



Foto: Brian Djurslev (Forsvarets mediearkiv)

CERES-opdatering nr. 2 om ret og sikkerhed: USA vs Kongeriget Danmark

Af Marc Schack, Sune Klinge og Astrid Kjeldgaard-Pedersen

17. januar 2026

I denne CERES-opdatering nr. 2 ser vi nærmere på flere af de juridiske spørgsmål, som USA's fremfærd i forhold til Grønland rejser:

- Hvad siger EU-retten om angreb på en anden medlemsstat?
- Hvilken juridisk betydning har USA's trusler mod Kongeriget Danmark for NATO-samarbejdet?
- Hvilken betydning har USA's trusler for Kongeriget Danmarks forsvarssamarbejdsaftaler med USA?
- Hvilken betydning vil det have for Danmarks statsstatus, hvis 97% af territoriet overgår til USA?

"Astonishing", "uvirkeligt", "unbelievable". Sådan reagerer også jurister i ind- og udland på Trump-administrationens seneste eskalation af situationen i forhold til Grønland og Kongeriget Danmark. Den aktuelle politiske virkelighed – herunder Trumps eksplicitte ligegyldighed over for folkeretten – får mange til at betvivle, om det fortsat giver mening at tale om en international retsorden. Skepsis over for juræns betydning i denne konkrete sag er fuldt forståelig. Men det er vigtigt at huske på, at folkeretlige forpligtelser ikke holder op med at være gældende ret, blot fordi de bliver overtrådt. Små stater som Danmark har ikke noget reelt alternativ til at blive ved at insistere på, at der er forskel på magt og ret – også på det internationale niveau. Som udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen formulerede det på sociale medier efter sit og Grønlands minister for udenrigsanliggender, Vivian Motzfeldts, møde med USA's vicepræsident JD Vance og udenrigsminister Marco Rubio den 14. januar 2026: *"Respecting international law and the UN Charter. This is our red line."*

Hvad siger EU-retten om angreb på en anden medlemsstat?

EU-retten har en bestemmelse i TEU artikel 42, stk. 7, der spejler den "musketêred", der findes i artikel 5 i *The North Atlantic Treaty* ("Atlantpagten"). TEU-bestemmelsen lyder: *"Hvis en medlemsstat udsættes for et væbnet angreb på sit område, skal de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med artikel 51 i De Forenede Nationers pagt yde den pågældende medlemsstat al den hjælp og bistand, der ligger inden for deres formåen. Dette berører ikke den særlige karakter af visse medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitik."* Spørgsmålet er, om denne bestemmelse vil finde anvendelse i tilfælde af et angreb på Grønland. På den ene side er Grønland forfatningsretligt et selvbestemmende område og en del af Kongeriget Danmark. Det taler for, at Grønland udgør en del af det danske territorium eller "område". På den anden side er Grønland EU-retligt efter løsrikelser fra EF i 1985 overgået til såkaldt OLT-status (oversøiske lande og territorier) på linje med Fransk Polynesien og Hollandske Aruba. Vil et væbnet angreb på disse ligeledes kalde på assistance og solidaritet fra alle medlemsstaterne i EU? Neergaard har fremført, at "Greenland is likely to fall within the understanding", men som også anført af andre, er det omgærdet med en vis portion tvivl, som retspraksis indtil nu ikke har afklaret. Den juridiske fortolkning af TEU art. 42, stk. 7, tager heller ikke højde for, at USA er en NATO-allieret. Det var ikke forudset i udformningen af TEU-bestemmelsen, at angreb kunne komme fra den side. I disse dage sendes europæiske tropper og soldater fra mange af Danmarks allierede til Grønland for at forberede en større øvelse i Arktis. Dette kommer i forlængelse af den Fællesudtalelse om Grønland, hvor en række europæiske

lande skrev under på, at: "*Greenland belongs to its people. It is for Denmark and Greenland, and them only, to decide on matters concerning Denmark and Greenland.*" En klar markør af og støtte til dansk og grønlandsk suverænitet. De EU-retlige forpligtelser (hvis vi antager, at de gælder for Grønland, jf. ovenfor) betyder dog hverken, at andre europæiske lande har pligt til at komme Danmark og grønlanderne militært til undsætning eller i øvrigt tage del i forsvaret mod et væbnet angreb – hverken fra USA eller et ikke-NATO-land – da det ville indebære et krav om suverænitetsoverladelse til EU. Der findes (endnu) ikke en europæisk hær. Forsvars- og sikkerhedspolitikken i EU hviler derfor i høj grad på mellemstatsligt samarbejde, som det også blev bekræftet i forbindelse med Danmarks ophævelse af forsvarsforbeholdet tilbage i 2022, der ikke indebar suverænitetsoverladelse efter Grundlovens § 20.

