

FORUDSÆTNINGER
FOR
DANSK SØMINEKRIGSFØRELSE

**FORUDSÆTNINGER
FOR
DANSK SØMINEKRIGSFØRELSE**

Udenrigsministeriet

I N D E X

FORORD

I. DEL: GENERELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE SØMINERING

- Kap. I SØMINEN: HISTORIE, KARAKTERISTIKA OG TYPER**
A. Søminens historie
B. Søminens karakteristika
C. Søminetyper
- Kap. II FOLKERETTENS REGLER OM FARVANDE**
A. Farvandstyper
B. Folkeretlige regler for de forskellige farvandstyper
- Kap. III FOLKERETLIGE ASPEKTER VED SØMINERING**
A. Folkeretsmæssigheden af mineringer
B. Afmærkning, bekendtgørelse og fjernelse af minespærringer
- Kap. IV STRATEGISKE ASPEKTER VED SØMINERING**

II. DEL: DANMARK OG SØMINEKRIGSFØRELSE

- Kap. V DANMARKS MARITIME STRATEGISKE PROBLEMER**
A. Problemerne i geografisk belysning
B. Problemerne i historisk belysning
C. Specielt om Ruslands/Sovjetunionens stilling til strædeproblematikken

- Kap. VI FOLKERETTENS REGLER ANVENDT PÅ
DANSKE FARVANDE**
- A. Danske farvandes karakter
 - B. De folkeretlige regler gældende for danske farvande
 - C. De danske adgangsbestemmelser
 - D. Regler for afvisning af krænkelse af dansk område

- Kap. VII DANSK SØMINERING I FOLKERETLIG
BELYSNING**
- A. Fredstid
 - B. Spændingsperioder
 - C. Krigstid

- Kap. VIII BESLUTNINGSPROCESSEN VED IVÆRKSÆTTELSE
AF DANSK SØMINERING**
- A. Generelt
 - B. Specielt

TILLÆG

- ANNEX 1 Truslen mod Danmark
- ANNEX 2 NATO's strategiske koncept og minedirektiv
- ANNEX 3 NATO's militære beredskabssystem og Danmarks placering heri

Problematikken omkring minering af de danske farvande blev kun periferisk behandlet af det sagkyndige udvalg under regeringsudvalget vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik, hvis rapport – den såkaldte Seidenfaden-rapport – blev offentliggjort i 1970. I udenrigsministeriet fandt man det derfor hensigtsmæssigt at iværksætte en dyberegående undersøgelse af mineringsproblematikken som et led i videreførelsen af Seidenfaden-udvalgets arbejde. Dette synspunkt deltes af forsvarsmyndighederne, og det besluttedes derfor i oktober 1971 at nedsætte en uformel arbejdsgruppe med henblik på en koordineret undersøgelse af de folkeretlige, militære og politiske problemer omkring anvendelse af minering som led i Danmarks forsvar.

I arbejdsgruppen har deltaget repræsentanter for forsvarsministeriet, forsvarskommandoen og udenrigsministeriet, der har koordineret arbejdet.

Resultatet af arbejdsgruppens undersøgelser er nedfældet i følgende redegørelse, der er tænkt som vejledning for de myndigheder, der i en given situation skal deltage i beslutningsprocessen omkring iværksættelse af minering. Redegørelsen er derfor søgt holdt i en overskuelig og koncentreret form, ligesom anvendelse af løbbladsystemet skulle muliggøre en løbende ajourføring.

Redegørelsen er opbygget i to dele, en generel og en speciel.

I den første redegøres for søminens historie og karakteristika (kap. I), for de almindelige folkeretlige regler, der har relevans for sømineringsproblematikken (kap. II og III) og for sømineringens strategiske aspekter (kap. IV).

I den anden del ses problemerne specielt i relation til Danmark. Først omtales landets maritime strategiske problemer i geografisk og historisk belysning med et særligt afsnit om Sovjetunionens stilling (kap. V); derefter

følger en redegørelse for folkeretsproblemerne, specielt anvendt på danske farvande og dansk søminering (kap. VI og VII). Disse kapitler er så at sige en konkret anvendelse på danske forhold af de emner, der er omtalt i kap. II og III.

Til sidst kommer et kapitel om beslutningsprocessen ved iværksættelse af dansk søminering (kap. VIII).

I et tillæg er optaget kapitler om trusselsbedømmelsen samt om NATO's strategiske koncept, minedirektiv og militære beredskabssystem. Kendskab til disse emner er af betydning for forståelsen af hovedkapitlerne, men det er fundet praktisk at optage dem i et tillæg, både på grund af emnernes klassifikation, og fordi de ikke falder naturligt ind i redegørelsens systematiske opbygning.

JUNI 1973.

I. DEL

GENERELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE SØMINERING

Kap. I.

SØMINEN: HISTORIE, KARAKTERISTIKA OG TYPER

A. *Søminens historie*

Den første sømine blev konstrueret af en amerikaner i 1775, og miner blev første gang anvendt med succes under den amerikanske borgerkrig. Under den russisk-japanske krig 1904-05 anvendtes de af begge parter med stor effekt, og siden kom der et vældigt opsving i interessen for søminer. Under krigen 1914-18 blev der lagt ialt ca. 240.000 miner og minesprængt omkring 1000 større skibe. I anden verdenskrig var tallene: 640.000 udlagte miner og tab af 2.200 skibe på grund af minesprængning.

I Danmark anvendtes søminer så tidligt som i 1864, idet et minefelt i juni 1864 udlagdes i Alssund for at forhindre en tysk overgang til Als, efter at Dybbøl-skanserne var faldet. Tyskerne foretog imidlertid landgangen lidt nord for minefeltet, således at dette vort første forsøg på at anvende minen som et led i invasionsforsvaret mislykkedes.

B. *Søminens karakteristika*

I. Søminen er et våben, der, hvis de geografiske og topografiske forhold muliggør dets anvendelse, vil kunne komplettere

de øvrige militære våbensystemer i krigstid og i spændingsperioder. Det kan ofte give den i (sø)krigsførelse underlegne part særlige fordele.

2. Søminering, der kun er en enkelt komponent blandt de mulige militære forsvarsforanstaltninger, tjener til i krig og i spændingsperioder at begrænse fjendens bevægelsesfrihed på havet både som forsyningsvej og som militært operationsområde. Karakteristisk er det, at ikke blot en offentliggjort eller på anden måde konstateret minelægning, men også fjendens formodning eller blotte forventning om minelægning vil begrænse hans bevægelsesfrihed. Han tvinges til at omdirigere vital skibstrafik til længere og/eller mere udsatte transportveje og hæmmes i anvendelse af flådestyrker, herunder amfibieenheder, i områder, hvor de måtte være planlagt indsat. Samtidig kan minelægningen bidrage til at sikre forsvarerens egen søtrafik og sømilitære operationer, jfr. dog nedenfor under 4.

3. En troværdig trussel om anvendelse af miner vil tvinge en potentiel modstander til allerede i fredstid at udvikle, opbygge og vedligeholde bekostelige modforanstaltninger mod denne trussel — dels i form af „indbygget” sikring af militære og civile fartøjer, dels i form af et modsvarende minestrygnings-/rydningspotentiel.

4. Karakteristiske ulemper ved søminering betragtet som våbensystem er vanskeligheden ved i visse tilfælde at kontrollere udlagte miners rent faktiske operationelle anvendelse (detonationen), minens manglende evne til at skelne ven fra fjende — hvorved udlagte miner kan udgøre en trussel ikke blot for fjendtlig søtrafik, men også for neutral, allieret og egen søtrafik — samt våbener: „endelige” karakter som følge af, at udlagte miner kun vanskeligt kan stryges eller ryddes.

C. Søminetyper

Søminen har i tidens løb gennemgået en særdeles bemærkelsesværdig teknologisk udvikling, der har resulteret i en mangfoldighed af minetyper. I følgende kortfattede systematik er kun nævnt minetyper af dansk interesse.

1. Efter minens position i vandet skelnes mellem

- a) **Bundminer**, som ved deres vægt forbliver i en fast position på havbunden, og
- b) **Forankrede miner**, som ved udnyttelse af deres opdrift i vandet og under anvendelse af et forankringssystem anbringes i en forudbestemt dybde under havoverfladen.

Bundminer kan anvendes overfor overfladeskibe på 2–40 meters vanddybde, og forankrede miner på op til 900 meters dybde.

2. Efter mulighederne for kontrol med minens aktiverings- og deaktiveringssystem skelnes mellem

- a) **Kontrollerede miner**, som efter udlægning er under brugerens kontrol, og
- b) **Selvvirkende miner**, som efter udlægning ikke kan kontrolleres af brugeren.

3. Efter arten af antændelsessystem skelnes mellem

- a) **Kontaktminer**, som detonerer ved en form for fysisk kontakt med målet, og
- b) **Afstandsminer**, som bringes til detonation som følge af de ved et skibs passage forårsagede ændringer af de statiske forhold i minens nærhed.

Inden for afstandsminer skelnes yderligere mellem

- (1) **Magnetmine**, som bringes til detonation ved en ændring af det magnetiske felt i dens nærhed;
- (2) **Akustisk mine**, som bringes til detonation ved en ændring af de akustiske forhold omkring minen;
- (3) **Trykmine**, som bringes til detonation ved en ændring af vandtrykket, og

(4) Kombinationsmine, hvis antændelsessystem er en kombination af to eller flere af ovennævnte systemer.

4. Ved særlig konstruktion og indstilling af minens antændelsessystem er det teknisk muligt at bestemme det tidsrum, inden for hvilket minen skal kunne virke aktivt, den type/størrelse skib, som minen skal virke imod, og eventuelt et antal oversejlinger, hvorunder minen ikke skal detonere. I forankrede miner kan indbygges særlige systemer beregnet på ødelæggelse af minestrykningsgrej.

5. Den teknologiske udvikling har i de seneste årtier været koncentreret om den selvvirkende minetype på bekostning af den kontrollerede. En ændring af dette forhold inden for det kommende tiår synes mulig.

Kap. II.

FOLKERETTENS REGLER OM FARVANDE

A. *Farvandstyper*

Folkeretten sonderer mellem

- 1) Det åbne hav
- 2) Det ydre territorialfarvand (Søterritoriet)
- 3) Det indre territorialfarvand (De nationale vande)

Endvidere gælder der visse særregler for

- 4) Internationale stræder.

ad 1): **Det åbne hav** er alle dele af havet, som ikke omfattes af nogen stats ydre eller indre territorialfarvand.

ad 2): **Det ydre territorialfarvand (søterritoriet)** bestemmes ved angivelse af en ydre grænse mod det åbne hav og en indre grænse mod landterritoriet eller det indre territorialfarvand.

Den ydre grænse bestemmes ved et afstandsmål regnet fra basislinjen.

Basislinjen er enten kystlinjen (lavvandslinjen) eller rette linjer trukket mellem punkter på kysten. På steder, hvor kysten er dybt indskåret, eller der ligger en bræmme af øer ud for kysten, kan et system af rette basislinjer benyttes. Bestemmelser herom er fastlagt i Genève-konventionen af 29. april 1958 om det ydre territorialfarvand, artikel 4. (Lovtidende C 1969, p.205).

Det afstandsmål, der bestemmer den ydre grænses beliggenhed i forhold til basislinjen angives traditionelt i sømil (1 sømil = 1852 m).

Der findes ikke nogen folkeretlig norm, der umiddelbart bestemmer det ydre territorialfarvands udstrækning. På Genève-konferencerne i 1958 og 1960 nægtede de store sømagter, der traditionelt har fastholdt et mål på 3 sømil, at anerkende de af mange stater fremsatte krav om et søterritorium på 12 sømils bredde, men siden da er udviklingen gået i retning af at anerkende sådanne krav. De mere eksorbitante krav på op til 200 sømil er dog stadig efter de fleste staters opfattelse uden folkeretlig gyldighed.

ad 3): Det indre territorialfarvand (de nationale vande) er de vandarealer, ferske eller salte, der ligger inden for det ydre territorialfarvand, såsom indsøer, floder, kanaler, havne samt sønde, fjorde og bugter, der ligger inden for det ydre territorialfarvands basislinjer.

ad 4): Et stræde er i geografisk forstand en farvandspassage mellem to landområder, der forbinder to dele af det åbne hav. Ikke ethvert stræde i geografisk forstand er et internationalt stræde, idet dette forudsætter, at strædet benyttes til international sejlads. Den gængse definition af et internationalt stræde findes i Genève-konventionen om det ydre territorialfarvand, artikel 16, stk. 4, hvori der ved beskrivelse af de særlige regler, der gælder for sådanne stræder, tales om „stræder, der benyttes til international sejlads mellem en del af det åbne hav og en anden del af det åbne hav eller en fremmed stats ydre territorialfarvand”. Begrebets definition er således knyttet sammen med dets funktion, og det får kun interesse, i det omfang strædet passerer en stats territorialfarvand (indre eller ydre). Antallet af internationale stræder i retlig forstand er til enhver tid afhængig af bredden af bredstaternes territorialfarvand.

