



Foto: Jacek Siminski/Aviationist.com

MEMO

Eskalationsstigen: De retlige rammer for dansk suverænitetshåndhævelse

Af Marc Schack

November 2025

Centrale pointer:

- Danmark oplever et forhøjet spændingsniveau, som bl.a. kommer til udtryk gennem brugen af hybride virkemidler rettet mod vores egen og vores allieredes suverænitet. Situationen beskrives som en mellemtilstand, hvor Danmark hverken befinder sig i egentlig krigstid eller fredstid. Rusland vurderes f.eks. at føre en 'hybrid krig' mod NATO og Vesten.
- De danske regler for beskyttelsen af staten og for dansk suverænitetshåndhævelse forholder sig ikke til det aktuelle hybride scenarie og fremstår (bl.a. i det lys) på lange stræk uklare, fragmenterede og delvist forældede.
- Der er behov for politisk stillingtagen til regelsættets centrale komponenter, ligesom der er behov for en generel modernisering af retsgrundlaget, herunder en tydeligere sondring mellem reguleringen i freds-, krise- og krigstid.
- Folkeretten giver Danmark visse holdepunkter for at udvikle et mere robust nationalt regelsæt, idet Danmark også med fordel kan søge at fremme en modernisering af de folkeretlige regler, herunder om søkabler og lignende følsom infrastruktur.

Baggrund og problemstilling

Den kollektive bevidsthed om Danmarks sikkerhedspolitiske situation har næppe været større i årtier – og der handles i høj grad derefter. Denne handlekraft har dog endnu ikke fundet vej til de retlige grundpiller, som regulerer Danmarks håndtering af trusler mod den nationale sikkerhed og krænkelse af

dansk suverænitet. Altså de regler, som fastslår, hvornår og hvordan Danmark kan hævde og forsvare sin suverænitet – og hvornår og hvordan Danmark kan reagere på krænkelse og andre farer for statens sikkerhed. Disse grundpiller har ikke været opdateret eller været genstand for politisk opmærksomhed i en længere årrække.

Gamle regler, ny tid

De senest opdaterede elementer i det danske retlige system for suverænitetshåndhævelse er i dag mere end 25 år gamle, mens andre dele er udviklet under den kolde krig eller i umiddelbar forlængelse af Anden Verdenskrigs afslutning. Dele af regelsættet stammer desuden fra mellemkrigstiden og synes nærmest at være blevet glemt i dag. De ældste elementer i den relevante folkeretlige regulering blev desuden formuleret i sidste halvdel af 1800-tallet. Reglernes alder alene skaber udfordringer, når trusler skal håndteres i en moderne kontekst. Ikke mindst fordi reglerne forudsætter en klar opdeling mellem krigstid og fredstid, hvilket giver anledning til forvirring i denne tid, hvor man i hvert fald fra politisk side angiver, at Danmark og vores nære allierede befinder sig et sted midt imellem – og udsættes for hybrid krigsførelse. **Rapportens overordnede konklusion er, at det danske retsgrundlag på området for håndtering af trusler mod den nationale sikkerhed og suverænitetshåndhævelse fremstår delvist forældet og ofte uklart, men at Danmark i det folkeretlige regelsæt kan finde holdepunkter for**

at udvikle et mere effektivt retligt beredskab. Til illustration kan det nævnes, at det i den aktuelle situation, hvor Danmark ikke retligt set er i 'krig' med Rusland men involveres i hybrid krigsførelse, er uklart, om centrale regler om fremmede orlogsfartøjers og militære luftfartøjers adgang til dansk område 'under fredsforhold' finder anvendelse. Ligeledes kan det nævnes, at den danske militære forholdsordre – som skal sikre, at danske officerer og soldater per automatik optager kampen ved angreb på dansk territorium eller på danske militære enheder i udlandet – henviser til dokumenter og procedurer, som ikke længere er gældende. Den aktuelle sikkerhedspolitiske situation er derfor en god anledning til at se nærmere på, om den retlige regulering er tidssvarende og reflekterer de folkevalgtes politiske ønsker og prioriteringer.