Hvilken juridisk betydning har USA's trusler mod Kongeriget Danmark for NATO-samarbejdet?

I modsætning til EU er der ingen tvivl om, at Grønland er omfattet af Danmarks medlemskab af NATO. I CERES-opdatering nr. 1 konkluderede vi, at Trump-administrationens udtalelser samlet set ligger over barren for ulovlige trusler om brug af magt over for en anden stat, jf. FN Pagtens artikel 2, stk. 4. Trusler alene aktiverer imidlertid ikke musketøren i artikel 5 i Atlantpagten. Det gør kun et væbnet angreb. Skulle den situation opstå, at USA gør alvor af sin trusler om brug af militær magt i Grønland, har NATO-landene i medfør af artikel 5 forpligtet sig til, at "...each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will **assist** the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, **such action as it deems necessary**, including the use of

armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area." Der ligger ifølge bl.a. den amerikanske folkeretsjurist, Michael Schmitt, ikke heri en forpligtelse for alliancepartnerne til at bruge væbnet magt. Men det vil være traktatbrud, hvis de andre NATO-lande nægter at imødekomme en anmodning fra Kongeriget Danmark om assistance – f.eks. i form af efterretninger, adgang til luftrum mv. Det gør i den sammenhæng ingen forskel, at aggressoren også er medlem af NATO.

Et relateret spørgsmål er naturligvis, om USA kan ekskluderes fra NATO. Det indeholder *Atlantpagten* ikke specifikke regler om, men de generelle regler om ophør eller suspension af en traktat som følge af brud, der er kodificeret i *Wienerkonventionen om traktatrettens* (VCLT) artikel 60, finder anvendelse (NB: Den Internationale Domstol (ICJ) har slået fast i Gabčíkovo-Nagymaros Project-sagen fra 1997, at både VCLT, artikel 60, og artikel 62, som omtales nedenfor, skal forstås som en kodificering af sædvaneretten). Det forekommer oplagt, at både trusler om og faktisk brug af væbnet magt over for en alliancepartner må betragtes som et "væsentligt brud" på bl.a. artikel 1 i *Atlantpagten*, som lyder: "*The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.*" På dette grundlag vil de andre parter kunne blive enige om at opsiges traktaten over for USA, jf. VCLT, artikel 60, stk. 2, litra a.

Hvilken betydning har USA's trusler for Kongeriget Danmarks forsvarssamarbejdsaftaler med USA?

Danmark er aktuelt bundet af to forsvarssamarbejdsaftaler med USA: I 1951 indgik Danmark og USA en traktat vedrørende USA's militære tilstedeværelse i Grønland som en del af NATO-samarbejdet. 1951-traktaten, som afløste Kauffmann-traktaten fra 1941, blev væsentligt justeret i 2004 med Igaliku-aftalen – denne gang med det grønlandske hjemmestyre som medunderskriver. I december 2023 indgik USA og Danmark den såkaldte Baseaftale, som Folketinget gav sit samtykke til med vedtagelsen af L188 i juni 2025. Med baseaftalen og lovforslaget fik amerikanske styrker, jf. bemærkningerne til lovforslaget, "en direkte adgang til at gøre brug af nærmere bestemte militære anlæg og områder i Danmark med henblik på at kunne foretage en række konkrete aktiviteter som led i det militære samarbejde. Blandt disse aktiviteter er udstationering af personel, opbevaring af militært materiel og udstyr, vedligeholdelse og træning." Det følger udtrykkeligt af baseaftalens artikel 1, stk. 2, at "[a]lle aktiviteter i henhold til denne aftale skal udføres med fuld respekt for Danmarks suverænitet, grundlov og forfatningsmæssige sædvane, lovgivning samt folkeretlige forpligtelser...". Man kan i lyset af USA's ageren den seneste tid overveje, hvordan Danmark i denne ekstraordinære situation er stillet i relation til de to forsvarssamarbejdsaftaler. I lighed med det ovenfor anførte om NATO-samarbejdet kan man overveje, om USA begår et "væsentligt brud" på en eller begge forsvarssamarbejdsaftaler, således at de kan bringes til ophør eller suspenderes, jf. VCLT, artikel 60. Et alternativt juridisk grundlag for bringe traktater til ophør eller træde tilbage fra dem kan endvidere findes i reglerne om "fundamentale ændringer i omstændighederne", der fremgår af VCLT's artikel 62. Udgangspunktet for traktatretten er ganske vist, at aftaler skal holdes – også hvis

omstændighederne ændrer sig. Selv ved fundamentale og uforudsete ændringer af omstændighederne, er det klare udgangspunkt, at indgåede aftaler står ved magt. VCLT, artikel 62 foreskriver således, at fundamentale ændringer i omstændighederne ikke kan påberåbes som grund til at bringe en traktat til ophør eller træde tilbage fra den, "*medmindre:*