Nye internationale stræder vil således opstå, når bredstaterne udvider søterritoriet til at dække tidligere strædekorridorer af åbent hav.

B. *Folkeretlige regler gældende for de forskellige farvandstyper*

1. For det åbne hav gælder det folkeretlige princip om havets frihed, hvorefter det står alle nationers skibe frit for at færdes på det åbne hav og udnytte det til ethvert lovligt formål under rimelig hensyntagen til andre staters interesse i udøvelsen af det åbne havs frihed.

Reglerne herom er kodificeret i Genève-konventionen af 29. april 1958 om det åbne hav (lovtidende C 1969, p. 224).

2. Det ydre territorialfarvand (søterritoriet) er en del af kyststatens territorium og undergivet dennes højhedsret. Det har dog fra gammel tid været almindeligt anerkendt, at fremmede handels-skibe i fredstid har ret til uskadelig passage (passage inoffensif), dvs. ret til at passere gennem ydre territorialfarvand. Regler om passageretten findes i Genève-konventionen af 1958 om det ydre territorialfarvand. Det hedder i konventionens artikel 14, stk. 4:

„Gennemfart er uskadelig, i det omfang den ikke er til skade for kyststatens fred, orden eller sikkerhed. Sådan gennemfart skal finde sted i overensstemmelse med disse artikler og andre folkeretlige regler.”

Ifølge artikel 14, stk. 3 omfatter gennemfarten „standsning og ankring, dog kun i det omfang dette sker i forbindelse med almindelig sejlads eller nødvendiggøres af force majeure eller nød”.

Der gælder den vigtige modifikation af retten til uskadelig passage, at kyststaten er berettiget til uden forskelsbehandling af fremmede skibe indbyrdes „midlertidigt at ophæve fremmede skibes ret til uskadelig gennemfart, såfremt en sådan ophævelse er af afgørende betydning for kyststatens sikkerhed”, jfr. konventionens artikel 16, stk. 3.

Hvorvidt også krigsskibe i fredstid har ret til uskadelig passage af fremmed stats ydre territorialfarvand er omtvistet, og der kunne ikke opnås enighed herom på Genève-konferencen om retsordenen på havet i 1958.

I spændingsperioder* og i krigssituationer vil kyststaten med hjemmel i ovennævnte artikel 16, stk. 3, jfr. stk. 1, kunne suspendere retten til passage for fremmede handels- og krigsskibe igennem det ydre territorialfarvand.

3. Det indre territorialfarvand (de nationale vande) udgør en del af kyststatens territorium. Der findes ingen almindelige folkeretlige indskrænkninger i kyststatens højhedsret over det indre territorialfarvand. Fremmede skibes adgang til og sejlads i disse farvande er til enhver tid underkastet kyststatens bestemmelser. En undtagelse herfra gælder alene med hensyn til sådanne områder af indre territorielt farvand, der måtte være en del af et internationalt stræde, jfr. nedenfor.

4. Internationale stræder

a. Handelsskibe

Reglerne om indre og ydre territorialfarvand modificeres for handelsskibe i de dele deraf, der er internationale stræder. Sømagternes interesser får her, hvor trafikken ikke eller kun med vanskelighed kan henlægges til alternative farvande, større vægt i forhold til kyststatens interesser. Dels anerkendes der ret til uskadelig passage også i indre territorialfarvand, dels kan denne ret ikke midlertidigt ophæves hverken i indre eller ydre territorialfarvand. Det hedder om det sidste i Genève-konventionens artikel 16, stk. 4:

„Der må ikke foretages midlertidig ophævelse af fremmede skibes ret til uskadelig gennemfart gennem stræder, der benyttes til international sejlads mellem en del af det åbne hav og en anden del af det åbne hav eller en fremmed stats ydre territorialfarvand”.

Reglen om passagefrihed for fremmede handelsskibe må principielt antages at gælde både i fredstid og i krigstid, både når kyststaten selv er krigsførende, og når den er neutral, men i

* Ved spændingsperiode forstås i nærværende fremstilling området mellem krig og fred, som karakteriseres ved en spændingstilstand, hvor man i begrænset omfang anvender militære midler uden etablering af en egentlig krigstilstand samt pression, der på en eller anden måde understøttes indirekte af militære midler (Seidenfaden-rapporten, p. 261).

spændingssituationer og i krigstilfælde bliver kravet om, at passagen skal være uskadelig, særlig vigtigt. Det er almindeligt antaget, at såfremt kyststaten er inddraget i krig som krigsførende part, har den en krigsførende magts sædvanlige rettigheder i forhold til fjendtlige handelsskibe. Dette vil bl.a. sige, at den har frihed til at kontrollere skibsfarten gennem stræderne og hindre fjendtlige handelsskibes passage. Over for tredjelandes skibe vil indgreb i passagefriheden, fx ved spærringer, kunne begrundes i krigens almindelige regler om blokade.

b. For fremmede krigsskibe gælder følgende:

- (1) I fredstid er fremmede krigsskibe ifølge international praksis og sædvane berettiget til uskadelig passage gennem internationale stræder.

Når der som nævnt ovenfor under 2. i Genève-konventionen af 29. april 1958 om det ydre territorialfarvand ikke findes nogen regel specielt om krigsskibes passageret, skyldes det uenighed om reglerne for passage for krigsskibe gennem det ydre territorialfarvand uden for internationale stræder. Der var imidlertid på kodifikationskonferencen fra alle sider enighed om, at stræder, der forbinder to områder af det åbne hav, må stå åbne for fremmede krigsskibes uskadelige passage.

- (2) I spændingssituationer og i krigstilfælde må opretholdelse af passageretten i første række bero på, om den kan betragtes som uskadelig i forhold til kyststatens interesser. Hvor kyststaten selv er krigsførende, har den alle en krigsførende magts rettigheder over for fjendtlige krigsskibe. Hvorvidt kyststaten som neutral under en krig mellem andre magter kan spærre for de krigsførendes krigsskibe er ikke ganske klart, men må formentlig bero på en vurdering af, om de krigsførende parters passageret er „uskadelig” for kyststatens interesser. Som nævnt i kap. V spærrede det neutrale Danmark i 1. verdenskrig de danske stræder uden væsentlige indsigelser fra de direkte berørte krigsførende.

Reglerne om internationale stræder er under revision i forbindelse med FN's havretskomités arbejde. Fra amerikansk og sovjetisk side er der fremlagt artikeludkast om skibes og flys passage af internationale stræder, hvorefter der skal sikres disse „fri transitret“. Forslaget, der tilsigter at komme bort fra det gældende princip om „uskadelig passageret“ for skibe, som efter forslagsstillernes formening indebærer mulighed for kyststaternes subjektive fortolkning og arbitrære indgreb over for passerende skibe (og fly), har vakt massiv modstand hos flertallet af lande, fortrinsvis udviklingslandene, Kina og Spanien, og støttes foreløbig kun af Storbritannien. Der består den mulighed, at et kompromis vil kunne opnås gennem en nærmere fastlæggelse af rettigheder og forpligtelser for skibe og fly, som passerer gennem et internationalt stræde.

Kap. III.

FOLKERETLIGE ASPEKTER VED SØMINERING

Enhver foranstaltning, der tjener til at spærre farvandsområder, som anvendes af andre stater til sejlads, må betragtes som et meget alvorligt skridt. Sådanne foranstaltninger betyder indgreb i de staters interesser, hvis sikkerhedspolitiske og udenrigsøkonomiske situation medfører, at de må lægge vægt på uhindret at kunne lade deres skibe passere disse farvande. Indgrebets alvorlighed vil dog i nogen grad afhænge af, om alternative passagemuligheder bevares og af, om det er af permanent eller midlertidig karakter.

- A. *Folkeretmæssigheden af mineringer* må vurderes i lyset af minernes art, foranstaltningernes art, hvilke farvande de berører samt tidspunktet for mineringen (fred, spændingsperioder eller krig).

1. Anvendelse af visse miner kan være folkeretsstridig overfor bestemte stater

Ifølge Haager-konventionen af 18. oktober 1907 (Lovtidende A, 1910, nr. 41) er det under visse omstændigheder forbudt at udlægge ikke forankrede, selvvirkende stødminer. Danmark er blandt de vestlige lande, der har ratificeret konventionen. Da dens bestemmelser kun gælder mellem de kontraherende parter, og da Rumænien er den eneste østmagt, der har ratificeret, nævnes sagen kun for en ordens skyld.

2. Folkeretmæssigheden af kontrollerede minespæringer

De kontrollerede minespæringer udgør ikke nogen hindring for sejladsen, så længe antændelsessystemet ikke er aktiveret. For at beskytte minefeltet nødsages kyststaten imidlertid til at forbyde opankring, slæbning af undervandsgrej eller anden form for undervandsaktivitet i området.

Ifølge art. 14, stk. 3, i Genève-konventionen af 29. april 1958 om det ydre territorialfarvand skal opankring være tilladt som led i normal navigation eller i nødtilfælde, og spørgsmålet er derfor, om et ankringsforbud i forbindelse med et kontrolleret minefelt er folkeretmæssigt. Konventionens art. 16, stk. 3, tillader kyststaten midlertidigt at suspendere passageretten i nærmere bestemte områder af søterritoriet, hvis sådan suspension er nødvendig til beskyttelse af dens sikkerhed. En varig ophævelse af gennemfartsretten og dermed også af retten til opankring vil således ikke være i overensstemmelse med konventionen. En varig ophævelse blot af retten til opankring, uden at retten til gennemfart uden standsning berøres, er ikke omtalt i konventionen, og et sådant ankringsforbud vil derfor næppe være uforeneligt med denne. Muligvis kan man finde en hjemmel i art. 17, der foreskriver, at fremmede skibe skal efterkomme de forskrifter, der udfærdiges af kyststaten, navnlig vedrørende sejlads. Under alle omstændigheder vil man kunne støtte sig på staternes almindelige praksis, der er så almindeligt fulgt, at den må antages at have karakter af en folkeretlig sædvane, som det ikke har været konventionens hensigt at ændre.

Konklusionen bliver da, at udlægning af kontrollerede miner, der indebærer ankringsforbud på indre og ydre territorialfarvand, ikke vil være folkeretsstridigt.

I det omfang noget af de pågældende minefelter vil befinde sig i områder, der omfattes af reglerne om internationale stræder, vil situationen være den samme. Det særlige for strædernes folkeretlige stilling er, at der ikke må ske nogen suspension, heller ikke midlertidigt, af passageretten, jfr. Genève-konventionens art. 16, stk. 4. Ankringsforbud må imidlertid kunne udfærdiges i samme omfang som for søterritoriet i øvrigt, hvilket vist også er almindelig praksis, jfr. fx områderne omkring kablene mellem Danmark og Sverige i Øresund.

Udlægning af kontrollerede miner på det åbne hav i fredstid vil være et folkeretsbrud.

3. Folkeretmæssigheden af selvvirkende minespæringer

Der må sondres mellem situationen i fredstid, i spændingsperioder og i krigstid.

a. Fredstid

(1) Indre territorialfarvand

Enhver kyststat er principielt berettiget til midlertidigt eller bestandigt at minere sit indre territorialfarvand, herunder havne, for fremmede skibe, jfr. kap. II.B.3. For så vidt angår internationale stræder, som går gennem indre territorialfarvand, se nedenfor under (3).

(2) Ydre territorialfarvand

Som nævnt i kap. II.B.2 er kyststaten berettiget til „midlertidigt at ophæve fremmede skibes ret til uskadelig gennemfart, såfremt en sådan ophævelse er af afgørende betydning for kyststatens sikkerhed”. En sådan tilladt midlertidig ophævelse af passageretten med henvisning til kyststatens sikkerhed vil i fredstid kunne tænkes i en situation, hvor kyststaten ønsker at anbringe eller udbygge militære installationer uden fremmed overvågning. I stedet for ved udlægning af miner vil man imidlertid som oftest nok løse opgaven ved forbud håndhævet ved afpatruljering og afvisning.

Et permanent ukontrolleret minefelt på ydre territorialfarvand i fredstid er folkeretsstridigt.

(3) Internationale stræder

Som nævnt ovenfor under II.B.4 fastslår Genève-konventionen af 1958, artikel 16, stk. 4, at der ikke må foretages nogen midlertidig (endsige permanent) ophævelse af fremmede skibes ret til uskadelig gennemfart gennem internationale stræder.

