitets-hævdelse på den norske kyst i tiden før den tyske besættelse under anden verdenskrig er også af interesse. Norske militærhistorikere har redegjort for, at de norske sø- og luftmilitære midler både var utilstrækkelige og for forældede til at imødegå de overgreb på norsk sø- og luftterritorium, som blev begået af begge de krigsførende parter. Sverige har værdifulde erfaringer for kravene til en effektiv neutralitetsbevogtning til søs og i luften fra begge verdenskrige. De ganske betydelige og moderne flåde- og luftstyrker, Sverige besad i sidste halvdel af anden verdenskrig og i de efterfølgende 25 år, var en direkte følge af de praktiske krav til suverænitets-håndhævelse, som forelå for en neutral stat i en krigszone. Når det i begge krige var de sø- og luftmilitære aspekter, der var i forgrunden, skyldtes det, at det skandinaviske områdes geografi primært havde maritim- og luftstrategisk betydning for de krigsførende parter.⁵

³Fredstid omfatter krisesituationer, hvor der nok kan forekomme våbenbrug, men ikke i et omfang, så der hersker egentlig krigstilstand.

⁴Se bl.a. Halfdan Barfods "Vor flåde i Fortid og Nutid" kap.10 (udg.1941).

⁵De tyske transitkrav gennem Sverige, som Sverige tøvende efterkom i de første år af anden verdenskrig er et aspekt, som ikke er belyst i denne redegørelse.

I den herskende verdenssituation og henset til landets medlemskab af NATO er det vel ikke særlig sandsynligt, at Danmark påny vil komme til at spille rollen som neutral stat i en krigszone. Men den militærstrategiske betydning af Danmarks, Færøernes og Grønlands sø- og luftterritorium, og rigets store afhængighed af sø- og lufttransport samt stærkt øgede interesseområder til søs, som følge af institueringen af økonomiske zoner, gør det sandsynligt, at det primært er på det maritime område, at der bliver behov for dansk suveranitetshåndhævelse navnlig i krisesituationer, men også under normale fredsforhold.

Så længe krigsmæssige operationer ikke er begyndt, er det af afgørende betydning at hævde de territoriale rettigheder, specielt til søs og i luften, hvor statens grænselinier ikke er naturligt markeret, som tilfældet er på landjorden. Undladelse af at hævde sine nationale rettigheder kunne meget vel i det lange løb føre til en fortabelse af disse rettigheder.

Det kan for mange mennesker under den igangværende afspændings- og nedrustningsproces mellem supermagterne måske være vanskeligt at forestille sig, hvorledes der skulle kunne opstå udenrigspolitiske kriser, der berører dansk interesseområde. Her må man betænke, at det internationale klima ofte har svinget drastisk, og at overgangen fra tilsyneladende rolige forhold til meget urolige og truende forhold, som følge af uforudsete begivenheder, undertiden har været meget kort. Verden er i dag således beskaften, at uroligheder i een del af verden, hurtigt kan forplante sig til andre dele af verden, specielt når supermagternes interesser står på spil. Det er troligt sådan, at sandsynligheden for, at der skulle udbryde en ny total verdenskrig i atomalderen, er lille sammenlignet med sandsynligheden for, at der påny kan opstå alvorlige krisesituationer på niveau med Cubakrisen i 1962, omend de næppe vil være af samme substans som denne.

De nordlige lande med tilgrænsende havområder fik som følge af den militærtekniske udvikling i 1970/80'erne øget betydning som muligt konfrontationsområde mellem Øst og Vest.⁶ Selvom denne tendens synes dæmpet som følge af den seneste politiske internationale udvikling, vil militærgeografiske interessemodsatninger i omtalte område kunne give anledning til konfrontationer under nye og uventede udviklinger i de internationale relationer. Og man bør ikke glemme, at de danske stræder fortsat vil udgøre et vigtigt strategisk knudepunkt i netværket af de internationale vandveje. Nye krisesituationer, som kan komme til at berøre dansk interesseområde, kunne bl.a. tænkes at udspringe af militære opgør i den såkaldte tredje verden, hvor en af stormagternes klienter er direkte involveret. De kunne også opstå af en militær ustabil situation i fremtidens Europa. Men kriser kan tillige opstå som følge af konfliktstof på et lavere plan.

For det danske rigsfællesskabs vedkommende kunne man principielt opstille følgende tre kriterier for krisesituationer:

⁶Se bl.a. SNU's "Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik" (udg. 1986).

