

Kernevåbenfri stræder? – Norden som kernevåbenfri zone, de danske stræder og folkeretten

LARS ADAM REHOF

DET SIKKERHEDS- OG
NEDRUSTNINGSPOLITISKE UDVALG
1986

© København 1986

Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg

Forside: Erik Werner

Tryk: Winds Bogtrykkeri ApS, Haderslev

Distribution: Statens Informationstjeneste,

Bredgade 20, 1260 København K. Bestilling sker
ved indsendelse af kr. 3,50 pr. hæfte,

evt. i frimærker.

ISBN 87-503-6111-2

ISSN 01-09-8152

Forord

I den stedfindende debat om en kernevåbenfri zone i Norden er Østersøens og strædernes status ofte blevet berørt, men som regel uden at man er kommet ind på nogen dyberegående behandling af de folkeretlige problemer, der ville være knyttet til en eventuel ændring af denne status. Da de folkeretlige spørgsmål også har betydning for den politiske vurdering af forskellige zoneplaner, har vi ment, at det ville være nyttigt med en

noget grundigere behandling af disse spørgsmål.

Til det formål er kandidatstipendiat, cand. jur. Lars Adam Rehof, der arbejder med folkeretsforskning ved Københavns Universitet, blevet anmodet om at udarbejde dette hæfte i SNU's informationsserie.

Formandskabet for Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg

Indhold

Kapitel I **Problemstillingen**

1. Stræderne: På én gang nationale og internationale farvande
 - 1.1. En retlig beskrivelse
 - 1.2. Kernevåbens »skadelighed« retligt set
 - 1.3. Plan for det følgende

Kapitel II **Gældende ret**

2. Stræderetten og forslag(et) om Norden som kernevåbenfri zone
 - 2.1. Hvad menes der med udtrykket »zonen«?
 - 2.2. Zonen og territorialfarvandet
 - 2.3. Regelsættet i de danske stræder (stræderegimet)
 - 2.4. Stridspunkter ved den nationale regulering af passage gennem stræderne
 - 2.4.1. Strædepassage efter 1857-traktaten (»Københavns-traktaten«)
 - 2.4.2. Strædepassage for krigsskibe
 - 2.4.3. Den danske adgangsanordning
 - 2.4.4. Passagespørgsmålet og sikkerhedspolitik

Kapitel III **Havretten og fremtidige regler om strædepassage**

3. Havretskonventionens mulige betydning for det danske stræderegime
 - 3.1. Den tredje havretskonference
 - 3.2. Den nye stræderet og de danske stræder

- 3.2.1. Transit-passage: en absolut ret til gennemsejling
- 3.2.2. Det danske stræderegime under pres?
- 3.3. Østersøen i øvrigt

Kapitel IV **Etablering af en zone: teori og praksis**

4. Kernevåbenfri zoner – nogle centrale spørgsmål
 - 4.1. En almindeligt anerkendt definition eksisterer ikke
 - 4.1.1. Nogle praktiske begreber: zonen i den absolutte eller relative variant
 - 4.2. Omfang og karakter af en nordisk kernevåbenfri zone
 - 4.2.1. Definitionsproblemer
 - 4.2.1.1. Konsekvenser af en territorial og funktionel definition
 - 4.2.1.2. Konsekvenser af en territorial definition
 - 4.2.2. De nordiske landes holdning
 - 4.3. Stormagterne og en kernevåbenfri zone
 - 4.3.1. Sovjetiske synspunkter
 - 4.3.2. Amerikanske synspunkter
 - 4.4. Stræderne og sikkerhedspolitik
 - 4.5. Faktisk eksisterende kernevåbenfrihed på dansk territorium
5. Andre kernevåbenfri zoner
 - 5.1. Spredningsforbud og forbud i særlige geografiske områder

- 5.2. Tlatelolco-traktaten (Den latin-amerikanske zone)
- 5.3. Stillehavszonen
- 5.4. Jens Evensens forslag
- 5.5. Vurdering af disse

Kapitel V **Fremtidige handelsmuligheder**

- 6. Danske og nordiske handlemuligheder – retligt set
- 6.1. Med hensyn til den absolutte variant
- 6.2. Med hensyn til den relative variant
- 7. Konklusion

Bilag

- I. Uddrag af 1857-traktaten og 1958-konventionen

- II. Uddrag af Havretskonventionen
- III. Uddrag af traktattekster og stormagtsgarantier i Tlatelolco-traktaten og i Traktaten om en kernevåbenfri zone i det sydlige Stillehav
- IV. Den danske adgangsordning af 1976 in extenso

Illustrationer

- A. Kort over danske territorialfarvandszoner, s. 10
- B. Skema over forskelle mellem det »danske strædere regime« og »transit-passage«, s. 15
- C. Kort over Tlatelolco-traktatens geografiske udstrækning, s. 27
- D. Kort over Stillehavszonens geografiske udstrækning, s. 29

I Problemstillingen

Stræderne: på én gang nationale og internationale farvande

1. I diskussionen om kernevåbenfri zoner i det nordeuropæiske område har man hidtil overvejende fokuseret på de rent sikkerhedspolitiske aspekter – og med rette.

Spørgsmålet om Danmarks og de øvrige nordiske landes (Finland, Norge og Sverige) eventuelle deltagelse i et zonearrangement vil imidlertid også indebære en stillingtagen til juridiske problemer, herunder en given zones muligheder for at omfatte adgangsvejene til Østersøen, de såkaldte »danske stræder«, som udgøres af Øresund (undertiden blot betegnet Sundet), Store og Lille Bælt, hvoraf Store Bælt militært set er det vigtigste som følge af relativt gode navigationsforhold.¹

Grunden til, at det er interessant at belyse de specielle problemer, som knytter sig til disse vandveje, er deres særlige status: der er på den ene side tale om stræder, som er omfattet af internationale aftaler, og på den anden side om nationale (danske og svenske) farvande, som derfor også er omfattet af nationalt fastsatte regler. Denne »dobbeltthed«² i beskrivelsen af de danske stræders juridiske status har især betydning ved en bedømmelse af bredstaternes, det vil her

sige Danmarks og for Sundets vedkommende også Sveriges, muligheder for at fastsætte ændrede, dvs. mere restriktive, regler for sejlads m.v. i stræderne. Det betyder med andre ord, at Danmark (og Sverige) ikke kan råde frit for så vidt angår de danske stræder, såfremt man fra politisk hold ønsker disse inddraget i en kernevåbenfri zone.

Det følgende behandler i hovedsagen kun den i denne sammenhæng interessante situation, nemlig den eller de zoneplan(er), som ønsker at inddrage de danske stræder og eventuelt (dele af) Østersøen i zonen, og dermed lægge visse restriktioner på adgangen til sejlads med kernevåben i stræderne.