Forbudet i artikel 16, stk. 4, gælder direkte kun ydre territorialfarvand, der indgår i et internationalt stræde, men må ifølge sagens natur også gælde for indre territorialfarvand, når dette udgør et internationalt stræde.

Hvis der er to eller flere sejlruiter, som fx i Store Bælt og Øresund, opstår spørgsmålet, om forbudet gælder alle sejlruiter. Afgørende for kyststatens adgang til at begrænse eller ophæve passageretten i en sejlrende er, om den faktisk benyttes af den fremmede skibsfart. Såfremt den pågældende sejlroute ikke benyttes af fremmede landes skibe, må en ophævelse af passageretten i ruten være berettiget.

Bortset fra disse tilfælde er konklusionen, at udlægning af ukontrollerede miner i fredstid i internationale stræder er folkeretsstridig.

(4) Det åbne hav

I fredstid vil etablering af ukontrollerede minespærringer på det åbne hav være et folkeretsbrud.

b. Spændingsperioder

- (1) Ifølge FN-pagtens artikel 39 skal sikkerhedsrådet afgøre, om der foreligger nogen trussel mod freden og skal med henblik på opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed fremsætte forslag eller beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes i overensstemmelse med artikel 41 og 42. De forholdsregler, der kan komme på tale i henhold til artikel 41, indbefatter bl.a. opfordring til FN's medlemslande til fuldstændig eller delvis afbrydelse af samkvæmmet til søs. Er disse forholdsregler utilstrækkelige, kan sikkerhedsrådet ifølge artikel 42 anvende luft-, sø- eller landstridskræfter og herunder etablere blokade foretaget af stridskræfter tilhørende medlemslandene.

Har sikkerhedsrådet truffet sådanne beslutninger, må det antages, at en kyststat uden at begå noget folkeretsbrud vil kunne gennemføre dem ved en selektiv spærring, der retter sig imod de parter, sikkerhedsrådsbeslutningen angår, såvel i eget territorialfarvand, i internationale stræder som på det åbne hav.

- (2) Har sikkerhedsrådet ikke rettet opfordring til FN's medlemslande, hvilket fx kan skyldes et fast sikkerhedsrådsmedlems veto, opstår spørgsmålet, hvorvidt en stats egen vurdering af truende adfærd over for denne selv eller et allieret land kan berettige til minespærring af eget territorialfarvand, herunder internationale stræder.
- (a) Hvor der er tale om en mod kyststatens territorium rettet åbenbar trussel, der har manifesteret sig i politisk og militær aktivitet fra modpartens side, må det følge af almindelige folkeretlige grundsætninger, herunder om nødværge og begrebet „uskadelig“ passageret, at kyststaten kan iværksætte minespærring af sit territorialfarvand – også i internationale stræder. Ud fra disse synspunkter kan spærring i hvert fald iværksættes over for en potentiel modstanders krigsskibe, også selv om kyststaten ikke konkret anser gennemfarten for skadelig for sin fred, orden eller sikkerhed. Sådanne spærringer, der efter deres natur vil få virkning også på tredjestaters skibe, kan over for disse retfærdiggøres ud fra folkeretlige nødretsgrundsætninger.
- (b) Hvor en åbenbar trussel ikke er rettet mod kyststaten selv, må det principielle udgangspunkt formentlig være, at iværksættelse af spærringsforanstaltninger på kyststatens ydre territorialfarvand – herunder i internationale stræder – vil være folkeretsstridig. Såfremt der imidlertid er tale om en forsvarsalliance i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51, hvorved vedkommende kyststat har forpligtet sig til kollektivt forsvar, og der foreligger en åbenbar trussel mod en allieret stat, der, hvis den realiseres, vil aktivere den kollektive forsvarspagts bistandsforpligtelse og med overvejende sandsynlighed involvere alle forsvarspagtens medlemslande i krig, kan der formentlig argumenteres for, at

vedkommende kyststat i hvert tilfælde indirekte er truet, al den stund undladelse af iværksættelse af spærringer af dens territorialfarvand og internationale stræder på dens territorium væsentligt vil forringe forsvarsalliancens og dermed dens egen forsvarsposition, såfremt spændingsperioden afløses af krigstilstand.

- (3) Mineudlægning på åbent hav vil også i spændingsperioder være folkeretsstridig.

c. Krigstid

- (1) I henhold til FN-pagtens artikel 51 har enhver stat ret til i tilfælde af et væbnet angreb at tage sådanne forholdsregler, som anses for nødvendige for dens sikkerhed. Ifølge den almindelige folkeret har kyststaten alle en krigsførende magts rettigheder over for fjendtlige skibe — også i internationale stræder. Dette må betyde, at kyststaten folkeretsmæssigt kan iværksætte minespærringer både på sit territorialfarvand og i internationale stræder mod fjendtlige skibe. I forhold til tredjestats skibe vil sådanne spærringer kunne støttes på folkeretlige nødretsgrundsætninger.

Kyststaten vil som krigsførende også være berettiget til at etablere blokade til og fra fjendtligt territorium på det åbne hav.

- (2) Hvorvidt kyststaten som neutral under en krig mellem andre magter kan spærre for de krigsførende staters skibe er ikke ganske klart.

Ved Montreux-konventionen af 20. juli 1936 vedrørende stræderne ved Bosphorus og Dardanellerne — indgået mellem Bulgarien, Frankrig, Storbritannien, Grækenland, Japan, Rumænien, Tyrkiet, Sovjetunionen og Jugoslavien (og senere tiltrådt af Italien) — bestemmes, at stræderne i krigstid, hvor Tyrkiet er neutralt, er lukket for de krigsførende magters krigsskibe, med mindre det drejer sig om en folkeforbundsaktion ifølge pagtens artikel 16 eller om en aktion ifølge en af Tyrkiet indgået alliancetraktat. I mangel af sådanne konventionsbestemmelser må man falde tilbage på den almindelige folkeret. For det ydre territorialfarvands vedkom-

mende kan reglen i Genève-konventionens artikel 16, stk. 3, finde anvendelse, jfr. ovenfor II.B.2. For internationale stræders vedkommende må en eventuel minespærings folkeretmæssighed formentlig bero på, om de krigsførendes passage af stræderne er „uskadelig” i forhold til kyststatens fred, orden eller sikkerhed.

- B. *Afmærkning, varsling, herunder bekendtgørelse og notifikation, samt fjernelse af minespæringer.*
Nærværende afsnit omfatter alene lovlige minespæringer, der er lovligt udlagt, jfr. A.1-3.

Under henvisning bl.a. til Haagerkonventionen af 18. oktober 1907 knæsatte Den internationale Domstol i Korfustræde-sagen (1949) en almindelig folkeretlig regel om kyststatens pligt til varsling af minespæringer, der kan udgøre en fare for den fredelige søfart.

Herudover kan anføres de almindelige regler i Genève-konventionen af 1958, der i art. 15, stk. 2, foreskriver en pligt for kyststaten til at udsende meddelelse om enhver fare, som den har kendskab til vedrørende sejladsen i det ydre territorialfarvand. Ifølge art. 16, stk. 3, kan en midlertidig ophævelse af fremmede skibes ret til uskadelig gennemfart først træde i kraft, når ophævelsen er blevet behørigt offentliggjort.

Heraf følger, at en varslingspligt kun kan bestå med hensyn til ukontrollerede minespæringer samt kontrollerede minespæringer, hvis antændelsessystem er aktiveret. I det omfang, en kontrolleret minespærring i øvrigt ikke udgør nogen hindring for sejladsen, består der næppe nogen folkeretlig pligt til at varsle herom. Varslingspligten er knyttet til hindringer alene for sejladsen og ikke for ankringsadgangen.

Den folkeretlige varslingspligt angår alene minespæringer i farvandsområder, hvor fremmede skibe nyder ret til uskadelig gennemfart eller en adgangsret, f.eks. til havne.

Varslingen skal iværksættes på behørig måde. Som hovedregel vil bekendtgørelse og hertil svarende afmærkning i

det omfang, det er påkrævet til identifikation af minespærringen, være tilstrækkelig.

Ved bekendtgørelse forstås i denne sammenhæng den almindelige offentliggørelse af den pågældende minespærring, som finder sted gennem de sædvanlige oplysningsorganer, f.eks. „Efterretninger for søfarende”. For så vidt angår selvvirkende stødminer, foreskriver Haagerkonventionen af 1907 en særlig pligt til desuden at foretage **notifikation** af en sådan mineudlægning ad diplomatisk vej. Ved notifikation forstås en særskilt meddelelse om minespærringen, som er stilet til en afgrænset og individualiseret modtagerkreds, f.eks. de her i landet akkrediterede diplomatiske missioner. Notifikation vil som hovedregel kun blive foretaget, når der senest samtidig udstedes bekendtgørelse. Om en særlig notifikationspligt gælder andre minespærringer, der er bekendtgjort, må bero på et skøn over, hvad der kræves til behørig varsling i den konkrete situation. De danske minespærringer, der blev udlagt indtil umiddelbart før besættelsen under 2. verdenskrig, synes alle at være blevet notificeret ad diplomatisk vej.

En almindelig pligt til herudover konkret at advare skibsfarten om mineudlægningerne består næppe efter gældende almindelig folkeret.

Ovennævnte regler kan muligvis kun kræves overholdt af kyststaten som krigsførende, såfremt de sikkerhedsmæssige formål med minespærringerne ikke herved forskertses.

Når de omstændigheder, der førte til mineudlægningen, ikke længere foreligger, skal kyststaten så vidt muligt fjerne eller uskadeliggøre de miner, den har udlagt, og som fortsat kan udgøre en fare for den fredelige søfart.

Kap. IV.

STRATEGISKE ASPEKTER VED SØMINERING

Militærstrategisk vil søminekrigsførelsen kunne vurderes i forhold til NATO's strategiske koncept.

1. Troværdig afskrækkelse

Troværdigheden af søminering som afskrækkende faktor over for aggressioner forudsætter dels et effektivt minelægningspotentielt bestående af minelæggere med et højt beredskab og søminer af høj våbenteknisk kvalitet, dels tilstedeværelse af en — set med fjendens øjne — troværdig politisk vilje og beslutsomhed til at beordre iværksættelsesforanstaltninger med henblik på rettidig og effektiv udlægning. Rettidigt betyder som oftest: før en væbnet aggression påbegyndes.

2. Fleksibel imødegåelse

Mens minelægningsoperationer i sig selv — på grund af den tidkrævende gennemførelse — ikke kan anses for fleksible foranstaltninger, med mindre beslutning om deres iværksættelse træffes så betids, at operationerne kan gennemføres uhindret eller under nødvendigt dække af andre våbensystemer, kan det dog fastslås, at minekrigsførelse set i en videre sammenhæng er et effektivt led i forsvarsforanstaltningerne under konceptet om fleksibel imødegåelse:

a. Direkte forsvar

Minekrigsførelse frembyder en effektiv mulighed for forsvar af ikke blot søterritoriet, men også de tilstødende landområder. Denne form for forsvar bidrager til direkte at forsvare og fastholde egne områder og dermed bevare mulighed for at iværksætte andre operationer i overensstemmelse med konceptet — herunder indførelse af udefra kommende forstærkninger — og modsvarende aggressionens niveau og intensitet.

Den fleksible anvendelse af minekrigsførelse som direkte forsvar forudsætter, at minelægningsoperationerne løbende vurderes som mulige forsvarsforanstaltninger, godkendes samt gennemføres trinvis i takt med situationens udvikling og under behørig hensyntagen til dennes folkeretlige og strategiske aspekter. En rettidig

og dermed effektiv minering, først af de indre territoriale farvande og dernæst af de ydre territoriale farvande vil eksempelvis kunne danne basis for en koncentreret indsats ved en følgende søminering af det åbne hav og de internationale stræder, såfremt dette måtte blive nødvendigt.

b. Tilsigtet eskalation

Minelægningsoperationer vil med effekt kunne anvendes som led i en tilsigtet eskalation, især hvor de iværksættes i internationale stræder, på det åbne hav og/eller i fjendens „egne” farvande.