- a. En krise på lavt plan opstået eksempelvis som følge af krænkelser eller overgreb på de nationale rettigheder til søs eller i luften, herunder forulempning af danske statsborgere.
- b. En krise på mellempplan opstået eksempelvis som følge af krænkelser af territorium eller ejendom eventuelt i forbindelse med militære operationer eller krigshandlinger udenfor dansk område.
- c. En krise på højt plan som følge af fremmede magters tilsyneladende forberedelser til et militært angreb på det danske rige eller dets allierede.

Ethvert af disse niveauer ville have behov for suverænitets håndhævelse af forskellig art og grad. Bidrag fra og krav til de forskellige grene af dansk forsvar ved suverænitets håndhævelse på land, i luften og til søs i krisetider - omtalt i den omvendte orden, i hvilken problemerne formentlig ville opstå - behandles i de følgende afsnit.

3. Suverænitetshåndhævelse på land.

Overvågning af landterritoriet i fredstid og tilsyn med, at landets love overholdes, er primært en politiopgave og vil i et land som Danmark ikke kunne få afgørende indflydelse på dimensioneringen af landets militære styrker. Visse nationer opretholder særlige paramilitære sikkerhedsstyrker eller nationalgarder, hvis hovedopgave er at sikre intern "ro og orden" såvel i fred som i krig. Sådanne styrker er rettet primært mod landets egne borgere, men er i krigstilfælde tillige blevet brugt til at holde befolkningen i besatte områder i ro.

Det danske Hjemmeværn er ikke en sådan sikkerhedsstyrke, selvom det i en højere beredskabssituation skal assistere politi og forsvar med overvågning og bevogtning på landterritoriet. I overvågningen af landterritoriet assisteres politiet i øvrigt af mange andre myndigheder og af den civile befolkning, som bebor og daglig færdes på landjorden.

Særlige forhold kan medføre behov for indsættelse af egnede militære enheder til overvågning og eventuel suverænitetshåndhævelse på landjorden. I krisesituationer på højt niveau vil en fordækt indtrængning af en fremmed magts specialenheder (såkaldt infiltration) kunne finde sted. Det vil heller ikke kunne udelukkes, at begrænsede fremmede militærenheder søger at sikre sig fodfæste på isolerede øer eller ubeboede kyststrækninger før et krigsudbrud. Det vil primært være en hærøpgave at imødegå sådanne krænkelser, omend transporten af de nødvendige hærstyrker vil kunne blive en opgave, som må udføres eller sikres af søværnet eller flyvevåbnet.

I denne sammenhæng skal SIRIUS-patruljen og de to baser "Daneborg" og "Station Nord" på Grønland nævnes. SIRIUS-patruljen - som er organiseret som en sømilitær enhed, men som i øvrigt rekrutterer sit personel fra alle værn - har til hovedopgave ved sin hyppige tilstedeværelse langs de ubeboede kyststrækninger i Nord- og Østgrønland at hævde rigets suverænitet overfor fremmede magter. SIRIUS-patruljens personel kan i givet fald optræde med våbenmagt og løse begrænsede suverænitetshåndhævelsesopgaver på land i Grønland.

Andre specialenheder som Hærens Jægerkorps og Søværnets Frømandskorps kan i krisesituationer på lavere niveau, opstået f.eks. som følge af terroristaktioner og lign., på land i andre dele af riget, indsættes i samarbejde med politiets specialstyrker for at sikre den interne suverænitet.

I meget alvorlige krisesituationer med udsigt til krig kan landet markere sin vilje til ultimativ suverænitetshævdelse overfor potentielle modstandere ved at iværksætte mobilisering og beordre Hjemmeværnet på plads.

På det høje kriseplan kunne der også blive tale om at tilkalde specielle NATO styrker - f.eks. "NATO's brandkorps" - for at demonstrere alliancesolidariteten. Dette vil være tiltag, som primært styrker det landmilitære forsvar. Men det er også kostbare foranstaltninger, som det vil være vanskeligt at

opretholde i en langvarig kriseperiode. Det er derfor foranstaltninger, som en regering vil være tilbøjelig til at gribe til senest muligt.

4. Suverænitetshåndhævelse i luften.

Lufthavet er ligesom søen en åben transportvej, der adskiller sig fra landterritoriet ved at være delt i områder, hvor nationalstater har højhedsret, og i områder, som principielt er fri for alle nationer.