Hermed er også sagt, at de danske stræders retlige betydning for en eventuel kernevåbenfri zone i det nordiske område vil være ganske ringe, såfremt man på forhånd renoncerer på at inddrage disse (og de internationale dele af Østersøen) og dermed vælger at acceptere muligheden af en mere eller mindre permanent gennemsejling af de danske stræder med kernevåbenbærende overfladeskibe og undervandsbåde.

En retlig beskrivelse

1.1. Der er her tale om en overvejende retlig beskrivelse. Det betyder bl.a., at synsvinklen fortrinsvis er rettet mod

regler (af internretlig og folkeretlig karakter), således som disse tager sig ud i fredstid. Hverken den nedenfor omtalte 1857-traktat, 1958-konventionen eller Havretskonventionen fra 1982 omhandler i øvrigt situationen i krigstid, den såkaldte »søkrigsret«.³

Det betyder atter, at der i denne sammenhæng ikke gøres noget forsøg på at beskrive reglerne under en overvejende sikkerhedspolitisk synsvinkel, endsi- gennemføre en egentlig politologisk analyse. Sigtet er at bidrage til en beskrivelse af, hvad en stat som Danmark retligt set kan gøre, uanset om dette måtte anses som hensigtsmæssigt eller ej fra en politisk synsvinkel.

Når dette er sagt, må man naturligvis ikke glemme, at juridiske regler typisk er udsprunget af en politisk virkelighed, og derved i en eller anden forstand afspejler denne. Det gælder især et problemfelt som de danske stræder, der igennem århundreder har været genstand for de til enhver tid herskende (sø)magters interesse.

I det følgende er det væsentligt at holde sig for øje, at de retsregler, folkeretten, som regulerer forholdet mellem staterne, i dag overvejende er *aftaleret*, hvilket vil sige, at den enkelte stats tilslutning kræves, før vedkommende stat er retligt forpligtet. Det betyder, at en stat som udgangspunkt ikke bliver folkeretligt bundet til at gøre eller undlade noget, fordi en eller flere andre stater vedtager regler herom og heller ikke selv om disse stater mener, at reglerne har gyldighed for alle stater eller et større antal stater i en region.

Dette retlige udgangspunkt giver sig således udslag i, at en stat kan nægte at deltage i forhandlinger eller nægte at godkende et forhandlingsresultat, eller – som det mindre – vælge at acceptere en international forpligtelse i modereret form gennem en »reservation« eller et »forbehold« til den internationale aftale (en konvention eller en traktat). Eksempler på sådanne reservationer ken-

des fra den såkaldte Tlatelolco-traktat, som vil blive omtalt nærmere nedenfor under afsnit 5.2.

Omfattende retsområder er dog fortsat reguleret af såkaldt *sædvaneretlige regler*, dvs. en adfærdskodeks som har udviklet sig og stået sin prøve i praksis gennem et længere tidsrum, som kan siges at være blevet accepteret i praksis af et vist (større) antal stater, og som derved har fået en (regionalt eller globalt) folkeretligt forpligtende karakter. Folkerettens regler om havet – havretten – herunder konventionerne fra 1958 og 1982 er i vidt omfang udtryk for sædvaneretlige regler, der har været i brug siden forrige århundrede.

Konkret vil det sige, at f.eks. Danmark, Norge og Sverige ikke ved en fælles, indbyrdes aftale kan pålægge andre stater pligter, eller fratage dem rettigheder. Konsekvensen heraf er, at en nordisk aftale om kernevåbenfrihed ikke kan gennemtvinges, for så vidt som denne aftale strider mod f.eks. de folkeretlige regler, der regulerer adgangen til Østersøen. Hermed er også sagt, at andre lande, som – retligt set – kan gøre krav på at få adgang til Østersøen, må tages med på råd, såfremt det efter politisk direktiv skulle komme på tale at ændre de folkeretlige adgangs- og gennemsejlingsregler. Denne situation kunne f.eks. opstå i det tilfælde, hvor Danmark og Sverige ønsker at indføre et af disse lande håndhævet forbud mod sejlads i bl.a. Øresund med kernevåbenbærende skibe og ubåde.

Kerne våbens »skadelighed« retligt set

1.2. De følgende overvejelser tager først og fremmest sigte på overfladeskibe og ubåde, som er bevåbnet med kernevåben. Det vil ikke i denne sammenhæng blive taget op til nærmere diskussion, hvorvidt passage (gennemfart) af et kernekraft-drevet skib og/eller et kernevåbenbevåbnet skib i sig selv kan betragtes

som »uskadeligt«. Blot skal det bemærkes, at gældende folkeret (1958-konventionen art. 14ff.) formentlig indebærer, at sådan passage ikke kan betragtes som skadelig.⁴ Havretskonventionen af 1982 (art. 22-23) giver dog mulighed for en vis miljømæssig regulering, omend med begrænsning i forhold til bl.a. krigsskibe (art. 236).

Endvidere diskuteres kun den såkaldte passageret. Ved »passage« forstås i det følgende en uafbrudt gennemsejling på langs af det pågældende stræde. For så vidt angår indholdet af uskadighedskravet i »uskadelig passage« henvises til afsnit 2.3. og bilag I og II.

Plan for det følgende

1.3. Den i afsnit 1.1 beskrevne problemstilling søges i det følgende belyst ud fra to forskellige synsvinkler. Dels en stræde- og havretlig beskrivelse og vurdering, dels en gennemgang af teoretiske træk ved en kernevåbenfri zone og reguleringen af passageretlige spørgsmål i de eksisterende zoner. Afslutningsvis vurderes mulighederne for at etablere en traktatfæstet kernevåbenfri zone, som skal omfatte de danske stræder. Der sondres her (og nærmere nedenfor i kapitel IV, afsnit 4.1.1.) mellem en zone-variant, som tillader den midlertidige tilstedeværelse af kernevåben i zonen (den relative variant), og den variant, som ikke på noget tidspunkt tillader eksistensen af kernevåben i zonen (den absolutte variant).

Kapitel II tager sit udgangspunkt i en sammenhængende traktatfæstet nordisk zone, som tænkes at omfatte bl.a. de danske stræder. Dernæst beskrives den gældende stræderet, herunder en mere detaljeret gennemgang af de eksisterende internretlige og folkeretlige regelsæt og en redegørelse for nogle fortolkningsproblemer i denne regionale regeldannelse. Der lægges særlig vægt på at beskrive retten til »uskadelig passage« i den form,

som er hjemlet i det danske stræderegime. Endvidere understreges fordelene ved den eksisterende forholdsvis stabile retstilstand, som i ganske vidt omfang tilgodeser Danmarks interesser som bredstat.

I kapitel III omtales den mulige betydning af FNs Havretskonvention for det danske stræderegime og retstilstanden i Østersøen i øvrigt. Der lægges særlig vægt på at beskrive udviklingen i passageretten, især indholdet af det såkaldte »transitpassage«-begreb, og mulige virkninger af udvidelser af de enkelte bredstaters territorialfarvande, herunder tilblivelsen af nye internationale stræder inde i Østersøen.