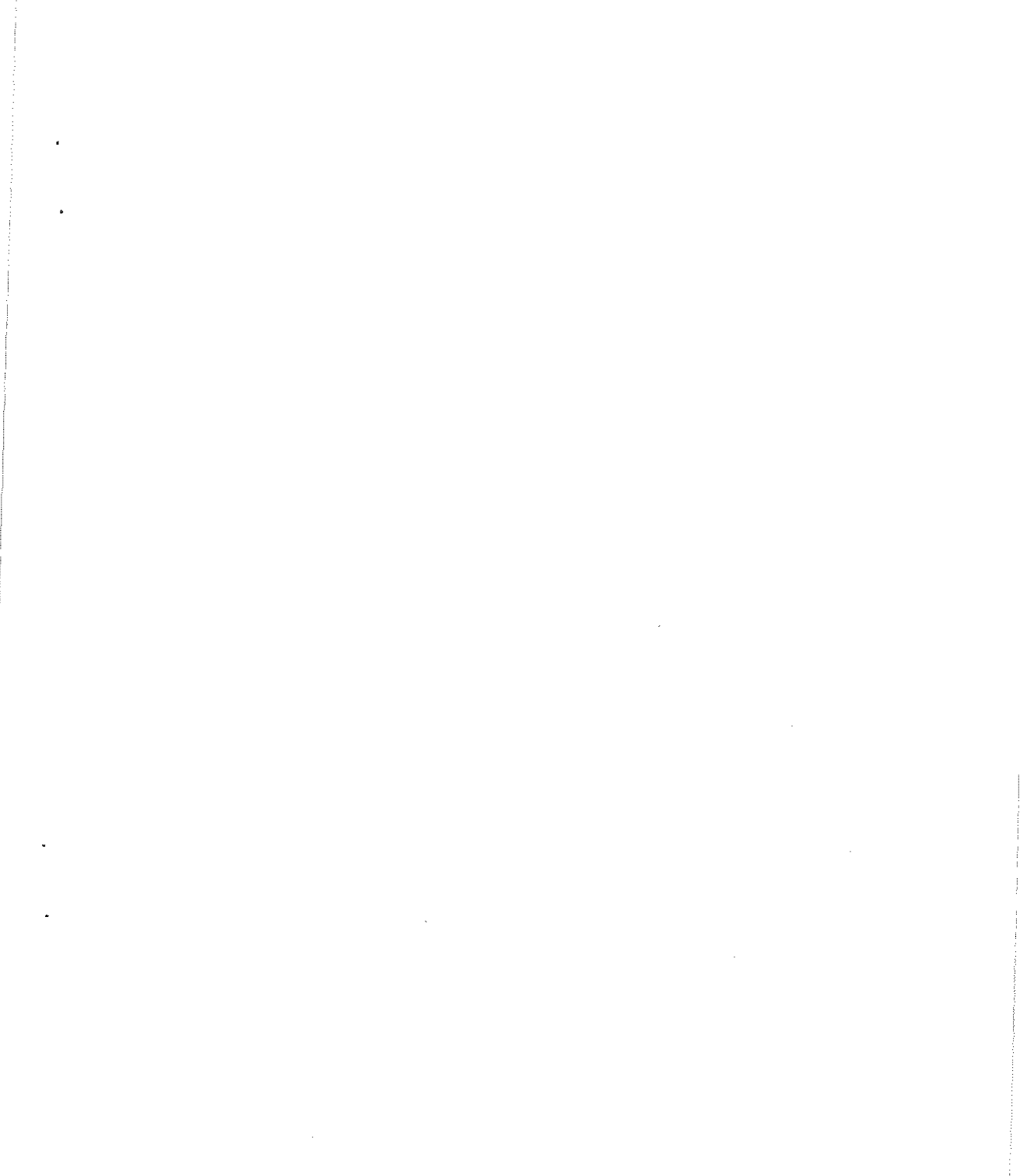
De i kap. I.B.4 påpegede vanskeligheder ved kontrol med udlagte miners operationelle anvendelse og våbenets „endelige” karakter påbyder dog forsigtighed ved dets anvendelse som led i en tilsigtet eskalation.

c. Total nuklear imødegåelse

Minekrigsforelse vil i denne fase være af ringe betydning og relevans. Det bør dog fremhæves, at udlagte minefelter — uanset type — må antages at bevare deres effekt under og efter denne fase.

3. Fremskudt forsvar

Søminering er et anvendeligt våbensystem inden for strategien om fremskudt forsvar, der rettidigt og rigtigt anvendt bidrager til at sikre forsvareren den fortsatte kontrol med søterritoriet. Det må i denne forbindelse erindres, at udlagte minefelter ofte vil begrænse egne søstridskræfters bevægelsesfrihed og skabe behov for foranstaltninger imod modstanderes eventuelle minerydning-/strygningsoperationer. Virkeliggørelse af konceptet om fremskudt forsvar forudsætter derfor en forudgående omhyggeligt koordineret planlægning og anvendelse af et varselssystem, der kan formidle oplysninger om minerede områder og etablering af passagekanaler gennem eller mellem selvvirkende minefelter.



II. DEL

DANMARK OG SØMINEKRIGSFØRELSE

Kap. V.

DANMARKS MARITIME STRATEGISKE PROBLEMER

A. *Problemerne i geografisk belysning*

Danmarks geografi med de hundreder af øer og de mere end 7000 km lange kyststrækninger (samt de to fjerne rigsdele i Atlanterhavet) indebærer, at en angriber, der uhindret kan besejle de farvande, der beskyller de danske kyster, frit vil kunne vælge angrebsmåde, angrebstid og angrebssted. Han vil kunne blokere den civile og militære transportvirksomhed til søs og derved afskære forsyninger og forstærkninger ad søvejen.

Danmarks placering som et passageområde mellem Østersøen og Nordsøen øger andre landes strategiske interesse i vort område og gør navnlig stræderne, der er den vigtigste, omend ikke den eneste forbindelsesvej mellem Sovjetunionen og Nordatlanten, til betydningsfulde strategiske punkter i en militær konfrontation mellem Øst og Vest. Store Bælt har de største maritime fordele, mens Øresund, der har ret ringe vanddybde og også omfatter svensk territorialfarvand, og Lille Bælt, der er snævert og vanskeligt at besejle, er af sekundær betydning. Indsejling i og udsejling fra Østersøen gennem Store Bælt og Lille Bælt er afhængig af mulighed for besejling af Fehmern Bælt. Søkrigsførelse må derfor indgå som et meget vigtigt led i forsvaret

af landets eget territorium, og de forholdsvis smalle og læge farvande muliggør, at en væsentlig del af det sømilitære forsvar kan baseres på mineringsoperationer både til beskyttelse af kysterne og til spærring af stræderne.

De geografiske og topografiske forhold i Grønland og på Færøerne umuliggør dér anvendelse af miner som en væsentlig forsvarskomponent.

B. *Problemerne i historisk belysning*

De maritime strategiske problemer, som Danmarks geografiske placering som forbindelsesvej mellem Østersøen og Nordsøen medfører, har ofte gjort sig gældende i landets historie. To hovedtendenser har gjort sig gældende i fremmede magters holdning. Østersømagter med mulighed for at udøve dominans i området har stræbt efter at gøre Østersøen til et lukket hav gennem spærring af de danske stræder, mens vestlige flådemagter har ønsket at gøre Østersøen til et frit hav væsentligst ved at hindre lukning af de danske stræder. I begge tilfælde har den generelle holdning været kombineret med den dominerende magts ønske om at sikre egen passage igennem dansk område med udelukkelse af modpartens passage mulighed.

I den første halvdel af det 20. århundrede, hvor Danmark søgte at opretholde en neutralitetspolitik, gav problematikken omkring spærring af de danske stræder anledning til mange overvejelser både hos de europæiske stormagter og i Danmark.

Neutraliteten truedes første gang i 1904, da Danmark frygtede flådesammenstød i danske farvande i forbindelse med den russisk-japanske krig. Københavns søbefæstning bemandedes, men passagen gennem stræderne var fri, og den russiske flåde passerede uhindret og med dansk lodsassistance på vej til det fjerne Østen.

På grundlag af en fællesskandinavisk deklaration gaves der ved kgl. anordning af 20. december 1912 visse bestemmelser med hensyn til Danmarks neutralitet i tilfælde af krig mellem fremmede magter. Der hjemledes herved bl.a. krigsførende magters krigsskibe fri adgang og passageret til det danske søterritorium, bortset fra visse indre farvande.

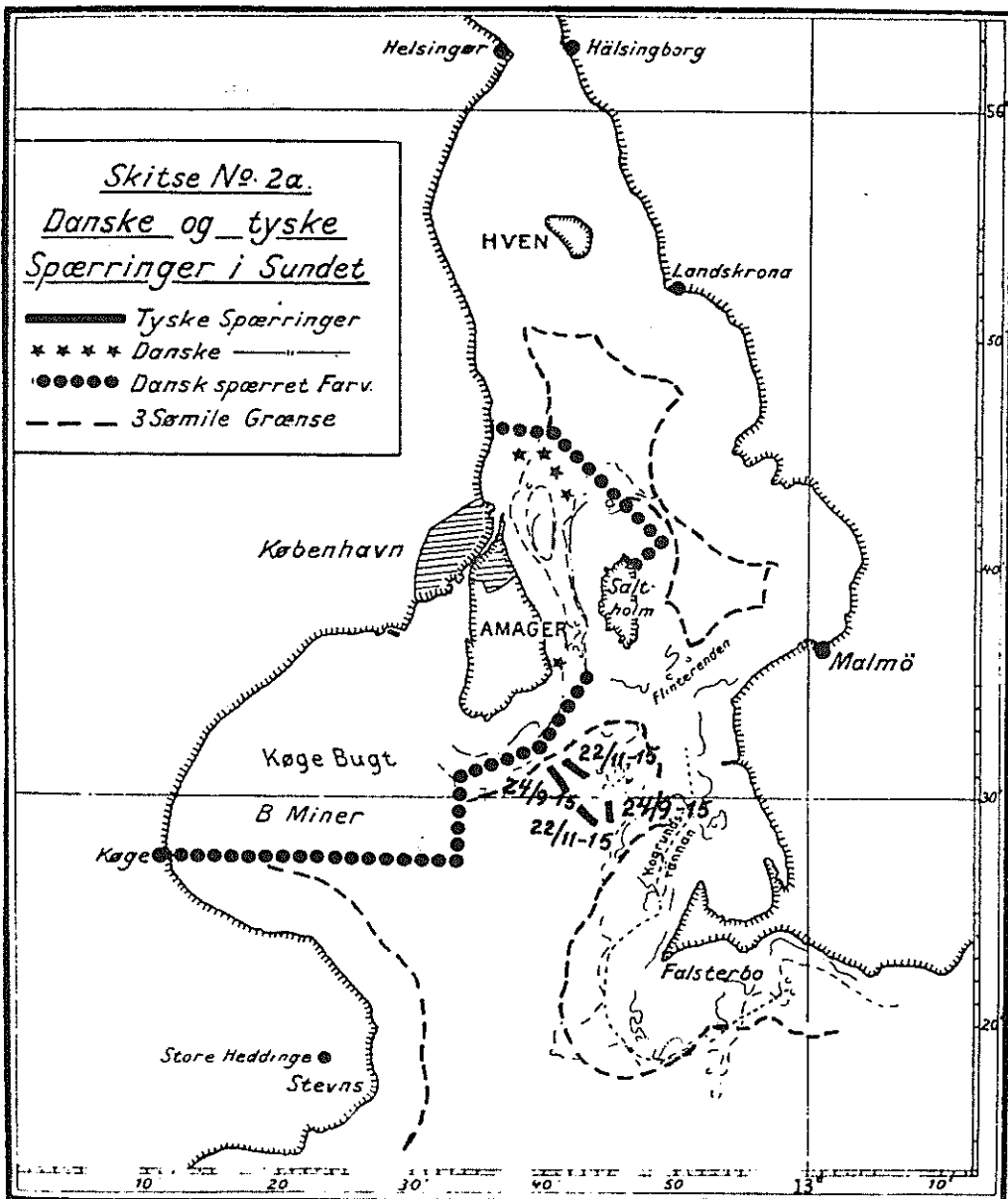
Straks ved udbruddet af den første verdenskrig udlagde Tyskland en minespærring mellem sydspidsen af Langeland og Lolland, delvis på dansk territorialfarvand, ligesom den tyske del af Lille Bælt blev spærret. Den 5. august 1914 modtog den danske regering en forespørgsel fra tysk side, om Danmark straks ville spærre Store Bælt effektivt med miner mod begge krigsførende parter. Da man fra dansk side opfattede forespørgslen således, at strædet i modsat fald ville blive spærret fra tysk side ved mineudlægninger, besluttede den danske regering at spærre Store Bælt og den danske del af Øresund og Lille Bælt med miner. Dette blev notificeret de fremmede magter og mødte ikke væsentlige indsigelser fra nogen side. En telegramudveksling mellem Christian X og Georg V godtgjorde, at man fra engelsk side havde forståelse for det danske skridt. Minespærringerne kom på sin vis England og dets allierede til gode ved at hæmme den tyske flådes bevægelser og sejladsen på de tyske Østersøhavne.