I fredstid er flytrafikken - såvel den civile som militære - kraftigt reguleret af internationale aftaler og stærkt afhængig af en effektiv fungerende flyvekontrol og etablerede flyveruter. Enhver stat har imidlertid ret til at forbyde lufttrafik over sit land- og søterritorium, og militære flys adgang til fremmed luftterritorium kræver særlig indhentet tilladelse. Til søs udenfor de nationale territorier er flyvning fri også for militære fly, men selv disse vil i fredstid af flyvesikkerhedsmæssige grunde være både afhængige og begrænsede i deres aktivitet af den civile flyvekontrol.

De problemer, som kan opstå i luften og for luftfarten, kan derfor groft opdeles i krænkelser af et lands luftterritorium og indgreb mod de rettigheder, som en nations luftfartøjer har udenfor territoriet.

I en krisesituation kan en potentiel modstander på eget luftterritorium forbyde start og landinger og lukke normale flyveruter overfor bestemte nationers flyselskaber (f.eks. SAS), uden at der fra modpartens side kan gøres meget andet end diplomatiske henvendelser for at få frigivet besætning og passagerer og eventuelt få omdirigeret fly, som er strandet i det land, som har indført flyveforbud. Både civile og militære fly kan i krisesituationer endvidere blive generet eller mere eller mindre hindret i at benytte bestemte ruter og områder i internationalt luftrum, hvor den potentielle modstander mener at have særlige interesser.

For Danmarks vedkommende går f.eks. de interne flyveruter til Bornholm, Færøerne og Grønland gennem internationalt luftrum. Der kan i krisesituationer opstå behov for at hævde retten til at benytte sådanne flyvestrækninger uhindret, og udover at rejse en sådan sag på regionalt plan og i FN med henblik på at få konstaterede chikaner til at høre op, kunne der tænkes tilfælde, hvor f.eks. vigtige transportfly måtte eskorteres af egne jagerfly for at sikre deres uhindrede flyvning.

Ved overgreb mod danske skibe eller installationer i internationalt farvand kunne der i krisesituationer også tænkes at opstå behov for flystøtte, for alene det, at et militært luftfartøj viser sig på et krisested, vil kunne have en dæmpende virkning på mulige krænkelser af danske statsborgere og ejendom.

Såvel på et lavere som på et højere kriseplan er det både utilsigtede og tilsigtede krænkelser af luftterritoriet, som først og fremmest vil stille krav til dansk suverænitetshåndhævelse i luften. Uønskede fremmede fly kan afvises ved varselsskud fra søen eller landjorden, men den mest effektive afvisning finder sted ved hjælp af bevæbnede jagerfly, som afhængigt af omstændighederne kan ledsage de krænkende fly ud af luftterritoriet eller tvinge dem til landing på eget territorium, for at flyet og dets

hensigter kan blive nærmere undersøgt. Jagerflyene har mulighed for at kommunikere med de krænkende fly og give dem tegn til at fjerne sig eller følge med, mens de endnu er i luften.

I skærpede situationer må jagerflyene håndhæve suveræniteten ved at skyde varselsskud eller om nødvendigt skyde med skarpt med deres maskinkanoner. Brug af missiler, hvad enten de er flyland- eller søbaserede til suverænitetsbevarelse i fredstid vil af eskalatoriske årsager være betænkeligt, men i meget spændte situationer må flyvevåbnet, såvel som de andre værn, være rede til at bruge nødvendig våbenmagt mod indtrængende fly. Da krænkelser af luftterritoriet i en skærpet situation kan forekomme flere steder samtidigt må flyvevåbnets normale "intercept" beredskab udvides og fordeles på flere flyvestationer, for at kunne sikre tilstrækkelig og rettidig indgriben.

Søværnets skibe vil også kunne have en opgave i at håndhæve suveræniteten overfor fremmede luftfartøjer, som krænker dansk luftrum, idet de meget vel kan befinde sig i det område, hvor en indflyvning finder sted. De bedst bevåbnede orlogsskibe er i dag i besiddelse af det nødvendige varslings- og ildledelsesudstyr til at kunne varetage suverænitetsbevarelse overfor krænkende fly, der ikke flyver i stor højde.

I fremtiden vil man kunne se droner anvendt i recognosceringsøjemed. Brug af sådanne over fremmed territorium vil være en suverænitetskrænkelse, men i krisituationer vil det være mindre betænkeligt at hindre sådant ved nedskydning, end det ville være at bruge skarpe våben overfor bemandede luftfartøjer. Supermagterne sender i dag også i fredstid deres spionsatellitter henover fremmed territorium, men der synes at være en stiltiende accept af dette hos de to supermagter. Mindre nationer har slet ingen midler til at hindre noget sådant.