I kapitel IV uddybes først (i afsnit 4.) nogle teoretiske og begrebsmæssige spørgsmål i forbindelse med etablering af en traktatfæstet kernevåbenfri zone, herunder spørgsmålet om garantimagter og om kernevåbenmagters deltagelse som part i selve zonen. Der redegøres nærmere for stormagternes generelle syn på kernevåbenfri zoner og specifikke synspunkter vedrørende en nordisk zone. I det følgende afsnit 5. illustreres disse spørgsmål ved en omtale af nogle eksempler på eksisterende zonetraktater og zoneforslag. Det fremhæves som et karakteristisk træk, at disse traktater i vidt omfang må ses som et udtryk for en tilpasning til gældende passageret.

I det afsluttende kapitel V beskrives først (i afsnit 6.) de problemer og spørgsmål, som en zone i henholdsvis den absolutte og relative variant kan forventes at give anledning til i lyset af stræderetten. Den konkluderes (i afsnit 7.), at en eventuel traktatfæstet kernevåbenfri zone i Norden, der tænkes at omfatte stræderne, som altafgørende forudsætning vil kræve konkretiserede garantitilsagn fra stormagterne, og at det – bl.a. i lyset af stormagternes globale og strategiske betemte interesse i strædepassage – må anses for vanskeligt at opnå sådanne tilsagn.

II Gældende ret

Stræderetten og forslag(et) om Norden som kernevåbenfri zone

2. Tanken om Norden som kernevåbenfri zone har i de seneste år vundet tilslutning i ganske brede kredse af de nordiske befolkninger. Det er imidlertid næppe muligt at tale om forslaget til en kernevåbenfri zone, idet der eksisterer adskillige og forskellige forslag, af større eller mindre detaljeringsgrad, hvis historiske rødder for en stor del går tilbage til nogle af de første tanker om en eller flere kernevåbenfri zoner i det europæiske område, der oprindeligt blev fremsat af Polen og Sovjetunionen og senere af den daværende finske præsident, Kekkonen, som i 1963 foreslog oprettelsen af en nordisk zone.⁵

I dag er det formentlig et udbredt synspunkt hos dem, der støtter forslaget om en traktatfæstelse af en kernevåbenfri zone i Norden, at en eventuel zone ikke først og fremmest bør betragtes som en militær-strategisk foranstaltning. De ser det derimod som et skridt af overvejende tillidsskabende karakter, som samtidig indebærer, at fraværet af kernevåben ikke forringer de eventuelt deltagende staters reelle sikkerhed.

Hvad menes der med udtrykket »zonen«?

2.1. I den offentlige debat om en kernevåbenfri zone i det nordiske område tales

der normalt om »zonen«, som om man forestillede sig én sammenhængende zone. Nu skal der naturligvis ikke lægges for meget i et ord eller begreb, som bruges så ofte og i så forskellige sammenhæng som ordet zone, men det synes som om de fleste forestiller sig én kontinuerlig zone. Såfremt dette er tilfældet, forudsætter en kernevåbenfri zone med andre ord, at de danske stræder inddrages med de heraf resulterende retlige problemer. Såfremt dette ikke er tilfældet, dvs. en accept af at der er en dansk zone på den ene side, gennemskåret af stræderne, og f.eks. en norsk, svensk og finsk zone på den anden side, opstår der for så vidt ikke retlige problemer i henseende til stræderne. De følgende bemærkninger har derfor, som nævnt ovenfor under afsnit 1., særligt sigte på et *sammenhængende zonekoncept*.

Spørgsmålet om en given zones udvidelse til at omfatte hele Østersøen vil ikke blive gjort til genstand for selvstændig undersøgelse i denne forbindelse. Her skal kun peges på det forhold, at Østersøen – når der bortses fra de særlige problemer i forbindelse med de danske stræder – består af områder, som er omfattet af de enkelte bredstaters (dvs. Danmark, Sverige, Finland, Forbundsrepublikken, DDR, Polen og Sovjetunionen) højhedsrettigheder (på territoriet, herunder territorialfarvandet), og områder, hvor ingen stat har særlige rettigheder, dvs. internationalt farvand eller med

et andet udtryk: *åbent hav*, hvor der er fri adgang til sejlads og overflyvning.

Zonen og territorialfarvandet

2.2. Når der i det følgende tales om »territorialfarvandet« eller det »ydre territorialfarvand« menes der det område, som ligger imellem på den ene side det landfastе territorium (herunder det indre territoriale farvand) og på den anden side det åbne hav (herunder medregnes i denne forbindelse den såkaldt »tilstødende zone« og den »eksklusive økonomiske zone«). Det ydre territorialfarvand strækker sig – efter Havretskonventionen af 1982 – maksimalt 12 sømil ud i havet, regnet fra den såkaldte »basislinie«, dvs. kystens lavtvandslinie eller den rette linie, der forbinder forskellige punkter på kysten. Det indre territorialfarvand er det farvand, som befinder sig på den anden side af basislinjen (dvs. bort fra havet), som f.eks. Lille Bælt, der derfor regnes for indre territorialfarvand, jfr. nærmere i afsnit 2.4.

I territorialfarvandet kan kyststaten som udgangspunkt frit fastsætte nationale regler, f.eks. om adgang og udnyttelse, for overfladen, luftrummet ovenover, bunden og undergrunden (såkaldt fulde højhedsrettigheder eller suverænitetsrettigheder, jfr. nu Havretskonventionen art. 2).

Visse snævre gennemfartsveje (stræder) har særlig betydning for den internationale skibsfart, såfremt de udgør den eneste eller langt nemmeste passage mellem forskellige (internationale) havområder. Størstedelen af Østersøen er et sådant internationalt havområde (åbent hav). Rent geografisk er et stræde et farvandsbælte mellem to landområder (her danske og dansk-svenske områder), der forbinder to dele af det åbne hav. Ikke ethvert stræde er et internationalt stræde, idet dette forudsætter, at strædet eller stræderne benyttes af den internationale skibsfart, jfr. 1958-konventionen art. 16, stk. 4 og bilag I. I en situation,