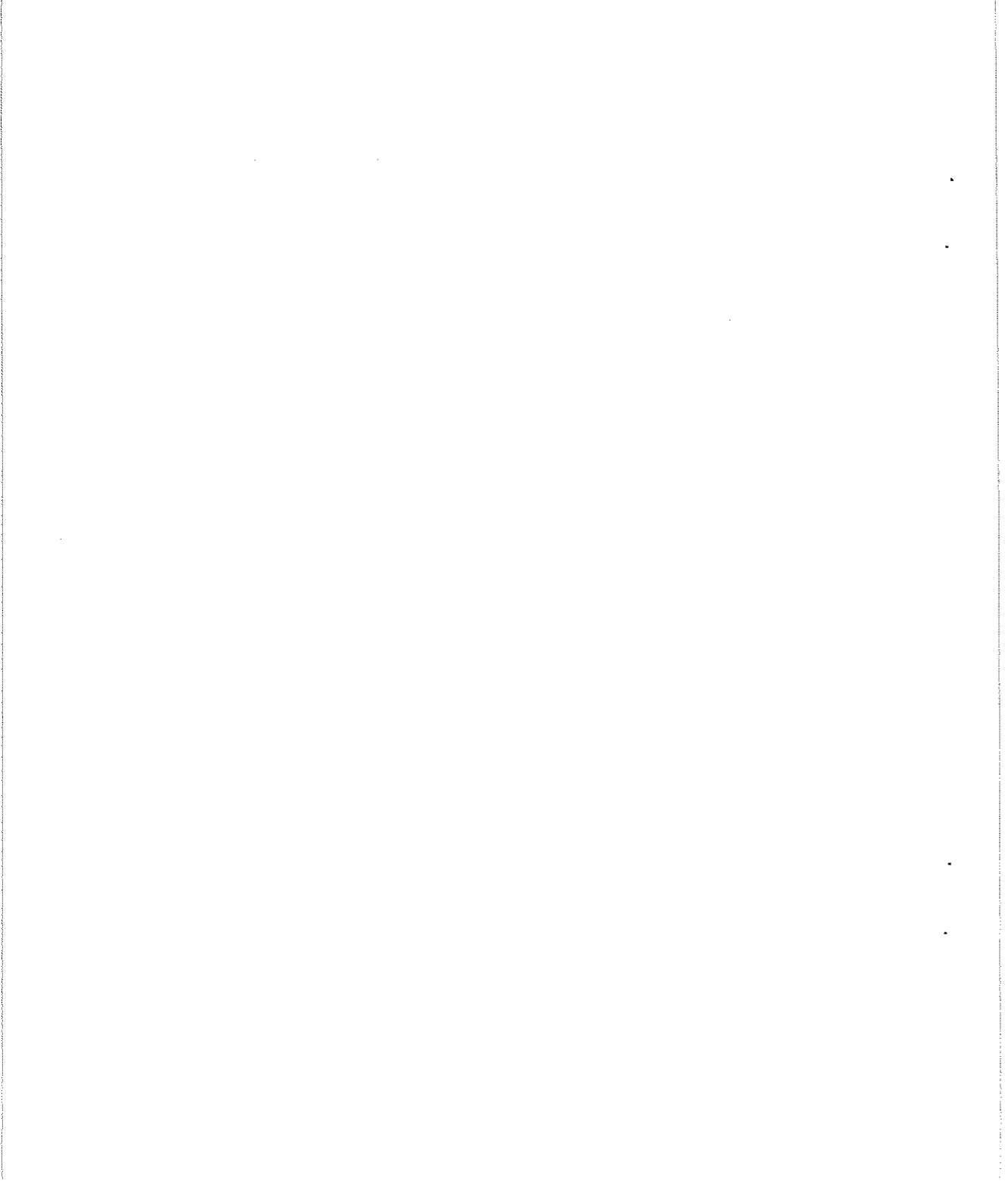
./ To kort, der viser minefelterne i indsejlingerne til Østersøen i 1. verdenskrig, er gengivet som bilag til nærværende kapitel (skitse 2a og 2b).

Passage af større krigsskibe kunne under hensyn til minefelternes størrelse og placering næppe gennemføres uden dansk medvirken. For handelsskibe kunne gennemsejling gennem de danske minefelter finde sted om dagen ved lods.

Bevarelsen af Danmarks neutralitet under 1. verdenskrig viste, at den danske minering af stræderne var politisk hensigtsmæssig. Om beslutningen også var i overensstemmelse med folkeretten, herunder Øresundstraktaten, og med Danmarks neutralitet er om diskuteret. Det må erindres, at reglerne om internationale stræder ikke dengang var kodificeret.




Ved Stockholmdeklarationen af 27. maj 1938 enedes de nordiske lande om fælles neutralitetsbestemmelser, der afløste de tidligere skandinaviske neutralitetsbestemmelser fra 1912. De danske bestemmelser bekendtgjordes ved kgl. anordning af 31. maj 1938 og sattes i kraft ved 2. verdenskrigs udbrud ved kgl. anordning af 1. september 1939. Bestemmelserne sikrede de krigsførende overfladekrigsskibe og undervandsbåde passage igennem de danske stræder. Man påbegyndte dog udlægning af miner i bælte og

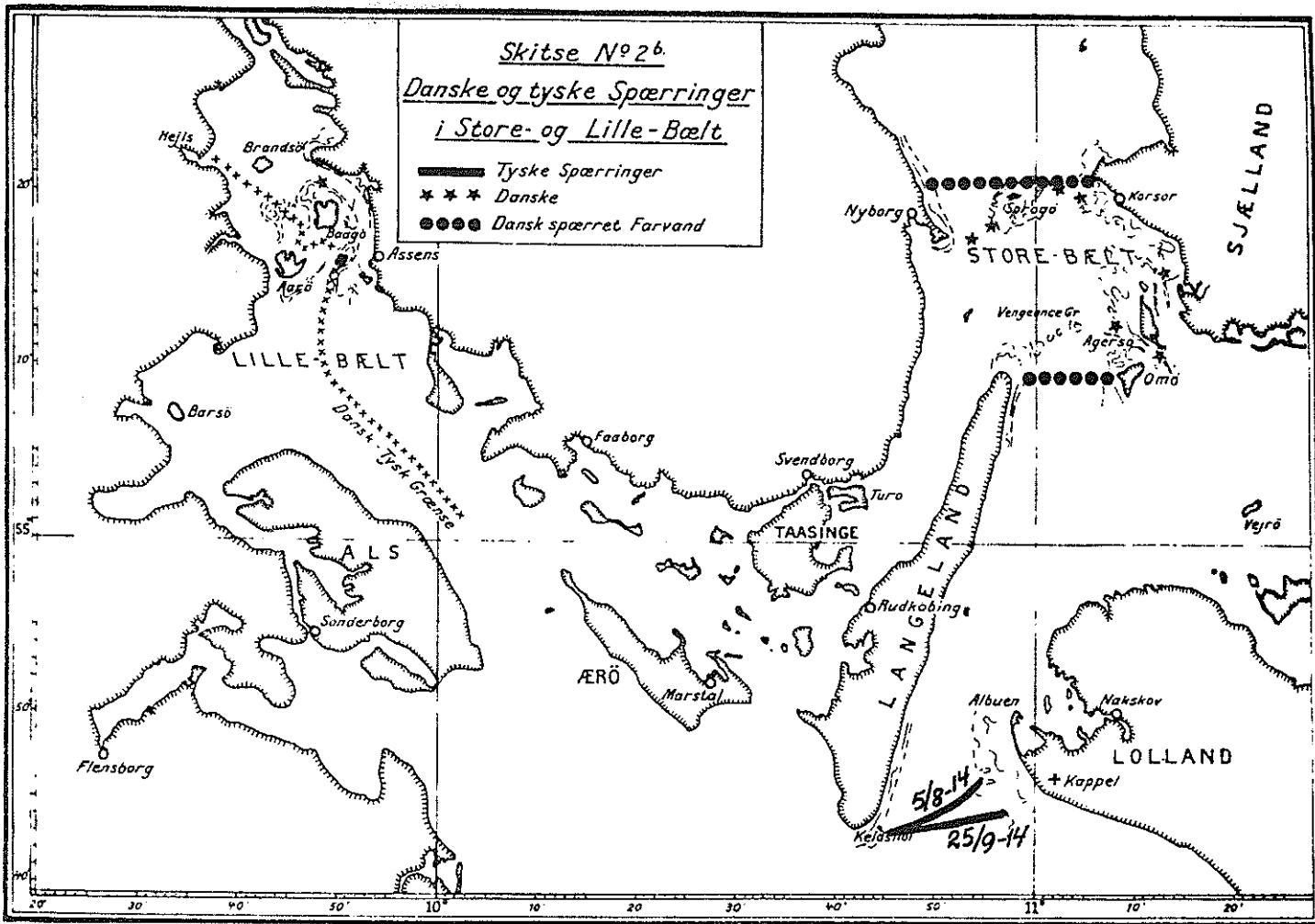


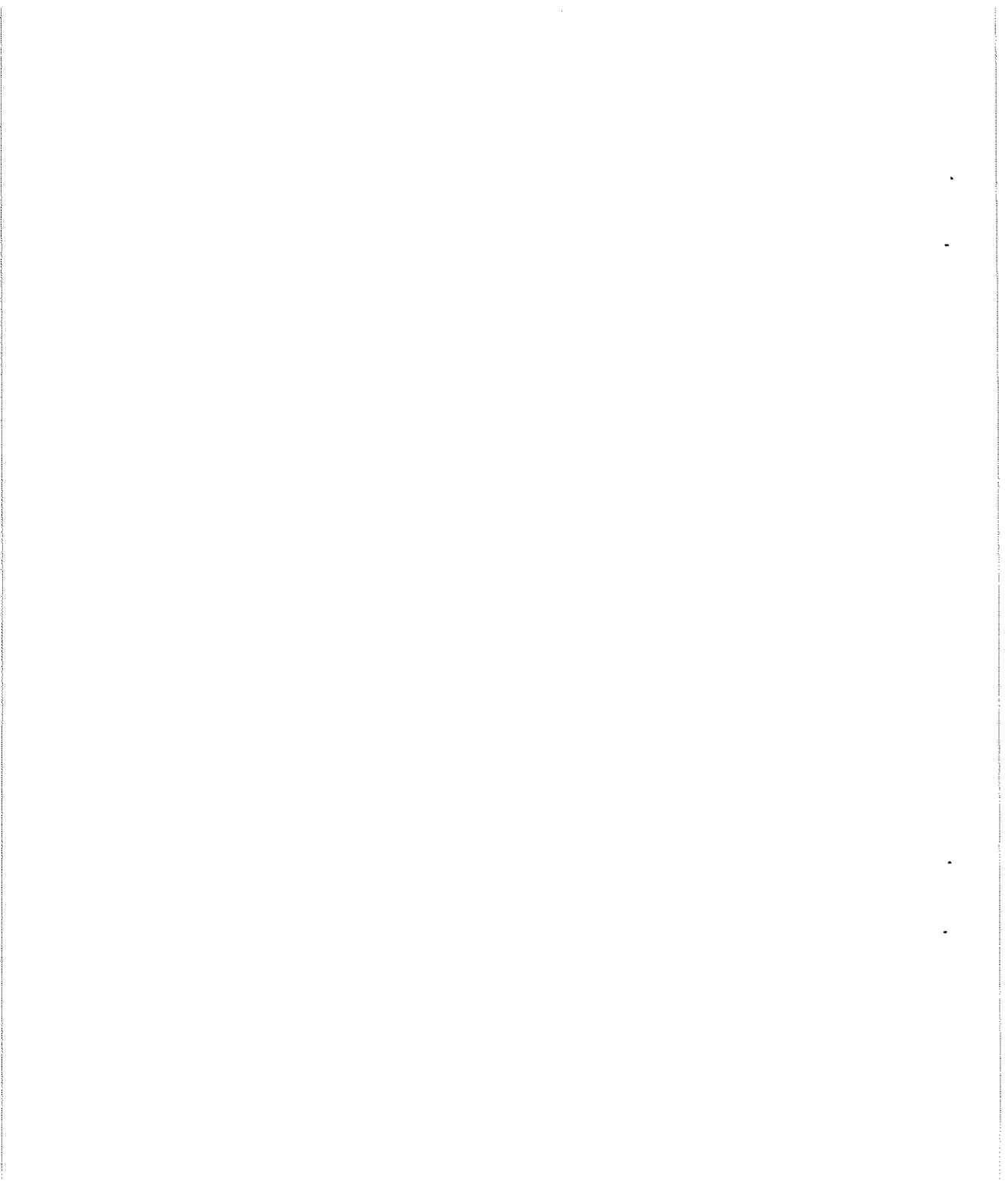


Skitse N^o 26.