Et særligt problem er opstået ved den nye internationale konvention for internationale stræder, hvor der gælder en generel transitret også for militære luftfartøjer. I en krisituation kan en fremmed magt påberåbe sig ret til at sende f.eks. fastvingede recognosceringsfly eller helikoptere frem og tilbage gennem farvande som Fehmarnbælt, Storebælt, Kattegat og også den svenske del af Øresund. For at overvåge sådanne flyvninger uden for de normale flyveruter, må det fremmede luftfartøj "skygges" konstant, mens det befinder sig over omtalte stræder. Enheder fra flyvevåbnet - evt. bistået af de andre værn - må være rede til at håndhæve suveræniteten, for det fremmede luftfartøj kan - utilsigtet eller tilsigtet - let komme til at krænke dansk territorium.

Som det fremgår af dette afsnit stiller suverænitetsbevarelse i luften først og fremmest krav til flyvevåbnets jagerfly, men også især til søværnets enheder, som er bevåbnede med moderne antiluftvåben og det hertil nødvendige ildledelsesudstyr, kan nødsages til at bidrage til denne form for suverænitetsbevarelse. Missilforsvaret på landjorden er mindre egnet til suverænitetsbevarelse i krisituationer på grund af eskalationsfaren, men er selvfølgelig af stor betydning ved den

ultimative suveranitetshævdelse, som finder sted ved et krigsudbrud.

Endelig må det fremhæves, at den permanente overvågning af luftrummet, der udføres af flyvevåbnets kontrol- og varslings-tjeneste, er et meget vigtigt led i evnen til at udøve suveranitetshåndhævelse i luften.⁷

⁷Dansk forsvar har ikke store muligheder for at håndhæve suveraniteten i luften over Grønland og Færøerne og vil i krisesituationer være stærkt afhængig af allieret støtte hertil.

5. Suverænitetshåndhævelse til søs.

Søen er ikke alene en transportvej, for den har i modsætning til lufthavet en række betydelige ressourcer, som udnyttes erhvervs-mæssigt. Søen har derfor ofte være en "stridsplads" mellem nationerne, ikke bare i militær forstand, men også i økonomisk og selv i dybeste fredstid. Det er bl.a. derfor, der nu gennem FN er søgt institueret et særligt "regime" på søen udtrykt i de seneste havretskonventioner.

Der er fire væsensforskellige områder til søs i suverænitetsmæssig betydning. I sit indre territorialfarvand har en nation samme suverænitet som på land. Københavns Red med Drogden og andre snævre farvande ved de danske kyster er dansk indre territorielt farvand. I sit ydre territorialfarvand (som i dag er defineret til en max. bredde på 12 sømil fra basislinier ved kysten) har en nation også en høj grad af suverænitet, men kan ikke i almindelig fredstid lægge hindringer i vejen for fremmede skibes "uskadelige" passage. Udenfor nationens søterritoriale grænse eksisterer der fiskerizoner og økonomiske zoner (også kaldt sokkelområder), hvor nationen har eneret på fiskeri og udnyttelse af havbundens ressourcer. (Denne ret kan naturligvis overdrages til andre nationer for passende modydelse). Sejlads i disse ydre zoner er fri for alle, ligesom den er i de havområder, der ligger udenfor, og som kaldes det "åbne hav", hvor ingen nation har særrettigheder.

Som allerede anført skaber de nye internationale regler for stræder et problem for Danmark, hvilket kan vanskeliggøre suverænitetshåndhævelsen i krisetider. Selv om sådanne stræder er helt dækket af dansk territorialfarvand, har Danmark i fredstid ingen ret til at forhindre hverken militær eller civil skibstrafik i at passere disse stræder. Det er dog lykkedes for Danmark at få anerkendt de tidligere adgangsbestemmelser, som begrænser både omfang og karakter af fremmede orlogsskibes virke på dansk søterritorium uden forud indhentet tilladelse.⁸ Der er endnu en del zonegrænser til søs, som er omstridte de berørte nationer imellem. For det danske riges vedkommende drejer det sig bl.a. om et sokkelområde i Østersøen sydøst for Bornholm, som både Danmark og Polen gør krav på. Desuden et større sokkelområde mellem Grønland og Jan Mayen, hvor danske, norske og islandske interesser kolliderer. (Sidstnævnte sag er indgivet til den Internationale Domstols afgørelse).