Anbefalinger til danske myndigheder og beslutningstagere:

- ***Behov for politisk stillingtagen***

I den gældende regulering er der taget stilling til en række centrale spørgsmål om, hvordan Danmark skal håndtere suverænitetskrænkelser, trusler og egentlige angreb på Danmark eller danske styrker i udlandet. F.eks. fremgår det af den militære forholdsordre, at hvis Danmark udsættes for angreb, skal de væbnede styrker fortsætte kampen "selv om fjenden truer med repressalier for at bevæge vore styrker til overgivelse." Den danske regering vil formentlig kunne give kontraordre, men den fortsatte og energiske modstandskamp udgør udgangspunktet for Forsvarets håndtering af ethvert angreb på Danmark.

Det er et eksempel på en vigtig beslutning, som blev truffet for mere end 70 år siden – og som nuværende danske politikere og beslutningstagere i hvert fald bør være klar over allerede er truffet.

- ***Behov for juridisk serviceeftersyn***

Rapporten konkluderer overordnet, at mens Danmark har en retlig eskalationsstige på plads, fremstår de enkelte trin på stigen ofte uklare. På visse punkter fremstår de forældede – og på lange stræk uhensigtsmæssige. Der synes derfor at være et generelt behov for et retligt eftersyn af regelgrundlaget. Det kan i den forbindelse f.eks. fremhæves, at neutralitetsanordningen fra 1938 – som i tilfælde af dansk neutralitet regulerer krigsførende magters adgang til danske havne og territorialfarvand – fremstår som gældende ret, selv om anordningen ganske længe har været uden praktisk betydning, hvilket kan føre til, at den reelt ikke længere har retlig virkning. Det anbefales derfor bl.a. at overveje at ophæve anordningen.

- ***Folkeretten kan tjene som inspiration for en dansk retsudvikling***

Folkeretten giver i høj grad Danmark mulighed for at foretage et retligt eftersyn og foretage justeringer af dansk ret, som vil kunne gøre håndhævelsen af dansk suverænitet og beskyttelsen af danske interesser og rettigheder mere smidig og effektiv. Danmark har dermed retlige muligheder under de folkeretlige regler, som i dag kan være svære at anvende i praksis på grund af danske regler, der f.eks. ofte er generelt formuleret, indeholder uklarheder eller fremstår utidssva-

rende. Et eksempel herpå kunne være reglerne om håndtering af krænkelser af dansk luftrum. Disse regler synes dels at forudsætte, at sådanne krænkelser sker med bemandede luftfartøjer, mens virkeligheden i dag er, at sådanne krænkelser også kan ske med ubemandede luftfartøjer. Herudover forudsætter reglerne en utvetydighed omkring krænkelsen, som ikke altid vil være til stede – hvilket kan føre til spørgsmål om det relevante regelgrundlag ved krænkelser, der ikke er fuldstændig utvetydige.

- ***Folkeretten fremstår også på centrale punkter forældet***

Der er også visse dele af den folkeretlige regulering, som fremstår utidssvarende. Det gælder navnlig reguleringen af kritisk infrastruktur på havbunden. Området reguleres i dag bl.a. af en konvention (*konvention om beskyttelse af undersøiske telegrafkabler*), som blev vedtaget for mere end 140 år siden, ligesom havretskonventionens regulering fra 1980'erne ikke tog vigtigheden af den moderne, globale infrastruktur – så som sødatakabler – tilstrækkelig alvorligt. Danmark har derfor en interesse i at fremme en retlig udvikling herom.

Dette memo bygger på rapporten **Eskalationsstigen** udgivet af DJØF Forlag i samarbejde med Center for Militære Studier, KU. Rapporten er et resultat af InterMil-projektet og kan læses i sin fulde længde på:

<https://researchprofiles.ku.dk/da/publications/eskalationsstigen-de-retlige-rammer-for-dansk-suveranitetshåndhævn/>

Om InterMil:

InterMil gennemfører 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 på Københavns Universitet som et led i implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023, hvori forligskredsen har udtrykt ønske om "øget fokus på de folkeretlige udfordringer forbundet med bl.a. deltagelse i internationale operationer, cyber, droner og højteknologiske og elektroniske kampmidler." Bevillingen er med indeværende forsvarsforlig forlænget med foreløbig 5 år.

Kontakt forfatteren

Marc Schack (marc.schack@jur.ku.dk)