*Danske og tyske Spærringer
i Store- og Lille-Bælt*

-  Tyske Spærringer
-  Danske
-  Dansk spærret Farvand





omkring København, men mulighederne for at beskytte disse minefelter var meget svagere end under 1. verdenskrig, og der blev efterladt åbne kanaler gennem hovedfelterne, som aldrig nåede at blive mineret. Også den strenge isvinter 1939/40 gjorde det vanskeligt at vedligeholde de udlagte forankrede minespærringer.

- ./ Et kort, der viser de pågældende minespærringers placering, er gengivet som bilag til nærværende kapitel.

Mineringsproblemet indgik ikke i den danske regerings overvejelser i dagene før den tyske besættelse, der gjorde de danske farvande til krigsskueplads i tiden 1940—45. De krigsførende magters minelægning i årene 1939—45 i adgangsvejene til Østersøen er vist på bilag 2.

I 1946 havde den britiske regering planer om en fælles principklæring underskrevet af Storbritannien, USA, Frankrig, Danmark og Sverige om den fri passage gennem de danske stræder, både i krig og i fredstid. Sagen var inspireret af den fortsatte sovjetiske tilstedeværelse på Bornholm og mistede sin aktualitet, da den sovjetiske regering i marts måned 1946 havde tilkendegivet sin hensigt om at trække sine tropper tilbage fra øen.

Spørgsmålet om spærring af de danske stræder fik en vis aktualitet i 1961/62 i forbindelse med NATO's militære myndigheders Berlin Contingency planlægning, hvor en eventuel spærring drøftedes som en „counter—measure short of war” i Berlin—spørgsmålet.

Fra dansk side gav man udtryk for den opfattelse, at der var en nærliggende mulighed for, at Sovjetunionen ville betragte enhver spærring i fredstid af de danske stræder for sovjetiske skibe som casus belli, hvorfor en sådan foranstaltning efter vor opfattelse ville indebære en alvorlig risiko.

- C. *Specielt om Ruslands/Sovjetunionens stilling til strædeproblematikken*

I. Rusland har siden Den store Nordiske Krig (1700—1721) været en af de ledende Østersømagter og dermed også haft

sømilitære interesser i passageretten til og fra Østersøen. Landmagten Rusland ønskede at sikre sine Østersøkyster og sine forbindelseslinjer i Østersøen mod fremmede flåder, og igennem historien har Rusland derfor normalt vist sig interesseret i en lukning af stræderne – i at gøre Østersøen til et lukket hav. Denne interesse kom til udtryk i to konventioner fra 1780 og 1800 mellem Danmark og Rusland (sidstnævnte konvention blev senere tiltrådt af Sverige), hvori det til beskyttelse af de to landes væbnede neutralitet under krigene mellem England og Frankrig fastsloges, at Østersøen var lukket for fremmede orlogsfartøjer.

Inden 1. verdenskrig var Rusland i øvrigt kun få gange i modsætningsforhold til de vestlige flådemagter, og dets militære interesse i de danske stræder var derfor kun sjældent aktuel. Under 1. verdenskrig var Rusland som følge af sin alliance med vestmagterne interesseret i, at stræderne var åbne, og var derfor imod den danske minespærring af bælteerne, uden at det dog nedlagde formel protest mod den danske aktion.

2. Under det kommunistiske regime og det skærpede modsætningsforhold til Vesten blev Sovjetunionens interesse i de danske stræder forøget.

Som et eksempel herpå kan nævnes, at da Danmark i 1923 foretog en mindre uddybning af sejlrenden i Drogden, protesteredes der fra sovjetisk side, idet man nærrede mistanke om, at det var England, der havde foranlediget disse uddybningsarbejder for at forbedre muligheden for indsejling af større flådeenheder.

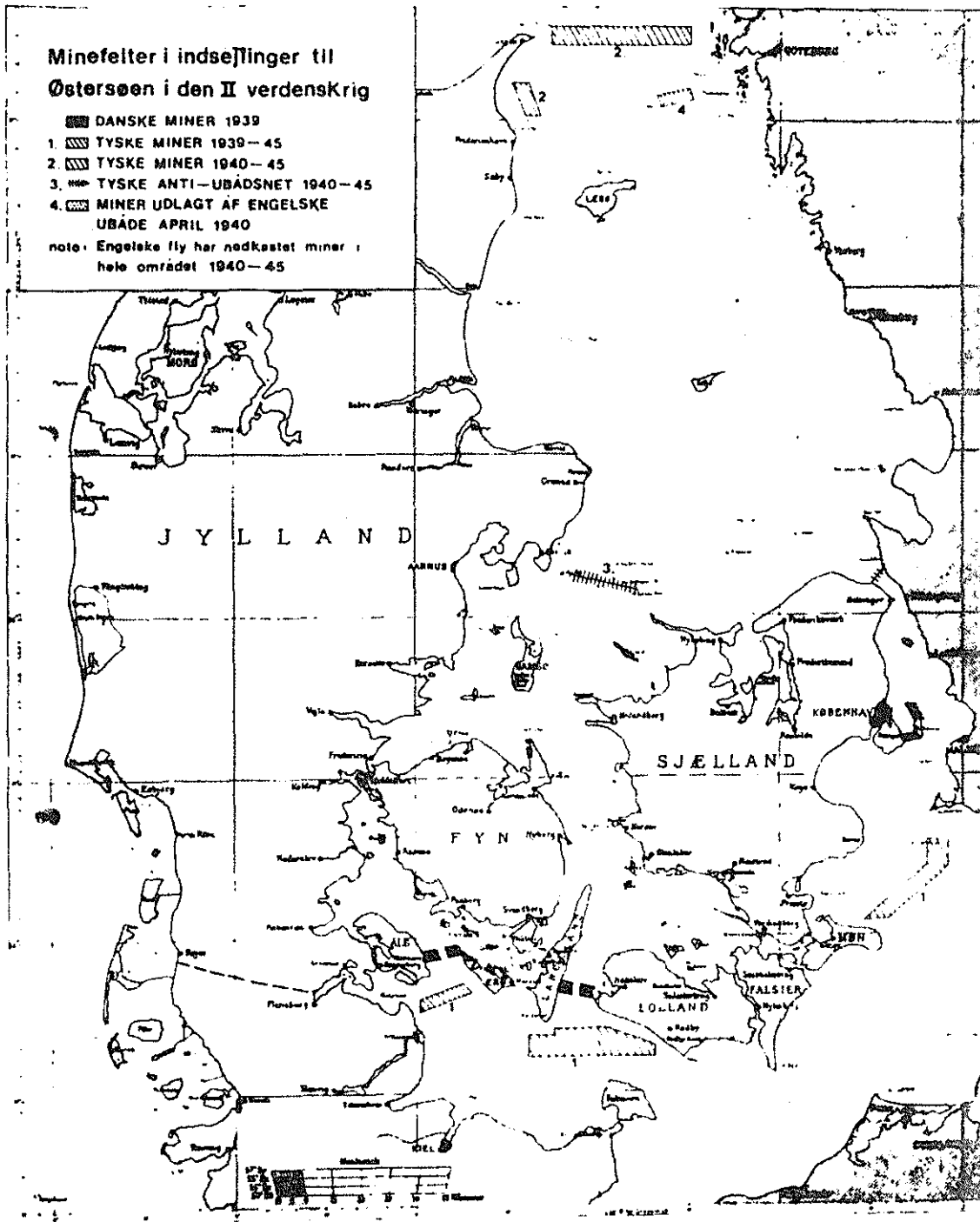
Et andet eksempel er den sovjetiske stilling under den maritime nedrustningskonference i Rom i 1924, hvor den sovjetiske delegerede gjorde det til en forudsætning for enhver nedskæring af den sovjetiske flåde, at adgangen til Sortehavet og Østersøen blev forbudt for krigsskibe fra andre lande end bredstaterne.

I 1940 gjorde udenrigsminister Molotov et forgæves forsøg på i Berlin at sikre Sovjetunionen deltagelse i den tyske kontrol med Østersøudløbet.

Minerfelter i indsejlinger til Østersøen i den II verdenskrig

- 1. DANSE MINER 1939
- 2. TYSKE MINER 1939-45
- 3. TYSKE MINER 1940-45
- 4. TYSKE ANTI-UBÅDSNET 1940-45
- 5. MINER UDLAGT AF ENGLSKE UBÅDE APRIL 1940

note: Engelske fly har nedkastet miner i hele området 1940-45



1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Siden da har der ikke fra Sovjetunionens side været fremsat officielle krav om, at adgangen til Østersøen skal forbydes krigsskibe fra andre lande end bredstaterne. Tværtimod foreligger der enkelte politiske udtalelser fra sovjetisk side om sikring af sejladsfriheden gennem stræderne, jfr. nedenfor under 4.

3. Nyere sovjetisk folkeretsteori opererer med indre, lukkede og åbne have. Lukkede have er efter denne teori sådanne, som er omgivet af to eller flere landes territorium, og som enten ikke står i forbindelse med det åbne hav, eller som kun står i forbindelse med dette gennem adgangsveje, der afgrænses af territorium tilhørende bredstaterne. Bestemmesretten over et lukket hav menes udelukkende at tilkomme bredstaterne i forening. Som følge heraf kan adgangsvejene til de lukkede have underkastes de bestemmelser, som bredstaterne bliver enige om. Der indrømmes dog en ret for andre nationers handelsskibe, men ikke krigsskibe, til indsejling til og udsejling og passage af de lukkede have.

Østersøen behandles af sovjetiske folkeretsteoretikere som et lukket hav, idet der henvises til

1. vandområdets geografiske karakter, jfr. ovenfor,
2. de foran under 1 omtalte konventioner fra 1780 og 1800 (som efter dansk opfattelse må anses for bortfaldet – senest ved Napoleonskrigenes afslutning), og
3. Øresundstraktaten af 1857 om Sundtoldens ophævelse, af hvilken man efter sovjetisk opfattelse (i modsætning til almindelig folkeretsteori, jfr. ovenfor under III.B.2) kan udlede en ret for samtlige Østersømagter til i forening at bestemme strædernes status og lukke gennemsejlingsfarvandene for krigsskibe, der tilhører ikke-kyststater.

4. I praksis er den nævnte sovjetiske folkeretsteori om Østersøen som et mare clausum imidlertid ikke blevet fulgt. Da der ved

en kgl. anordning af 25. juli 1951 om fremmede krigsskibes og militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredsf forhold, jfr. kap. VI.C, indførtes en bestemmelse om forudgående anmeldelse af fremmede krigsskibe, der ønsker at passere Lille Bælt, fremhævedes det således fra sovjetisk side, at man forstod anordningen således, at de deri fastsatte begrænsninger i overensstemmelse med international ret ikke vedrørte fremmede krigsskibes passage af de normale sejlruiter gennem Store Bælt og Lille Bælt, Sundet og Kattegat under hensyn til, at de nævnte stræder måtte anses for internationale farvande forbindende Østersøens bassin med havet.

Sovjetunionens ratifikation af Genève-konventionen af 1958 henholdsvis om det åbne hav og om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone stemmer heller ikke med den ovenfor omtalte sovjetiske folkeretsteori.

5. Der kan således konstateres en vis uoverensstemmelse mellem sovjetisk folkeretsteori og de praktisk-politiske tilkendegivelser vedrørende de danske stræder.

Skismaet bliver forståeligt, såfremt man — som det udtrykkes i Seidenfaden-rapporten fra 1970, pp. 280–81 — forestiller sig, at Sovjetunionen opererer med to målsætninger i relation til de danske stræder, nemlig den realistisk aktuelle, der svarer til de gældende regler: at sikre sejladsfriheden gennem disse for Østlandenes krigsskibe, og den optimale målsætning: at opnå fuld kontrol med de danske stræder.

Kap. VI.

FOLKERETTENS REGLER ANVENDT PÅ DANSKE FARVANDE

A. *Danske farvandes karakter*

Grænserne for det indre og det ydre danske territorialfarvand er angivet i kgl. anordning af 21. december 1966. Det ydre

territorialfarvands udstrækning er 3 sømil fra basislinjerne. De danske gennemsejlingsfarvande, Øresund, Store Bælt og Lille Bælt, har karakter af internationale stræder, men sejløbene gennem Store Bælt ligger på nogle strækninger i den nordlige del uden for den nugældende tremilegrænse. Lille Bælt er indre territorialfarvand, og Øresund er for en del svensk territorialfarvand. Der henvises til vedlagte kort (bilag til nærværende kapitel).