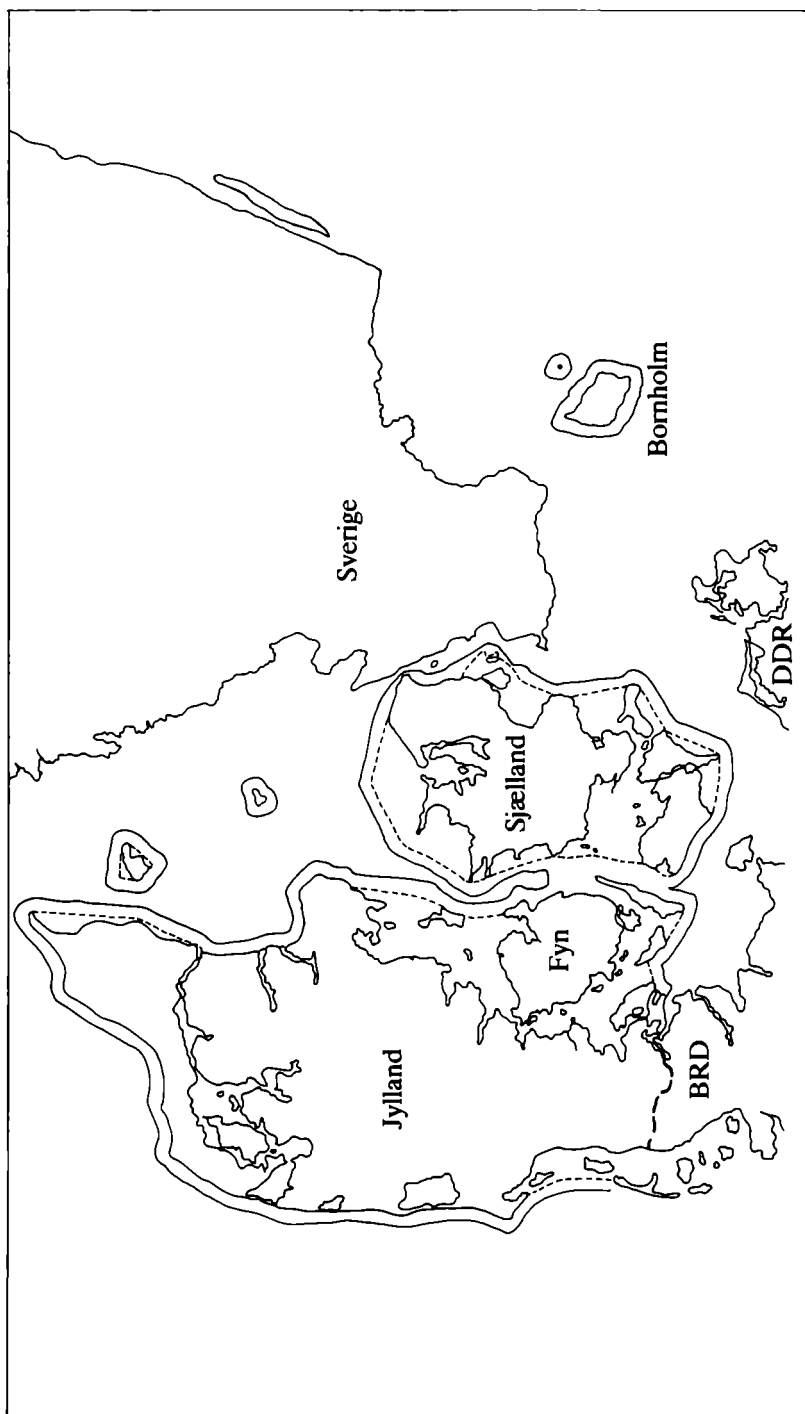
hvor disse gennemfartsveje er dækket af bredstaternes (normalt ydre) territorialfarvand, får *passageretten* – som folkeretligt begreb – derfor særlig betydning. Gennemskæres sådanne territorialfarvande af et internationalt stræde, må der – inden for strædets udstrækning – ske en *tilpasning* af de nationale regler til de internationale (folkeretlige) regler, som gælder i almindelighed og/eller specielt for det enkelte stræde, jfr. også Havretskonventionen art. 34.

Antallet af internationale stræder er afhængigt af bredden af territorialfarvandet. *Nye* internationale stræder vil *opstå*, når bredstaterne udvider det nationale søterritorium til at dække tidligere strædekorridorer af åbent (internationalt) hav, idet den internationale sejlads fortsat har behov for og krav på at kunne passere. Såfremt der skulle blive skabt sådanne stræder i dag, vil Havretskonventionens eller indholdsmæssigt analoge regler formentlig finde anvendelse på sejlads (passage m.v.) i strædet. Ældre stræder vil som følge af undtagelsesbestemmelsen i Havretskonventionens art. 35 (c) i vidt omfang ikke – såfremt de allerede er reguleret af specifikke internationale aftaler – blive berørt af de særlige stræderegler i Havretskonventionen, jfr. i øvrigt afsnit 2.4.1. og 3.2 og bilag II.

Regelsættet i de danske stræder (stræderegimet)

2.3. I de danske stræder, der – som understreget i indledningen – på én gang er nationalt (territorial)farvand og stræder, som gennem lang tid har været folkeretligt reguleret, gælder i *fredstid* tre typer regelsæt:

1. En nærmere betinget ret til »uskadelig passage« for såvel handels- som krigsskibe efter Konventionen om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone fra 1958, art. 14ff., jfr. bilag I, samt
2. En ret til fri passage for handelsskibe



Figur A. Danske territorialfarvandszoner.

i henhold til Traktaten om Sund- og Bælttoldens Afløsning fra 1857, art. 1,⁶ jfr. bilag I,

3. De præciserende nationale (danske og i Sundet også svenske) regler, dvs. for Danmarks vedkommende Anordning nr. 73 af 27. februar 1976 om fremmede orlogsfartøjers og militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredstid,⁷ jfr. bilag IV.

Det kan diskuteres, i hvilken rækkefølge disse regelsæt bør behandles. *Da* 1958-konventionen – uagtet den er af nyere oprindelse end 1857-traktaten – må anses for at være det mest generelle folkeretlige regelsæt (i modsætning til 1857-traktaten, der må betragtes som partikulær folkeret), og *da* 1958-konventionen i vidt omfang må anses for en kodifikation af gældende ret af ældre oprindelse, knyttes der indledningsvis nogle kommentarer til denne.

I 1958-konventionen (art. 14) defineres gennemfart som »uskadelig« »i det omfang den ikke er til skade for kyststaternes fred, orden eller sikkerhed«, og det foreskrives bl.a. at »undervandsbåde skal sejle på overfladen og føre deres flag«. »Uskadelig passage«-begrebet tilfader ydermere kyststaten at fastsætte visse nærmere regler om bl.a. krigsskibes gennemfart, jfr. i øvrigt bilag IV.

Reglerne i 1958-konventionen angår passage i territorialfarvandet i almindelighed. Spørgsmålet om stræder, der krydser territorialfarvand, er kun omtalt i én artikel. Art. 16, stk. 4, bestemmer således, at der (i fredstid) ikke må »foretages midlertidig ophævelse af fremmede skibes ret til uskadelig passage gennem stræder, der benyttes til international sejlads«. Det er generelt anerkendt, at uskadelig passage i 1958-konventionens forstand er et såkaldt »subjektivt« regime (regelsæt), hvilket betyder, at konventionen overlader det til den enkelte bredstat nærmere at fastlægge og fortolke begrebet »uskadelig passage«, således som det gennem tiden er sket i den danske adgangsordning.