- (a) *disse omstændigheders eksistens udgjorde et væsentligt grundlag for deltagernes samtykke til at være bundet af traktaten, og*
- (b) *virksomheden af ændringen gennemgribende vil forandre omfanget af forpligtelser, som stadig skal opfyldes i henhold til traktaten."*

Hvis det derfor kan siges, at der 1) er sket en fundamental, uforudset ændring af omstændighederne bag indgåelsen af de to forsvarssamarbejdsaftaler mellem Kongeriget Danmark og USA, 2) at disse omstændigheders eksistens udgjorde et væsentligt grundlag for Kongeriget Danmarks samtykke, og 3) at ændringerne indebærer, at omfanget af de danske forpligtelser gennemgribende ("radically" i den engelske udgave) ændres, vil der være mulighed for at træde tilbage fra aftalerne eller suspendere dem. Spørgsmålet er, om dette er tilfældet i den aktuelle situation. Hertil kan der findes vejledning i ICJ's praksis. I den såkaldte *Fisheries Jurisdiction*-sag fra 1973 forklarede Domstolen, at den relevante ændring "*must have increased the burden of the obligations to be executed to the extent of rendering the performance something essentially different from that originally undertaken.*" Altså omtales ændringen i rammen af den byrde, som pålægges aftaleparten. Det ligger i tråd med, at artikel 62, stk. 1, litra b, omtaler en ændring af "omfanget" af de relevante forpligtelser. I litteraturen omtales situationen ofte sådan, at det bliver urimeligt at bede en aftalepart om at leve op til forpligtelserne, enten fordi det i praksis betydeligt vanskeliggøres, eller fordi værdien af eller logikken bag at leve op til forpligtelserne er blevet undermineret. James Crawford giver et eksempel på en

fundamental ændring, der passer ind i sidstnævnte ramme: *"An example of a fundamental change would be the case where a party to a military and political alliance, involving exchange of military intelligence and information, has a change of government incompatible with the basis of alliance."* Følges denne tankegang, er der holdepunkter for at forstå Trump-regeringens aktuelle ageren som en relevant og fundamental ændring i omstændigheder bag forsvarssamarbejdsaftalerne mellem Kongeriget Danmark og USA. Det kan i forlængelse heraf overvejes, om denne ageren kan forstås som tilstrækkeligt uforudsigelig og uforenelig med grundlaget for Danmarks accept af de relevante aftaler. I *Gabčíkovo-Nagymaros Project*-sagen fra 1997 forklarede ICJ, at *"[a] fundamental change of circumstances must have been unforeseen; the existence of the circumstances at the time of the Treaty's conclusion must have constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the Treaty."* Man kan i det aktuelle tilfælde rimeligvis stille spørgsmålet, om situationen kan siges at være tilstrækkeligt uforudsigelig for den danske regering og Folketinget i relation til baseaftalen fra 2023, al den stund at Folketingets samtykke blev givet i juni 2025, hvor der allerede forelå flere udtalelser fra USA om ønsket om at overtage Grønland – og om den manglende villighed til at udelukke magt-anvendelse i den forbindelse. Uanset hvordan situationen vurderes, er der ikke meget vejledende praksis på området, og i den centrale *Gabčíkovo-Nagymaros Project*-afgørelse afviste ICJ argumentet. ICJ forklarede endda, at *"the plea of fundamental change of circumstances should be applied only in exceptional cases."* Den aktuelle trussel fra USA mod Kongeriget Danmark må imidlertid siges at være ganske exceptionel, hvorfor det bestemt ikke kan udelukkes, at Danmark i denne sag vil kunne påberåbe sig *VCLT*, artikel 62. Hvis man imidlertid omvendt vurderer, at der *ikke* eksisterer en tilstrækkelig klar ret for Danmark til at træde tilbage fra de relevante aftaler på