Ved en eventuel udvidelse af dansk søterritorium fra 3 til 12 sømil vil antallet af danske internationale stræder blive forøget, idet der flere steder er geografiske stræder, der er bredere end 6 sømil, men smallere end 24 sømil.

B. *De folkeretlige regler gældende for danske farvande*

De ovenfor under II nævnte Genève-konventioner af 29. april 1958 om henholdsvis det åbne hav og det ydre territorialfarvand er ratificeret fra dansk side ved kgl. resolution af 9. juli 1968.

1. *Danske ydre og indre territorialfarvande*

Herom henvises til kap. II, B.2 og 3.

2. *De danske stræder*

For strædernes vedkommende gælder dels de under II, B.4 nævnte almindelige folkeretlige regler, dels reglerne i traktaten af 14. marts 1857 om Sund- og Bælttoldens afløsning, der er indgået mellem Danmark på den ene side og Belgien, England, Frankrig, Nederlandene, Preussen, Rusland, Spanien, Sverige-Norge og Østrig på den anden side. (Med USA sluttedes en særlig traktat). Denne traktat udgør et specielt traktatgrundlag for de danske stræders folkeretlige stilling, der kan påberåbes også af ikke-kontraherende stater.

Traktaten indeholder i artikel 1, stk. 1, følgende bestemmelse:

„Intet skib skal for fremtiden under noget som helst påskud turde anholdes eller underkastes nogen standsning på dets fart gennem sundet og bælteerne”.

Der har i tidens løb været fremsat forskellige opfattelser vedrørende spørgsmålet, om den citerede regel alene gælder for

handelsskibe, eller om den gælder for såvel handels- som krigsskibe. På grundlag af traktatens præambel, der alene taler om handelsforhold, og traktatens formål, der var at afskaffe en afgift, som kun havde været pålagt handelsskibsfarten, samt traktatens tilblivelseshistorie, er det som oftest blevet hævdet, at traktaten ikke omfatter krigsskibe.

Samme opfattelse er blevet hævdet af sovjetiske folkeretskyndige. Disse drager imidlertid — som nævnt ovenfor i kap. IV — herfra en slutning, som ikke accepteres af andre, at man af traktatens bestemmelser modsætningsvis kan udlede, at gennemsejlingsfarvandene kan spærres for ikke-Østersøstaters krigsskibe. Denne slutning må anses for uberettiget, idet traktatens historiske formål alene var at bringe de for stræderne tidligere gældende særregler — betaling af sundtold — til ophør, således at folkerettens almindelige regler om passageretten i internationale stræder skulle komme til anvendelse.

Den passagefrihed, der ved traktaten er tilsikret fremmede handelsskibe, antages at gælde ikke blot i fredstid, men også i spændingsperioder og i krigstid, når Danmark er neutralt. Danmark må imidlertid kunne påberåbe sig den almindelige folkerets regel om, at passagen skal være uskadelig.

Såfremt Danmark er inddraget i krig som krigsførende part, er traktaten ikke til hinder for, at Danmark i overensstemmelse med de almindeligt anerkendte regler, jfr. ovenfor under II, B.4, kan spærre stræderne.

C. *De danske adgangsbestemmelser*

I kraft af sin højhedsret over territorialfarvandene kan Danmark med respekt for gældende folkeret fastsætte nærmere regler for fremmede skibes adgang til og ophold i dansk territorialfarvand (herunder de danske internationale stræder).

1. For fremmede krigsskibes adgang under fredsforhold (dvs. når både Danmark og vedkommende land befinder sig i fredstilstand) findes adgangsbestemmelserne i kgl. anordning af 25. juli 1951



DANMARK

MED OMKJØBNE FARTVÅNE
OVERSICHT OVER TERRITORIAL GRÆNSER

1:100,000
1:200,000
1:500,000

1:1,000,000

1:2,000,000

1:5,000,000

1:10,000,000

1:20,000,000

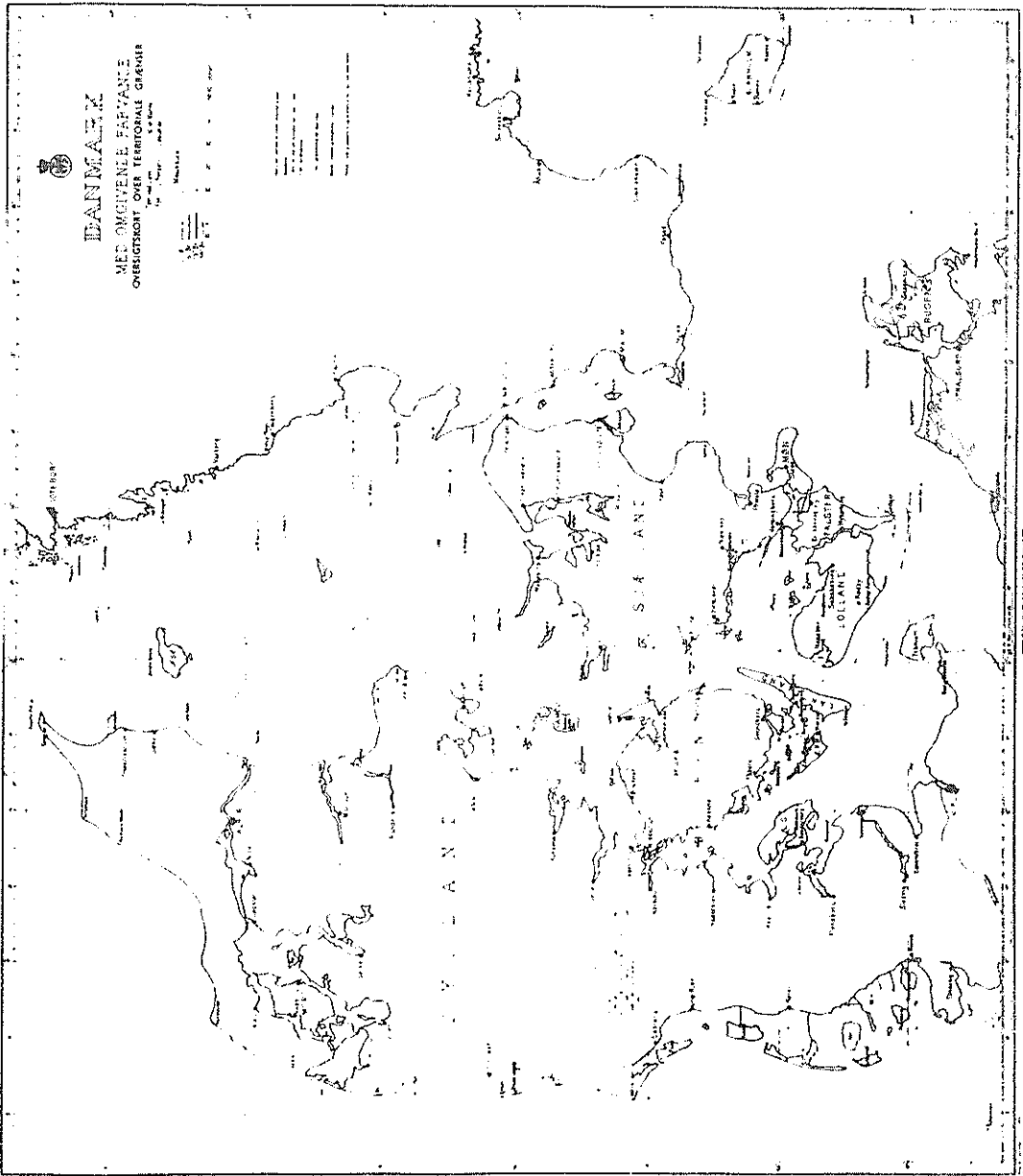
1:50,000,000

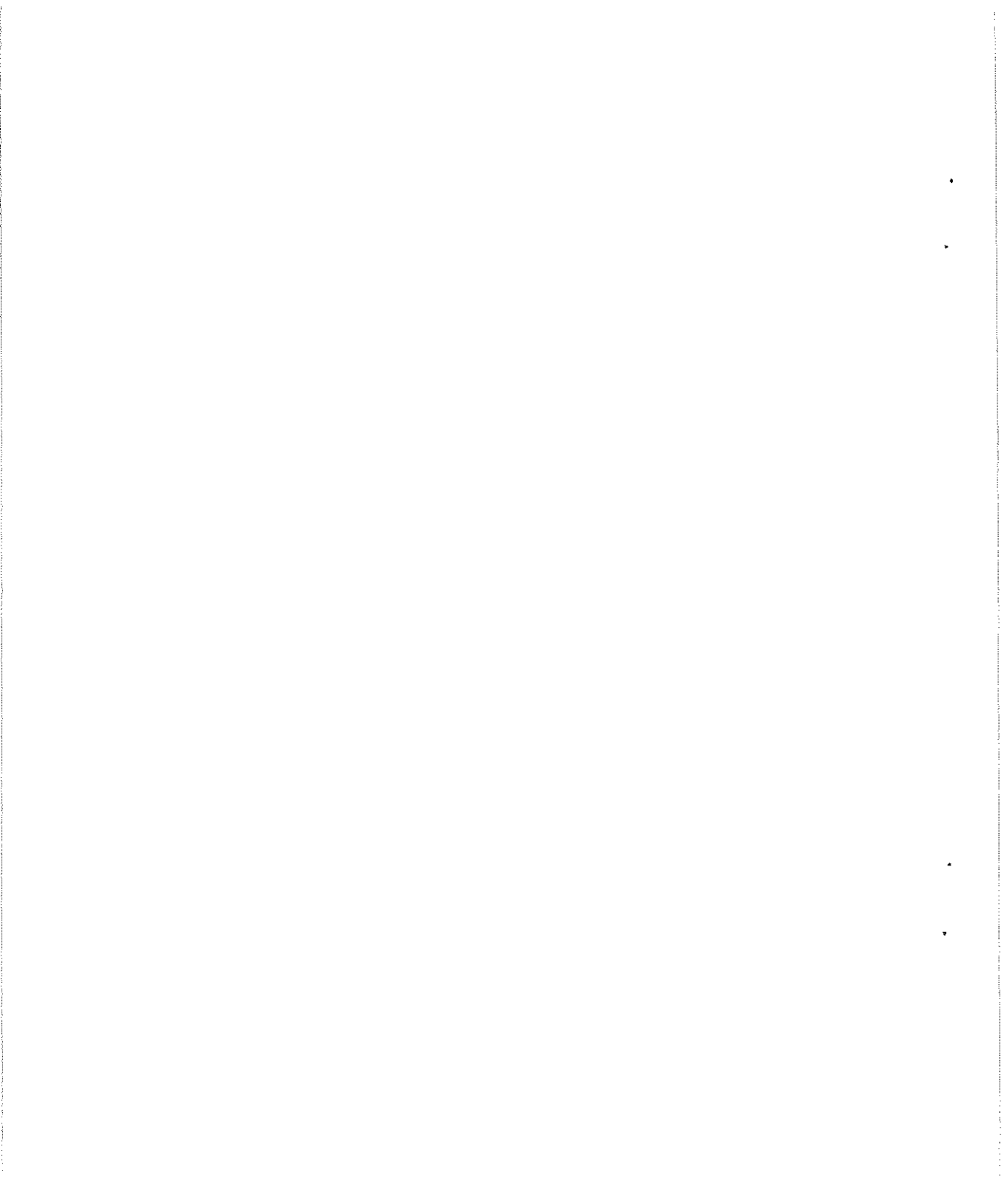
1:100,000,000

1:200,000,000

1:500,000,000

1:1,000,000,000





Hovedreglen er, at det er tilladt fremmede krigsfartøjer at passere eller opholde sig i dansk farvand (§ 5). Der er visse undtagelser og begrænsninger (§§ 6–12). Dels er passage og ophold forbudt i visse indre farvande, dels er visse aktiviteter forbudt, og dels kræves der for visse farvande forudgående anmeldelse eller indhentning af tilladelse ad diplomatisk vej til passage og ophold af særlig karakter.

Anordningen af 25. juli 1951 er under revision.

2. For krigsførende magters orlogsfartøjer, når Danmark er neutralt, gælder kgl. anordning af 31. maj 1938 angående visse neutralitetsbestemmelser.

- D. *Regler for afvisning af krænkelser af dansk område*, herunder af kgl. anordning af 25. juli 1951 (jfr. 1) findes i kundgørelse for forsvaret B.-24 af 24. september 1955, kap. III. Endvidere findes i kgl. anordning af 2. oktober 1940 vedrørende politimyndighed for søværnets skibe og luftfartøjer bemyndigelse til at standse, visitere, afvise eller anholde danske eller fremmede skibe, såfremt militære forhold eller bestemmelser vedrørende forhold på søen kræver det.