Et sådant subjektivt regime kan naturligvis indebære en risiko for misbrug (f.eks. diskrimination på grundlag af skibets nationalitet), men giver også den enkelte bredstat mulighed for at tage skyldigt og berettiget hensyn til sine egne sikkerhedsinteresser. Med Havretskonventionen indføres et nyt, såkaldt »objektivt« strædere regime, som omtales nærmere i afsnit 3.2.

Efter officiel dansk opfattelse, som formentlig må betragtes som almindeligt anerkendt, er 1958-konventionens begreb om »uskadelig passage« i overensstemmelse med den fortolkning af passageretten, som indtil konventionens tilblivelse var blevet lagt til grund af de danske myndigheder.⁸ 1958-konventionen tilsigtede således ikke at bibringe nogen ændring i det særlige danske strædere regime, jfr. nærmere nedenfor i afsnit 2.4.

Selv om Lille Bælt ved den seneste adgangsordning fra 1976 er blevet klassificeret som indre territorialfarvand, består der dog fortsat en ret til »uskadelig passage« i Lille Bælt, jfr. 1958-konventionens art. 5, stk. 2.

Fortolkningen af og samspillet mellem disse forskellige regelsæt, det »danske strædere regime«, omtales nedenfor i afsnit 2.4. Som følge af, at stræderne fra gammel tid har været benyttet til international sejlads, er der i tidens løb opstået en samlet regulering, som består af sædvaner og – i nyere tid – skrevne regler.

Stridspunkter ved den nationale regulering af passage gennem stræderne

2.4. Karakteren af det »regime«, eller kompleks af regler, som gælder i de danske stræder i fredstid, er omstridt. Stridspunkterne kan resumeres i følgende spørgsmål:

1. omhandler 1857-traktaten også spørgsmålet om krigsskibes gennemsejlingsrettigheder,

2. skaber 1857-traktaten et særligt (liberalt) stræderegime for handelsskibe, eller skal de almindelige regler finde anvendelse, således som de er kodificeret i 1958-konventionen,
3. kan der påberåbes andre grunde til, at der skulle være tale om et særligt stræderegime, f.eks. en opfattelse af at Østersøen ikke er et åbent hav, men et »mare clausum« (et lukket hav), eller et såkaldt »semi-enclosed sea« (et til dels indelukket havområde), eller en opfattelse, der mener at kunne konstatere, at staterne i deres praksis følger og dermed accepterer et særligt regime.

Denne strid om den korrekte retlige fortolkning af dele af det danske stræderegime kan næppe fuldt ud skilles fra de enkelte landes sikkerhedspolitiske interesser, og må til dels ses som et udtryk herfor. Dette er imidlertid ikke væsensforskelligt fra mange andre områder af folkeretten.

Strædepassage efter 1857-traktaten (»Københavns-traktaten«)

2.4.1. For så vidt angår det første spørgsmål hersker der i dag formentlig overvejende enighed – i hvert fald fra dansk, svensk og muligvis sovjetisk side⁹ – om, at 1857-konventionen overhovedet ikke tager stilling til spørgsmålet om krigsskibes gennemsejling af de danske stræder.¹⁰ Endvidere hersker der formentlig enighed om, at 1857-traktaten kun regulerer en fredstidssituation.¹¹

Det andet spørgsmål om, hvorvidt der gælder et særligt liberalt stræderegime for handelsskibe eller ej, vil ikke blive behandlet nærmere i denne sammenhæng,¹² da det synes at være uden betydning for zone-tankerne. Dette spørgsmål – samt spørgsmål 3 ovenfor – har imidlertid en vis indirekte betydning, idet det undertiden hævdes, at der ikke *som helhed* (dvs. det samlede danske

stræderegime bestående af staternes praksis, 1857-traktaten, 1958-konventionen, samt den nationale regulering gennem tiden) er tale om stræder reguleret af folkeretlige aftaler af ældre dato,¹³ *hvorfor* der ikke kan blive tale om at bringe art. 35 (c) i Havretskonventionen i anvendelse, *hvorfor* Havretskonventionens bestemmelser om transitpassage skal gælde, se herom nærmere under afsnit 3.2., hvor denne tankegang afvises.

Strædepassage for krigsskibe

2.4.2. Det tredje spørgsmål er i virkeligheden et spørgsmål om, hvilke beføjelser Danmark og Sverige har til at regulere *sejlds med (fremmede) krigsskibe* (undertiden også betegnet orlogsskibe) i og flyvning over de danske stræder, således som det i praksis er sket i den danske adgangsordning. Dette spørgsmål er dermed af stor betydning for tankerne om en kernevåbenfri zone. Og det er også på dette punkt, at der kan spores afgørende forskelle i den vestlige og østlige retlige opfattelse.

I nu over halvandet hundrede år har Danmark og Sverige i fredstid håndhævet princippet om en adgang til fri uskadelig gennemsejling af de dele af de danske stræder, som er ydre territorialfarvand, også for krigsskibe, og på en ikke-diskriminerende basis (det åbne havs princip), dvs. at krigsskibe fra alle nationer har adgang til at gennemsejle de dele af stræderne, som er ydre territorialfarvand (Øresund og Store Bælt).¹⁴ Denne principielt frie gennemsejlingsadgang er imidlertid – og har igennem lang tid været – undergivet visse til dels *ordensmæssige* betingelser, hvilket er en naturlig følge af, at der er tale om nationalt farvand. Der eksisterer derimod ingen ret til overflyvning.

Fra sovjetisk side har man fra tid til anden forsøgt at argumentere for, at der kun skulle være adgang til fri (uskadelig) passage i stræderne for bredstaterne, dvs. at kun de lande, som grænser op til

Østersøen skulle have adgang til Østersøen igennem de danske stræder.¹⁵ Argumentationen herfor bygger i sin oprindelige udformning til dels på et begreb om Østersøen som et lukket hav (et såkaldt »mare clausum«), et begreb, som altid er blevet hævdet af den til enhver tid herskende stormagt i Østersøområdet i et forsøg på at legalisere egne interesser.¹⁶ Mare clausum-argumentet i sin klassiske form synes imidlertid forladt i nyere sovjetisk havretsteori,¹⁷ formentlig fordi det strider mod Sovjetunionens overordnede, globale strædeinteresser, jfr. i øvrigt afsnit 3.1.

I forbindelse med forhandlingerne om FNs Havretskonvention har man derfor fra sovjetisk side søgt at hævde, at Østersøen skulle kunne klassificeres som et såkaldt »semi-enclosed sea«,¹⁸ og at de danske stræder derfor ikke var forbindelsesveje mellem to dele af det egentlige åbne hav, hvorfor der ikke var tale om internationale stræder til brug for den internationale sejlads. Der kan næppe være tvivl om, at disse synspunkter er uholdbare.¹⁹ Den faktisk bestående *ikke-diskriminerende* adgang til uskadelig gennemsejling også for krigsskibe er i overensstemmelse med folkeretten. Der hersker derimod ikke fuld enighed om, hvorvidt denne adgang kun hviler på et særligt (ældre) sædvanemæssigt stræde-regime og 1857-traktaten og/eller på 1958-konventionen,²⁰ og dermed om på hvilke betingelser den eventuelt kan ændres i indskrænkende retning.