Det danske søværn har i mange år varetaget håndhævelse af grønlandske, færøske og syddanske fiskerierinteresser og har i øvrigt haft en vis politimyndighed til søs. Særlige inspektions-skibe er bygget i dette århundrede med henblik på denne form for suverænitetshåndhævelse specielt i de nordlige farvande. Skibene er i dag udstyret med en helikopter til søovervågning m.v., og de har en bevæbning, så de kan varetage begrænset suverænitetshåndhævelsesopgaver over for fremmede skibe - herunder orlogsskibe - som krænker søterritoriet og adgangsbestemmelserne. Visse andre

⁸Se kgl. anordning af 1976 om fremmede orlogsfartøjers adgang til dansk område.

nationer har oprettet en særlig bevåbnet kystvagttjeneste til varetagelse af lignende opgaver. Det drejer sig om organisationer, som arbejder nært sammen med nationens militære søværn. Med de stærkt udvidede fiskeri- og økonomiske zoner er der opstået ekstra behov for at hævde det danske riges interesser og rettigheder til søs, noget som kun kan ske ved en permanent tilstedeværelse og evne til at opholde sig i længere tid og i al slags vejr i de havområder, hvor problemer kan opstå, og hvor der viser sig behov for at håndhæve suveræniteten.

Også den nutidige og fremtidige udnyttelse af havbundens ressourcer rejser krav om høvd af rettigheder. I Nordsøen er olie- og gasudvindingen reguleret ved aftalte grænser mellem de berørte nationer og skulle derfor ikke rejse suverænitets håndhævelsesproblemer i fredstid. Men nok i krisetid, hvor potentielle modstandere kan have en interesse i at genere eller hindre denne virksomhed.

I Østersøen eksisterer der som nævnt et omstridt sokkelområde mellem Polens og Bornholms kyster. Det vil være af betydning for erhvervslivet på Bornholm at bevare retten til fiskeri på danske hænder i dette område. Der er for tiden ikke tegn på, at der på havbunden eksisterer ressourcer, som er værd at udnytte, bortset fra sand og ral. Men havbunden vil kunne udnyttes til militære formål, og for at hindre sådant er det vigtigt, at Danmark fortsat hævder sin ret til dette havbundsområde gennem en mere eller mindre permanent tilstedeværelse til søs i området, så den danske regering i hvert fald ved, hvilke aktiviteter, der udføres fra anden side.

Endelig er der et behov for at overvåge og sikre, at skibsfarten i rigets stræder og kystfarvande ikke påfører landene og deres indbyggere skader af miljømæssig eller anden art, hvilket kræver tilstedeværelse af skibe med myndighed og evne til at undersøge og eventuelt retsforfølge "lovovertrædere".

Der eksisterer altså for Danmark en række suverænitets håndhævelsesopgaver til søs allerede i fredstid. Det er problemer, som kræver midler, som vel at mærke også må kunne bruges til den mere håndfaste suverænitets håndhævelse, der kan blive brug for i krisesituationer på højt plan.

Suverænitets håndhævelse til søs i krisesituationer kan groft opdeles i imødegåelse af krænkelser af søterritoriet - herunder overtrædelse af adgangsbestemmelserne - og i beskyttelse af skibsfarten og anden dansk virksomhed til søs. Hertil kommer i krisesituationer på højere plan behov for at hindre illegal trafik på danske kyster. Det er altså sammen opgaver, som primært stiller krav til søværnet, men også kan kræve støtte fra de andre værn og fra politiet eller andre statsmyndigheder. Aktiviteterne til søs i krisetider må i øvrigt koordineres nøje med andre statslige institutioner såsom farvandsvæsen, toldvæsen, miljøvæsen, isbrydningstjenesten med flere for at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af alle tilgængelige ressourcer.

En væsentlig betingelse for suverænitets håndhævelse til søs er den farvandsovervågning, som styres af Søværnets Operative

Kommando i rigets sydlige farvande og af Grønlands- og Færøernes Kommando i de nordlige, en virksomhed som må strækkes langt udenfor det egentlige søterritorium for at være af værdi. Flyvevåbnet bidrager til farvandsovervågningen ved rekognosceringsflyvninger, men en effektiv farvandsovervågning i krisesituationer kræver tilstedeværelse på søen ikke mindst a.h.t. en nøje identifikation af fremmede skibe og aktiviteter, og hertil kræves orlogsskibe bistået af helikoptere.

Imødegåelse af illegal aktivitet på søterritoriet og kysterne - og måske også ved faste installationer på sokkelområdet - kræver i krisesituationer en forøgelse af søværnets normale fredsberedskab. Afhængig af kränkelsers art og omfang kan der blive behov for udvidet patruljevirkosomhed og etablering af særlige udrykningsstyrker sammensat af forskellige skibstyper og baseret forskellige steder udenfor de normale hjemmebaser. Overfor kränkelse på havoverfladen vil kanonen, som kan skyde varselskud, være det foretrukne våben, men der kan blive behov for at vise andre og mere ultimative våbensystemer på et krisested for at understrege, at situationen fra dansk side betragtes med stor alvor.