Kap. VII.

DANSK SØMINERING I FOLKERETLIG BELYSNING

Medens der i kap. III redegøres for de generelle folkeretlige aspekter ved søminering, indeholder dette kapitel en redegørelse for disse aspekter specielt i relation til de danske farvande.

A. *Fredstid*

1. Indre dansk territorialfarvand

Udlægning af kontrollerede minespærringer i indre dansk territorialfarvand vil i alle tilfælde være folkeretsmæssig.

Udlægning af **selvvirkende** miner i indre dansk territorialfarvand er som hovedregel folkeretsmæssig, men undtagelser gælder for indre territorielt farvand i bælteerne og Øresund, jfr. nedenfor under 3.

2. Ydre dansk territorialfarvand

Udlægning af **kontrollerede** minespærringer på ydre dansk territorialfarvand vil formentlig i alle tilfælde være folkeretsmæssig. Etablering af kontrollerede minespærringer på ydre territorialfarvand i bælteerne og Øresund vil dog altid have politiske implikationer, der til enhver tid bør tages i betragtning.

Udlægning af **selvvirkende** minespærringer på ydre dansk territorialfarvand i fredstid vil være folkeretsstridig, medmindre der er tale om rent midlertidige foranstaltninger. Om ukontrollerede minespærringer i fredstid på ydre territorialfarvand i bælteerne og Øresund henvises til 3.

3. De danske internationale stræder

Som det fremgår af 1. og 2. vil etablering af kontrollerede minespærringer i fredstid på dansk territorialfarvand i bælteerne og Øresund være folkeretsmæssig, omend der må forudses politiske implikationer afhængigt af minefelternes placering.

Derimod vil enhver etablering af andre minespærringer i fredstid i bælteerne og Øresund betegne et folkeretsbrud. Dog vil den sekundære sejlroute, Vesterrenden i Storebælt, folkeretsmæssigt kunne spærres.

4. Det åbne hav

I fredstid vil udlægning fra dansk side af såvel kontrollerede som andre minespærringer på det åbne hav være folkeretsstridig.

B. Spændingsperioder

1. Hvor det i spændingsperioder vurderes, at der er tale om en **åbenbar trussel mod dansk territorium eller danske styrker**, vil der folkeretsmæssigt kunne udlægges lovlige minespærringer af enhver art på såvel indre som ydre dansk territorialfarvand - også i bælteerne og Øresund. Derimod vil minering af øvrige danske farvande, der er åbent hav, være folkeretsstridig.

2. Hvor det i en spændingsperiode vurderes, at der er tale om en åbenbar trussel mod et andet medlem af NATO, der, hvis den realiseres, vil gøre alliancens bistandsforpligtelse aktuel og med overvejende sandsynlighed involvere Danmark i krig, gælder formentlig det ovenfor under 1. anførte med hensyn til mulighederne for folkeretsmæssigt at foretage minering af dansk territorialfarvand inklusive i bælteerne og Øresund.

3. I tilfælde, hvor det fra dansk side ikke vurderes, at der foreligger en åbenbar trussel mod Danmark, eller hvor en åbenbar trussel mod et andet medlem af NATO ikke vurderes med overvejende sandsynlighed at ville involvere Danmark i krig, men hvor dansk sikkerhed dog føles truet, vil man udover at kunne iværksætte de i fredstid tilladelige minelægningsoperationer folkeretsmæssigt kunne anlægge midlertidige (for spændingsperioden) ukontrollerede minespærringer på ydre territorialfarvand bortset fra bælteerne og Øresund. En spærring af disse eller af Lille Bælt og eventuelt Øresund med bibeholdelse af gennemsejlingsmuligheder i Store Bælt vil i princippet være folkeretsstridig, men vil kunne overvejes i lyset af begrebet „uskadelig gennemfart“.

4. Minelægning på det åbne hav og/eller offensiv minering af en potentiel fjendes territorialfarvand som led i NATO's strategiske koncept om „deliberate escalation“ vil i en spændingsperiode være folkeretsstridig, og minelægningens gennemførelse kan alene baseres på strategiske og politiske hensigtsmæssighedsbetragtninger.

C. *Krigstid*

Hvor krigstilstand er indtrådt, vil Danmark som krigsførende være berettiget til at udlægge miner overalt på sit territorialfarvand inklusive bælteerne og Øresund samt på det åbne hav og i fjendtligt territorialfarvand.

For så vidt angår en krigssituation, hvor Danmark er neutral, henvises til kap. III.A.3.c(2).

Kap. VIII.

BESLUTNINGSPROCESSEN VED IVÆRKSÆTTELSE AF

DANSK SØMINERING

A. *Generelt*

En fleksibel anvendelse af minekrigsførelse forudsætter, at minelægningsoperationer løbende vurderes som mulige forsvarsforanstaltninger og godkendes og gennemføres trinvis i takt med situationens udvikling under behørig hensyntagen til dennes folkeretlige, strategiske og politiske aspekter.

Det følger heraf, at søminering som led i forsvaret af Danmark kun vil kunne tjene sit formål, såfremt mineringen kan iværksættes rettidigt. Dette forudsætter — ikke mindst på grund af Danmarks militærgeografiske placering og den deraf følgende stærkt begrænsede mulighed for taktisk varsel — en hurtig, smidig og effektiv beslutningsproces. Da der i denne proces indgår både militære, folkeretlige og politiske vurderinger og beslutninger, stilles der store krav til koordination mellem de berørte nationale myndigheder og politiske instanser.

For at sikre størst mulig effektivitet ved anvendelse af søminering som led i Danmarks og dermed NATO's forsvar må der desuden lægges vægt på, at den nationale beslutningsproces koordineres med vedkommende NATO-myndigheder og myndighederne i Danmarks nabolande, i første række i Forbundsrepublikken Tyskland, men tillige i muligt omfang også i Sverige. Det er i denne forbindelse af betydning, at de danske nationale mineringsplaner er nøje koordineret med NATO's mineringsplaner og med vore nabolandes eventuelle mineringsplaner for grænsefarvandene.

B. *Specielt*

1. Mineringsanmodningen

- a. Et forslag eller en anmodning om minering af danske farvande vil normalt udgå fra militære myndigheder.

Forsvarschefen kan på grundlag af sin egen vurdering af situationen, eventuelt efter anbefaling af NATO's militære myndigheder, chefen for forsvarrets operative styrker eller chefen for søværnets operative kommando fremsætte et forslag om minering til forsvarsministeren, eventuelt via sin forbindelsesgruppe til ministeren.

Militære NATO-myndigheder (SACEUR, CINCNORTH, COMBALTAP, COMNAVBALTAP og SACLANT) kan fremsætte ønsker om minering ved dansk eller allieret foranstaltning til NATO's militære komité. Et sådant ønske vil normalt være begrundet i den militære effekt af mineringen, men kan også være begrundet som led i „tilsigtet eskalation”. Militærkomitéen kan videresende anmodningen med sin anbefaling til Defence Planning Committee, der derefter udfra en samlet militær og politisk vurdering kan anbefale de danske myndigheder iværksættelse af minering som led i NATO's Crisis Management.

b. Medlemmer af **regeringen** vil udfra politiske overvejelser af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser kunne foreslå mineringer, uden at der foreligger anmodning herom fra anden side.

c. Endelig kan det tænkes, at et krav eller en anmodning om minering af danske farvande fremsættes overfor regeringen af et **fremmed land**.

d. For klarheds skyld må det til sidst i dette afsnit, der omhandler mineringsanmodninger, nævnes, at mineringer under visse omstændigheder, jfr. nedenfor under 2.b., kan iværksættes, uden at der foreligger en forudgående anmodning herom.

2. Mineringsbeslutningen

a. Fredstid og spændingsperioder

Det er alene den danske regering, der kan beslutte eller delegere myndighed til at træffe beslutning om mineringer. Forslaget herom vil normalt blive fremsat af forsvars- eller udenrigsministeren. Det udenrigspolitiske Nævns samtykke skal om muligt indhentes. Lader dette sig ikke gøre, bør partiformændene såvidt muligt konsulteres eller orienteres.

I fredstid kan der under visse omstændigheder blive tale om udlægning af kontrollerede miner på dansk territorialfarvand*, men i øvrigt vil en mineringsbeslutning som hovedregel først blive aktuel i en spændingsperiode.

En mineringsbeslutning kan gå ud på iværksættelse af danske mineringsplaner udført af danske styrker under dansk kommando.

Den kan endvidere fremtræde som en beslutning om iværksættelse af en af foranstaltningerne i NATO's beredskabssystem og herved gå ud på minering med eller uden allieret assistance. I sidste tilfælde vil der kunne blive tale om NATO-enheders ombordtagen af miner i danske havne forud for mineringen.

En tildeling af danske styrker til NATO-kommando indebærer automatisk samtykke til minering af danske farvande, medmindre der er taget modsat forbehold.

b. Under krigstilstand

Ved angreb på dansk område som defineret i kgl. anordning af 6. marts 1952 om forholdsordrer for det militære forsvar ved angreb på landet og under krig, har forsvarschefen myndighed til på egen hånd at træffe beslutning om iværksættelse eller udvidelse af mineringen.

Ved erklæring af krigstilstand eller General Alert er forsvarschefen, hhv. vedkommende NATO-myndighed bemyndiget til at iværksætte/videreføre minering i henhold til godkendte planer (General Defence Plans and Contingency Plans), medmindre der er taget modsat forbehold.

3. Mineringen

a. Dansk minering. Forsvarschefen har operativ kommando over danske styrker og dermed, udfra trufne beslutninger, alene myndighed til at beordre udførelse af mineringer.

*Norge og Sverige har permanente minefelter liggende i visse Skærgårdsafsnit.

Han kan i en spændingsperiode overdrage den øverste operative ledelse af de tre værns styrker til chefen for forsvarrets operative styrker (CH/FOS) med henblik på at sikre koordination af danske og allierede styrkers operationer. Udførelse af de danske mineringsplaner påhviler søværnets enheder, der er under operativ ledelse af chefen for søværnets operative kommando (CHSOK).

b. NATO--assistance. COMBALTAP/COMNAVBALTAP kan forud for „tildeling” af danske styrker til NATO med den danske regerings godkendelse eventuelt indsætte allierede styrker til assistance for minering af de territoriale danske farvande i henhold til forud godkendte planer. COMBALTAP--CH/FOS vil koordinere de danske og allierede styrkers mineringsoperationer, medens CHSOK subsidært Flag Officer Germany (FOG) vil udøve operativ ledelse af de allierede styrker.

c. NATO--minering. Hvis danske styrker er tildelt NATO, overgår operativ kommando af de danske minelægningsstyrker fra forsvarschefen til COMBALTAP/COMNAVBALTAP, der iværksætter/viderefører den godkendte minering. Den operative ledelse af mineringen i de danske territoriale farvande forbliver normalt hos CHSOK udøvet i dennes NATO--funktion som Flag Officer Denmark.

4. Notifikation, bekendtgørelse, afmærkning og afvisning.

a. Notifikation

Når regeringen træffer beslutning om minering af danske farvande, bør der samtidig træffes beslutning om, i hvilket omfang mineringen skal bekendtgøres og notificeres.

Der er, som nævnt i kap. III, B, en almindelig folkeretlig pligt til at bekendtgøre og notificere en mineudlægning, medmindre sikkerhedsmæssige hensyn taler derimod. Notifikationen foretages af udenrigsministeriet ad diplomatisk vej.

b. Bekendtgørelser udsendes af søværnets operative kommando (SOK). Disse bekendtgørelser vil for den civile skibsfart have form som:

- (i) Efterretninger for Søfarende.
- (ii) QZ-messages i NATO-systemet for Naval Control of Shipping. Endvidere vil SOK på den militære side informere egne og allierede styrker ved NATO DOR-MENT-WARNING.

c. **Afmærkning.** Den ønskelige/nødvendige afmærkning udføres ved SOKs foranstaltning. Søværnets enheder og/eller Fyrvæsenet forestår det rent praktiske. Endvidere omfatter det samlede system lodstjeneste bl.a. i samarbejde med Lods-væsenet.

d. **Afvisning.** Vagtjeneste ved minefelter i fredstid og spændingsperioder på dansk territorialt farvand vil være etableret. Afvisning vil finde sted i henhold til de i kap. VI.D. nævnte regler i fredstid og i henhold til særlige NATO-regler (rules of conduct) i krigstid.



12