baggrund af en fundamental ændring af omstændighederne, kan det alternativt overvejes, om Danmark midlertidigt kan suspendere opfyldelsen af de danske forpligtelser inden for rammen af retten til at iværksætte modforanstaltninger. Modforanstaltninger er en form selvhjælpshandling, som er eksplicit tilladt i *Statsansvarsreglerne*. En modforanstaltning forstås i denne sammenhæng som en handling, som en stat under normale omstændigheder ville ifalde folkeretligt ansvar for, men som i det konkrete tilfælde er lovlig, fordi formålet med handlingen er at bringe en anden stats folkeretsbrud til ophør. Vurderes det, jf. *CERES-opdatering nr. 1*, at Trump-administrationens udtalelser ligger over barren for ulovlige trusler om brug af magt over for en anden stat, jf. FN Pagtens artikel 2, stk. 4, eller på anden måde bryder folkerettens regler, f.eks. i form af ulovlig intervention, vil der være tale om en folkeretsstridig handling, som udløser en dansk ret til at iværksætte modforanstaltninger for at bringe USA's folkeretsstridige ageren til ophør. En sådan ret ville f.eks. kunne bruges til midlertidigt at suspendere Danmarks overholdelse af forpligtelser under forsvarssamarbejdsaftalerne med USA, indtil USA afstår fra at bryde folkeretten i denne henseende. I så fald skal de danske modforanstaltninger leve op til de krav, som er formuleret i *Statsansvarsreglernes* kapitel II, herunder kravet om proportionalitet.

Hvilken betydning vil det have for Danmarks statsstatus, hvis 97% af territoriet overgår til USA?

Hvis Kongeriget Danmark må afgive Grønland til USA, vil det tilbageværende Danmark have mistet 97% af sit territorium. Dermed opstår spørgsmålet, om der er tale om en så grundlæggende ændring, at Danmark ikke kan fortsætte som den samme stat i folkeretlig forstand. Det klare udgangspunkt er, at en stat vedbliver med at have den samme identitet –

dvs. at den fortsat er bundet af sine traktatforpligtelser og f.eks. bevarer sit FN-medlemskab – medmindre den ophører med at eksistere, eller den bliver fusioneret med en eller flere andre stater (f.eks. DDR i forbindelse med Tysklands genforening i 1990). Der vil med andre ord blive konstateret statsidentitet i tilfælde af f.eks. regeringsskifte (uanset om det er ved valg eller revolution), omfattende forfatningsændring eller markante ændringer i befolkningen. En stat ophører heller ikke med at eksistere, hvis den er besat (f.eks. Danmark 1940-45) eller er uden effektiv regering i en længere periode (f.eks. Somalia siden 1991). Med hensyn til territoriale ændringer diskuteres det aktuelt, om f.eks. små østater bliver ved med at eksistere som stater, hvis de som følge af stigende havniveau på grund af klimaforandringer mister hele eller store dele af deres territorium. I sin rådgivende udtalelse af 23. juli 2025 om *Obligations of States in Respect of Climate Change* bemærkede ICJ i præmis 363, at “...once a State is established, the disappearance of one of its constituent elements would not necessarily entail the loss of its statehood.” Dermed lægger ICJ sig tilsyneladende på linje med en Study Group om de folkeretlige implikationer af stigende havniveau under Den Internationale Lovkommission (ILC), som i sin endelige rapport fra maj 2025 udtalte: “With regard to States particularly affected by climate change-related sea-level rise, there is strong support among States for the continuity of statehood and sovereignty and the maintenance of international legal personality and membership of international organizations.” Selv uden disse udtalelser fra ICJ og ILC’s Study Group ville der – på grund af de geografiske og historiske omstændigheder i det konkrete tilfælde – næppe være strid om, at staten Danmark ville fortsætte som den samme enhed i folkeretlig henseende, selv om Grønland overgik til USA (eller blev selvstændigt).

Om CERES-opdateringerne:

Center for Ret og Sikkerhed (CERES) på Det Juridiske Fakultet, KU, udsender løbende opdateringer om juridiske problemstillinger, der opstår i relation til den aktuelle sikkerhedssituation – såvel nationalt som internationalt. Vi adresserer både temaer, som har været rejst i medierne, og temaer, som er ligget i forlængelse af vores forskning.

Om InterMil-projektet:

En del af CERES’ forskning gennemføres inden for rammerne af InterMil-projektet, som består i praksisnær juridisk forskning og forskningsbaseret myndighedsbetjening inden for militære studier. InterMil-projektet blev etableret ved en aftale mellem Det Juridiske Fakultet (i samarbejde med Forsvarsakademiet) og Center for Militære Studier, KU, som et led i implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023. Projektet videreføres i indeværende forligsperiode.

Kontakt forfatterne:

Marc Schack, lektor
(marc.schack@jur.ku.dk)
Sune Klinge, lektor
(sune.klinge@jur.ku.dk)
Astrid Kjeldgaard-Pedersen, professor
(astrid.kjeldgaard-pedersen@jur.ku.dk)