Kanonbevåbningen på søværnets forter og batterier i vigtige afsnit af gennemsejlingsfarvandene kan også benyttes i suverænitets håndhævelsesøjemed, hvorimod missilbatterier, som allerede nævnt, vil være uegnede midler.

Imødegåelse af illegal undervandsvirkosomhed kræver særlige detektionsmidler, våben og metoder, som ikke eksisterer i større udstrækning i søværnet i dag. Men at "lukke øjnene" for en sådan fordækt aktivitet i krisetid kan blive skæbnesvangert.

En særlig speget situation kan opstå i forbindelse med interne uroligheder og oprørstilstande i et naboland f.eks. ved Østersøen. Bevåbnede grupper eller almindelige flygtninge i stort tal kunne føle sig tvungne til at søge tilflugt på dansk område ad søvejen. Dette kunne føre til våbnede episoder på eller nær dansk territorium, hvis flygtningenes regering satte skibe eller fly ind på at opbringe, tilfangetage eller nedkæmpe regimets modstandere. At kontrollere og sikre at sådanne begivenheder ikke skal føre til overgreb på dansk suverænitet - der også indebærer pligt til at beskytte fremmede mod overgreb på dansk område - vil kunne kræve indsats af både dansk politi og militær. Men da det er på søterritoriet, hvor der er størst risiko for at sådanne overgreb kunne finde sted, vil søværnets enheder være det vigtigste middel til at håndhæve suveræniteten i den omtalte sammenhæng.

Beskyttelse af skibsfarten og anden aktivitet til søs både inden- og udenfor søterritoriet i en krisesituation har flere facetter. Danmark er ligesom det øvrige Norden i modsætning til de fleste af de østeuropæiske lande stærkt afhængigt af både ekstern og intern søtransport, og selv kortere varende afbrydelser i den normale trafik vil hurtigt kunne føles i samfundet som helhed.

I spændte situationer kunne bl.a. danske skibe blive tilbageholdt i fremmed havn eller opbragt af den fremmede stat på dens

søterritorium. Dette er i fredstid at betragte som en krænkelse af dansk suverænitet, men det vil være vanskeligt at gribe ind med magt heroverfor, og sagen må først og fremmest søges løst på diplomatisk plan.

Det vil imidlertid heller ikke i en alvorlig krisesituation kunne udelukkes, at skibsfarten udenfor den fremmede stats søterritorium bliver chikaneret eller udsat for voldelige overgreb. Der vil således kunne blive behov for at advare, vejlede og beskytte skibe ved hjælp af danske orlogsfartøjer, som befinder sig på eller sendes til krisestedet. Der kan for Danmarks vedkommende også vise sig behov for at eskortere vigtige søtransporter, for med sømilitære magtmidler at sikre deres uhindrede sejlads.

I de snævre danske farvande kan der endvidere i krisesituationer blive behov for at regulere og på forskellig vis sikre skibsfarten, herunder også den udenlandske skibsfart, som i fredstid har transitret gennem de danske stræder. En sådan reguleret kontrol vil i høj grad kunne yde den civile skibsfart en sikkerhed, som den ellers måtte være uden. Her tænkes ikke blot på lodsning, afmærknings-, minør- og redningstjeneste m.v., men også på en udvidet kontrol og dirigering af den civile skibsfart ved søværnets foranstaltning. Noget sådant kunne måske endog siges at være en dansk international forpligtelse i krisetider, hvor der eksisterer særlige farer for skibsfarten. En skibsfartskontrol i stræderne ville ikke kunne iværksættes af andre stater uden at komme til at berøre dansk suverænitet.

I krisesituationer på højere plan kan Danmark i nødværge blive nødsaget til at udføre mineudlægninger på sit søterritorium, både for at hindre krænkelse af territoriet og for at beskytte skibsfarten. Potentielle modstandere kunne så gøre forsøg på at hindre sådanne udlægninger med magt eller forsøge på at rydde allerede udlagte miner på dansk territorium. Modstanderen kunne også forsøge - formentlig fordækt - at udlægge miner på dansk søterritorium. Alle sådanne handlinger ville være en alvorlig krænkelse af dansk højhedsret, og må derfor kunne imødegås med egnede og tilstrækkelig kraftige midler, primært af sømilitær karakter.