Denne uenighed kom – for så vidt angår fortolkningen af 1958-konventionen (art. 14 og 23) – til udtryk ved, at de østeuropæiske stater har taget forbehold imod, at 1958-konventionen skulle give hjemmel til, at bredstaterne (her Danmark og Sverige) er berettiget til at kræve forudgående tilladelse, før passage med krigsskibe igennem bredstaternes territorialfarvand (uden for de internationale stræder) er tilladt. Bl.a. Danmark, Holland og Australien tog angiveligt forbehold over for de østeuropæiske

forbehold, og anerkender dem derfor ikke.²¹ Spørgsmålet om den nærmere regulering af krigsskibes adgang til gennemsejling er i praksis et spørgsmål om indholdet af den danske adgangsordning.

Den danske adgangsordning

2.4.3. Fra sovjetisk og polsk side har man endvidere bestridt, at Danmark (og Sverige) har adgang til at fastsætte visse overvejende ordensmæssige betingelser for militære fartøjers adgang til passage igennem de danske stræder.²² Ydermere har man bestridt den ovenfor nævnte danske klassificering af de danske stræder som henholdsvis ydre (Sundet og Store Bælt) og indre (Lille Bælt m. fl.) territorialfarvand.²³

De gældende danske adgangsregler, der er gengivet som bilag IV, afløser tidligere regler fra 1951, som atter afløste et regelsæt fra 1938.

I dansk territorialfarvand skal alle fremmede militære overfladeskibe og undervandsbåde føre national- eller orlogsflag, gennemfarten skal være kontinuerlig, og der må ikke udføres videnskabelige undersøgelser. Undervandsbåde skal passere i uddykket tilstand.

For så vidt angår gennemsejling i fredstid af det *ydre* territorialfarvand sondres der mellem samtidig gennemfart (passage) af på den ene side op til og med tre fartøjer af samme nationalitet og på den anden side over tre fartøjer af samme nationalitet. I førstnævnte situation gælder der et krav om *anmeldelse* før gennemfarten foretages; dette gælder dog *ikke*, såfremt sejladsen er et led i en gennemfart af bl.a. Store Bælt og Sundet, som derfor kan foretages uden anmeldelse. I sidstnævnte situation gælder der et krav om forudgående *tilladelse*; for gennemfart af bl.a. Store Bælt og Sundet gælder der dog *kun* et krav om forudgående anmeldelse. Tilstedeværelse i eller gennemfart af *indre* territorialfarvand kræver i alle tilfælde forudgående *tilladelse*; for gennemfart af bl.a. Lille Bælt

gælder der på nærmere bestemte vilkår kun et krav om forudgående anmeldelse.

Forudgående tilladelse indhentes mindst otte dage i forvejen, og anmeldelse foretages mindst tre dage før den påtænkte gennemfart. Udtrykket »gennemfart« henviser til det folkeretlige begreb om »uskadelig passage«, således som det især defineres og fortolkes i 1958-konventionen om det ydre territorialfarvand.

Der hersker stort set enighed om, at denne overvejende ordensmæssige regulering er i overensstemmelse med folkeretten, uanset om reglerne måtte hvile på 1958-konventionen eller et sædvaneretligt regime. Det samme gælder reglerne om forbud mod overflyvning af stræderne.

Der kan – som konklusion – ikke her ske tvivl om, at Danmark er berettiget til at fastsætte regler om gennemfart som sket i anordningen fra 1976.

Fra sovjetisk og polsk side bestrides endeligt, at den danske klassificering (i 1976) af Lille Bælt som indre territorialfarvand er folkeretsmæssigt. Der kan næppe herske tvivl om, at Danmark både efter gældende folkeret samt efter Havretskonventionens regler er berettiget til at betragte Lille Bælt som indre territorialfarvand. Det er derfor også i overensstemmelse med folkeretten, at Danmark som nævnt i adgangsordningen fra 1976 har fastsat en tilladelsesordning ved en eventuel gennemsejling af indre territorialfarvand. For så vidt angår Lille Bælt, gælder der dog som nævnt kun en anmeldelsesordning (adgangsordningens § 4, stk. 2). Den danske adgangsordning fra 1976 må derfor i sin helhed betragtes som værende i overensstemmelse med folkeretten.²⁴

Passagespørgsmålet og sikkerhedspolitik

2.4.4. De beskrevne mere eller mindre klart udtalte divergenser mellem på den ene side sovjetiske og polske forfattere, hvis opfattelser uden tvivl må antages at

have officiel karakter, og på den anden side bl. a. dansk og svensk opfattelse, må ses i lyset af resultatet af FN's tredje havretskonference i 1982. På havretskonferencen opnåedes nemlig almindelig politisk accept af, at det gældende danske strædere regime ikke ville blive berørt af Havretskonventionen, hvilket allerede fremgår af art. 35 (c)s ordlyd.

Dette forhold ændrer dog ikke ved det i denne sammenhæng centrale forhold, at den sovjetiske opfattelse netop angår fortolkningen af regimet i de danske stræder, og ikke så meget spørgsmålet om, hvad selve Havretskonventionen måtte indebære. Tilgængelig litteratur af nyere dato tyder ikke på, at de sovjetiske standpunkter er under forandring. Den nævnte tvetydighed i de sovjetiske (og polske) standpunkter: *på den ene side* en hævden af Østersøens lukkede karakter (som et mare clausum eller det til dels reelt analoge forslag om Østersøen som et »fredens hav«) og deraf følgende eksklusiv adgang for bredstaterne, og *på den anden side* en hævden af ret til fri og uhindret passage for krigsskibe til alle tider, kan næppe opfattes som en tilfældighed, men må ses i en politisk sammenhæng.

Dels skaber denne tvetydighed en uklarhed om det officielle sovjetiske standpunkt, hvilket kan indebære politiske fordele fra et sovjetisk synspunkt, *dels* er det i og for sig et »naturligt« udtryk for Sovjetunionens globale og lokale sikkerhedspolitiske interesser: på den ene side ønsket om – på linje med USA – at sikre en generel ret til fri passage (gerne i form af transitpassage efter Havretskonventionen) gennem verdens betydende internationale stræder, på den anden side lokalt at begrænse adgangen til et havområde, som støder umiddelbart op til følsomme dele af sovjetisk territorium. Der er med andre ord tale om et eksempel på det, englænderne så ram-mende kalder »constructive ambiguity« – i alt fald set fra en sovjetisk synsvinkel, men næppe fra en dansk og formentlig slet ikke fra en svensk synsvinkel.