Mange af de anførte forholdsregler på det maritime område kan blive nødvendige led i en dansk krisestyringsproces, men det vil føre for vidt at gå i yderligere detaljer herom i denne redegørelse.⁹

Generelt kan det siges om suverænitetshåndhævelse til søs i freds- og ikke mindst i krisetid, at det er de samme midler, der skal anvendes, som til den ultimative suverænitetshævdelse i krigstilfælde. Særlige danske behov for suverænitetshævdelse til søs eksisterer som omtalt allerede under almindelige fredsforhold, og opgaver med at håndhæve suverænitet i krisesituationer må på grund af rigets maritime karakter forventes først og fremmest at ville opstå til søs.

⁹Om dansk maritim krisestyring se forfatterens essay i T.f.S.nr. 4-1988.

6. Problematikken vedrørende dimensionering af midler.

Det er af flere årsager vanskeligt at konkretisere, hvilken indflydelse opgaverne med at håndhæve suverænitet bør have på dansk forsvars sammensætning. En af disse årsager er, at arten af og niveauet for mulige krænkelser af dansk territorium og ejendom kan variere stærkt i forskellige krisesituationer. En anden er, at det i et vist omfang er de samme militære midler, der skal anvendes til suverænitetshåndhævelse i krisesituationer, som til forsvar af landet i krigstilfælde.

Men når det gælder valg mellem forskellige forsvarsstrukturer, er det imidlertid muligt at pege på, hvilke der vil være stærkere henholdsvis svagere til at håndhæve suverænitet i freds- og krisetid. Det er også muligt at pege på de aktiviteter, som er væsentlige for suverænitetshåndhævelse under disse forhold.

Det vil være naturligt først at pege på nødvendigheden af en effektiv overvågning for at hævde suverænitet. Både flyvevåbnets varslingstjeneste og søværnets farvandsovervågning - virksomheder, som må række vel udenfor dansk territorium for at være af værdi - er af afgørende betydning for landets forsvarsberedskab, og dermed for evnen til at hævde sin højhedsret. Det er felter, hvor teknologien er i stadig udvikling, og hvor det er nødvendigt at "følge med". Hyppig overvågning med rekognosceringsfly og tilstedeværelse med orlogsskibe og helikoptere i områder, hvor Danmark har særlige interesser og rettigheder, er også et vigtigt led både i overvågningen og for evnen til at hævde suveræniteten.

Som fremhævet er jagerfly det bedste middel til afvisning af krænkelser af luftrummet, og en forsvarsstruktur, der lægger vægten på et jordbaseret luftforsvar med missiler som hovedvåben, vil være mindre egnet til suverænitetshåndhævelse end et luftforsvar, som indeholder et forholdsvis stort antal jagerfly.

Tilsvarende vil en forsvarsstruktur, der lægger hovedvægten på et kystværn og tildels kystbaseret søforsvar fremfor en mobil og sødygtig flåde af forskellige kategorier af orlogsskibe, være uegnet til at løse de suverænitetsopgaver, der eksisterer til søs i fredstid eller vil kunne komme til at foreligge i krisesituationer. En velafbalanceret flåde, med det fornødne beredskab, er et væsentligt instrument til krisestyring for en dansk regering på grund af rigets geografi og afhængighed af søtransport.

Søværnets evne til at lægge og beskytte defensiv minefelter på dansk søterritorium og til at kontrollere og beskytte skibsfarten vil være et vigtigt led i suverænitetshåndhævelse i krisesituationer på højere plan. Den reduktion i den danske orlogsflåde, som har fundet sted i det seneste årti, vil gøre det vanskeligt at klare alle opgaver, som må forventes at foreligge i en krisesituation på højere plan. Søværnets effektive virke i en skærpet situation forud for et eventuelt krigsudbrud må tillige siges at være et betydningsfuldt grundlag for opnåelse af den bedst mulige udgangsposition for det øvrige forsvar af landet.

Herudover er der en række særlige enheder, som er nævnt i de foregående afsnit, og hvis eventuelle nedprioritering i en

fremtidig forsvarsordning ville influere negativt på evnen til at løse specielle suverænitetsopgaver.

Det drejer sig i fredstid først og fremmest om søværnets inspektionsskibe m.v. til de nordlige farvande. Den materielan-skaffelse og nybygning, der nylig er iværksat på dette område, er af stor betydning for det suverænitetsmæssige "image", som Danmark kan påregne at have f.s.a. de nordlige dele af riget. Hele inspektionstjenesten bør opretholdes på det nuværende niveau i normal fredstid og bør kunne intensiveres i krisesituationer, der berører Grønland og Færøerne.

Siriuspatruljen i Grønland bør ligeledes opretholdes, som den mest praktiske måde, hvorpå Danmark kan demonstrere suverænitet i et stort, ubeboet landområde med et barskt klima.

Specialenheder som Hærens Jægerkorps og Søværnets Frømandskorps er vigtige for løsning af specielle suverænitetsopgaver på land og til søs. Demolering eller uskadeliggørelse af forskellige former for ammunition og våben er også opgaver, som i særlige situationer må kunne udføres af forsvarets specialenheder.

Hæren bør i krisesituationer kunne stille et antal højt mobile udrykningsenheder, som kan sættes ind mod krænkelser på særlige udsatte steder af landterritoriet som f.eks. isolerede øer.

Endelig må fremhæves, at hjemmeværnet i en skærpet situation vil være et væsentligt bidrag til en intensiveret suverænitetsovervågning både til lands, i luften og til søs.

Der er således en række enheder og aktiviteter, som man bør opretholde eller styrke, hvis man ønsker at bevare evne til suverænitetshåndhævelse såvel i almindelig fredstid som i krisetid. Det vil samtidig være enheder, som er af væsentlig betydning for landets forsvar i krigstid.

7. Afslutning.

Denne redegørelse har søgt at belyse suveränitetsbegrebet og konkretisere midler og metoder til suveränitetshåndhævelse, specielt hvad angår forsvarrets bidrag til dansk suveränitetshåndhævelse i normal fredstid og i krisesituationer på forskelligt niveau.

En afgørelse om hvor stor vægt, der skal lægges på suveränitetshåndhævelse i fredstid, og hvilken indflydelse dette bør have på forsvarrets sammensætning, er naturligvis en politisk beslutning, som Danmark tager "suverän".

Det er i overensstemmelse med dansk mentalitet og fremgangsmåde, at "ordensmagten" primært virker kontrollerende og forebyggende og ikke bruger stærkere magtmidler end nødvendigt for at opretholde lov og orden. Det er da også de retningslinier, der under normale fredsforhold følges af forsvarrets enheder, når de optræder i suveränitetshåndhævelsesøjemed. Søværnets virke i efterkrigstiden har således i høj grad bestået i at "vise flaget" ude og hjemme og ikke blot i repräsentativ forstand.

Men i udenrigspolitiske krisesituationer er der en ikke ringe mulighed for, at potentielle modstandere vil se deres fordel i at krænke dansk territorium eller ejendom - eller ikke lægger vægt på at respektere landets rettigheder -, hvis Danmark udadtil viser, at landet ikke evner eller har vilje til at hævde sin suveränitet med andet end diplomatiske henvendelser. Der kan hurtigt opstå situationer, hvor suveränitet kun kan håndhæves ved hurtigt at være på stedet med militære enheder, som må være rede til at bruge magtmidler, naturligvis i overensstemmelse med de forholdsordrer, som måtte foreligge i den givne situation.

Suveränitetshåndhævelse med militære magtmidler indebærer nok en vis risiko for en skærpelse af en krisesituation. Men undladelse af at skride ind overfor alvorlige krænkelser af suveräniteten indebærer også risiko for en forværring af situationen, bl.a. fordi tredjepart kan føle sig nødsaget til at skride ind med magtmidler for at sikre sine egne interesser på dansk territorium eller interesseområde. Det er naturligvis en politisk afgørelse, hvor meget eller hvor lidt, man vil gøre ud af sin evne til at håndhæve suveräniteten, og også hvorledes man vil reagere i bestemte krisesituationer. Men det er af betydning, at man i sådanne situationer har den størst mulige handleevne og handlefrihed, og derfor bør råde over egnede midler til at håndhæve suveräniteten med magt, hvis og når problemerne opstår.

Det er fremhævet og begrundet her, at det først og fremmest er på søen, at Danmark i krisetider kan blive stillet overfor suveränitetshåndhævelsesbehov. Og det er især en til de foreliggende opgaver og omgivelser afstemt flåde, som vil sætte landet i stand til at møde sådanne behov. Det er tillige fremhævet, at også de andre værn - og ikke mindst specielle elementer indenfor disse - er af stor betydning for at kunne håndhæve suveräniteten i særlige situationer.

Der er derfor megen god grund til ikke blot at se på forsvarrets krigseffekt, men også på evnen til at håndhæve rigets suveränitet

i almindelig fredstid og navnlig i krisesituationer "short of hot war", når de ansvarlige politikere skal fastlægge den fremtidige struktur af det danske militære forsvar.