III. B.

Oversigt over fremmede fortrinsvis militære skibes og luftfartøiers rettigheder til uskadelig passage i de danske stræder i fredstid efter henholdsvis det danske stræderegime og FNs Havretskonvention (transitpassage). (A = det danske stræderegime; B = transitpassage efter Havretskonventionen)

Aktivitet	1. Indre territorialfarvand (her især Lille Bælt)	2. Ydre territorialfarvand (her kun Sundet og Store Bælt)
I. Sejlads (her pas-sage, dvs. uafbrudt gennemsejling på langs af strædet):	A: Fri sejlads for handelsskibe efter 1857-traktaten. Ingen ret-tigheder for krigsskibe. (Se dog adgangsordningens §4, stk. 2, som tillader gennemsejling for krigsskibe på visse betingelser).	Adgangsordningens regler gælder, herunder en anmel-desordning (se dog for så vidt angår Sundet og Store Bælt anordningens § 3, stk. 2 og stk. 4). Ubåde skal sejle på overfladen. Maksimalgrænse for samtidig gennemsej-ling.
	B: Ingen rettigheder for krigsskibe.	Uhindret passageret for krigsskibe efter transitpassagereg-lerne (ubåde må gennemsejle i neddykket tilstand). Der kan fastsættes visse trafikregler (»sea-lanes« og »traffic se-paration schemes«).
II. Overflyvning	A: Ingen rettigheder for militærfly.	Ingen rettigheder for militærfly.
	B: Ingen rettigheder for militærfly.	Fri adgang til militær overflyvning.
III. Videnskabelige undersøgelser ¹	A: Ingen rettigheder – kræver tilladelse.	Ingen rettigheder – kræver tilladelse.
	B: Ingen rettigheder – kræver tilladelse.	Ingen rettigheder – kræver tilladelse.
IV. Miljøbestemmelser	A: Kyststaten kan fastsætte bestemmelser i fuldt omfang un-der respekt af 1857-traktaten (for så vidt angår handels-skibe).	Kyststaten kan fastsætte bestemmelser i fuldt omfang un-der respekt af 1857-traktaten (for så vidt angår handels- og krigsskibe).
	B: Kyststaten kan fastsætte bestemmelser i fuldt omfang.	Kyststaten kan fastsætte bestemmelser i fuldt omfang, så længe der ikke er tale om chikane af uskadelig passage for handelsskibe. Krigsskibes sejlads kan ikke reguleres i sær-ligt vidt omfang.

¹ Det må erindres, at videnskabelige undersøgelser kan have stor militær interesse.

III Havretten og fremtidige regler om strædepassage

Havretskonventionens mulige betydning for det danske strædere regime

3. De folkeretlige regler, som regulerer brugen af havene, herunder nationalstaternes adgang til at etablere mere eller mindre omfattende nationale havområder, den såkaldte *havret*, har været inde i en accelererende udvikling siden 50'erne. Udviklingen har blandt andet været karakteriseret af stormagternes globale militære interesser og de øvrige industrialiserede landes samt nogle udviklingslandes krav om en retlig regulering af verdens havområder, herunder især en regulering af ressourceudnyttelsen.²⁵ I senere stadier har havretten således været nok så meget præget af, at en række tidligere koloniområder og nydannede stater i en blanding af nationalisme og økonomisk trang har krævet eksklusiv national adgang til havområder, som hidtil var anset for internationalt farvand, såkaldt »åbent hav«. En række lande har således foretaget ensidige udvidelser af deres »territorialfarvand« under håndhævelse af fulde eller indskrænkede suverænitetsrettigheder.²⁶

Den tredje havretskonference

3.1. I FN-regie har der siden vedtagelsen af de første havretskonventioner i 1958, i

denne forbindelse især Konventionen om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone, været ført intensive forhandlinger om en samlet kodificering og videreudbygning af de havretlige regelkomplekser til en almen havret med globalt sigte (FNs tredje havretskonference, også kaldet UNCLOS III)²⁷. Dette langvarige arbejde mundede i 1982 ud i vedtagelsen af en omfattende traktattekst, den såkaldte *Havretskonvention* (USA, Tyrkiet, Venezuela og Israel stemte imod, og bl.a. Sovjetunionen afstod). Havretskonventionen af 1982 blev derefter åbnet for undertegnelse med henblik på ikrafttræden et år efter, at et vist antal (60) ratifikationer er foretaget. Bl.a. Danmark og EF som sådant har undertegnet konventionen,²⁸ ligesom Finland, Norge og Sverige, hvorimod Forbundsrepublikken Tyskland, Storbritannien og USA ikke har undertegnet.²⁹ Polen, DDR og Sovjetunionen har derimod alle undertegnet. Ved udgangen af 1985 har i alt 159 lande undertegnet konventionen, mere end 20 har ratificeret den.

I modsætning til 1958-konventionen, som i vidt omfang var en nedskrivning af allerede gældende ret (en såkaldt kodifikation), er visse dele af Havretskonventionen udtryk for skabelsen af en ny retstilstand, som kræver staternes accept. Reglerne om strædepassage og uskadelig passage i almindelighed må dog allerede i

et vist omfang antages at have en forpligtende virkning, jfr. afsnit 3.2.

Stormagterne USA og Sovjetunionen havde på en række punkter »fælles« globalt militære interesser at varetage under den tredje havretskonference.³⁰ Et eksempel på denne – strategisk betingede – »enighed« var reglerne om »transitpassage«, idet disse er mere favorable i henseende til stormagternes sikkerhedspolitisk begrundede ønske om uhindret gennemsejling af internationale stræder, jfr. afsnit 4.3.1.–4.3.2.

Den nye stræderet og de danske stræder

3.2. De allerseneste års udvikling i havretten (FNs tredje havretskonference) har haft begrænset direkte betydning for retstilstanden i Østersøen, herunder de regler, som regulerer adgangsforholdene. Således anerkender Havretskonventionen af 1982 (art. 35 (c)), at regionale strædearrangementer, som er baseret på folkeretlige aftaler af ældre dato (»longstanding«) kan fortsætte i uændret form efter Havretskonventionens eventuelle ikrafttræden. I den sammenhæng må det – i forlængelse af afsnit 2.4.4. – anføres, at et stort antal af verdens betydelige stræder, bortset fra bl.a. de danske, vil blive omfattet af Havretskonventionens bestemmelser om »transitpassage«.³¹ En medvirkende årsag til denne udvikling er bl.a., at der som nævnt i afsnit 2.2. er opstået og vil opstå en lang række nye stræder i forbindelse med territorialfarvandets udvidelse til de maksimalt tilladte 12 sømil.³²

De mulige konsekvenser af, at alle Østersøstaterne udvidede deres territorialfarvandszoner til maksimalt 12 sømil (mod for Danmarks vedkommende aktuelt 3 sømil)³³ i et forsøg på at udvide området for national retsfastsættelse, og dermed angiveligt også opnå en adgang til at fastsætte restriktioner i sejladsen for bl.a. kernevåbenbevæbnede skibe, kunne paradoksalt nok blive skabelsen af

en række nye internationale stræder.³⁴ I disse stræder ville Havretskonventionen af 1982s bestemmelse om »transitpassage« (art. 38), eller regler med et lignende indhold, formentlig finde anvendelse.³⁵

Hvis dette skulle blive tilfældet, ville det indebære fri adgang for kernevåbenbevæbnede skibe efter et regelsæt, som er langt mindre favorabelt i henseende til bredstaternes, herunder Danmarks, beføjelser end retten til »uskadelig passage«, smlgn. i øvrigt illustration B.

Transitpassage: en absolut ret til gennemfart

3.2.1. Som nævnt under afsnit 2.3. kunne 1958-konventionen siges at anerkende en »subjektiv« fortolkning af »uskadelig passage«-begrebet. Dette er i vidt omfang ikke længere muligt efter Havretskonventionen, som i art. 19 (jfr. bilag II) detaljeret opregner, hvilke typer aktiviteter, der kan betragtes som skadelige. Dertil kommer, at Havretskonventionen indfører et helt nyt regelsæt for så vidt angår passage i internationale stræder, den såkaldte »transitpassage«, som træder i stedet for det mere restriktive uskadelig passage-regelsæt (enten i 1958-konventionens udformning eller i den mere detaljerede udformning i Havretskonventionen), der normalt ville gælde i det ydre territorialfarvand.

Herved demonstreres atter dobbeltheden i den retlige situation: sammenstødet mellem de regler, der regulerer territorialfarvandet, som strædet krydser, og de regler, som regulerer selve det internationale stræde. Populært sagt kan man sige, at dette sammenstød i Havretskonventionen overvejende er løst under hensyntagen til strædepassagen, og dermed til fordel for de stater, som af økonomisk-politiske grunde har interesse i en uhindret strædepassage, det vil især sige stormagterne.

Retten til »transitpassage« efter Havretskonventionen af 1982 (art. 37-44, jfr.

art. 45) er således af en langt mere absolut karakter, der ikke i samme grad tillader bredstaterne at fastsætte regler for gennemfarten, og ej heller kræver, at ubåde sejler i uddykket tilstand. Hertil kommer, at en ret til transitpassage også inkluderer en ret til overflyvning af det internationale stræde, hvilket ikke er tilfældet under den nugældende retstilstand for de danske stræder.

Som et praktisk eksempel kan nævnes, at der i givet fald ville blive skabt et nyt internationalt stræde i et (nyt) sammenhængende territorialfarvand mellem DDR og Danmark (den såkaldte »Kadette« syd for Falster), som ville forbinde Forbundsrepublikkens territorialfarvand med de dele af Østersøen, der ikke ville være territorialfarvand.³⁶

Det danske stræderegime under pres?

3.2.2. Såfremt der inde i Østersøen og/eller i Kattegat, jfr. note 33, skulle opstå nye internationale stræder som følge af ensidige eller tosidige udvidelser af territorialfarvandet, ville disse stræder med overvejende sandsynlighed blive reguleret efter Havretskonventionens – eller indholdsmæssigt lignende – regler om transitpassage.

Man ville da stå i en situation, hvor der inde i Østersøen og/eller Kattegat ville eksistere et – i henseende til uhindret passage – liberalt *stræderegime*, og hvor adgangsvejene til Østersøen ville være reguleret efter det gældende mere restriktive stræderegime. Denne situation kan sættes yderligere på spidsen, såfremt man forudsætter – hvad der ikke nødvendigvis forekommer usandsynligt – at de(t) nye stræde(r) inde i Østersøen støder direkte op til og fortsætter i de danske stræder. I sidstnævnte situation ville der således eksistere én vandvej bestående af to stræder med indbyrdes af-

vigende stræderegimer. Spørgsmålet er da, om en sådan konstellation vil medføre et pres på det mest restriktive regelsæt, nemlig det danske stræderegime.

Imod en sådan »pres-teori« kunne tale, at stræderne allerede i dag udgør forbindelsesleddet imellem to dele af det åbne hav, hvor der jo som bekendt eksisterer uhyre få restriktioner, hvilket jo øjensynligt ikke har fået det danske stræderegime til at smuldre. Det nye moment er imidlertid, at to forskellige stræderegimer i givet fald skal operere inden for samme – geografisk set – lille område og i umiddelbar forlængelse af hinanden. Nogen sikker konklusion kan næppe drages, men der består formentlig en risiko for en afsmittende virkning på det danske stræderegime, som ikke ganske kan negligeres.

Østersøen i øvrigt

3.3. For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at der naturligvis gælder mange andre regelsæt i Østersøen, f.eks. regler angående fiskeri, bekæmpelse af forurening og hjælp til nødstedte skibe. Hertil kommer de komplicerede afgrænsningsforhandlinger imellem de til Østersøen grænsende lande, f.eks. for så vidt angår afgrænsningen af territorialfarvandet, fiskerizoner og sokkelområder, som kan være af stor økonomisk (og militær) betydning.

Det siger sig selv, at det alt i alt komplekse billede, som – i et retligt perspektiv – tegner sig af Østersøen, må behandles med stor varsomhed fra politisk side. En eventuel indførelse af (radikalt) anderledes regler, f.eks. nogle af Havretskonventionens bestemmelser og/eller principper af betydning for stræderetten, vil muligvis kunne medvirke til en forrykkelse af den i dag eksisterende tilstand, som isoleret set har vist sig stabil i en lang årrække.

IV Etablering af en zone: teori og praksis

Kernevåbenfri zoner – nogle centrale spørgsmål

4. De problemer, der generelt er forbundet med en zone, som på en eller anden vis omfatter stræderne (og måske Østersøen i sin helhed), kan deles i to grupper.

Dels nogle overvejende *politiske* spørgsmål:

- hvilken holdning har stormagterne (især USA og USSR) til disse regler og til en eventuel ændring af disse (afsnit 4.2.1. og afsnit 4.3.), herunder
 - hvilken betydning har de forskellige landes alliancetilørsforhold respektive alliancefri status (Atlantpagten, Warszawapagten, det neutrale Sverige og Finland) (afsnit 4.2.2. og afsnit 4.4.)
 - skal zonen omfatte mere end de nordiske landes territorier (inklusive deres territorialfarvand), f.eks. internationalt farvand i Østersøen, øvrige Østersøstaters (bortset fra Sovjetunionen) territorialfarvand, samt muligvis dele af deres landfaste territorium. Hertil kommer hele spørgsmålet om en eventuel inddragelse af sovjetisk territorium, især territorialfarvandet, samt eventuelle såkaldte »sikkerhedszoner« eller »udtyndingszoner« på det landfaste territorium (afsnit 4.2.1.),
- dels en række heraf affødte *teknisk betegnede*, men naturligvis fortsat eminent politiske, spørgsmål:
- hvad er en kernevåbenfri zone (afsnit 4.1. og afsnit 4.2.1.),

- hvilke kriterier skal lægges til grund ved afgrænsningen af zonen geografiske udstrækning (afsnit 4.2.),
- hvilke typer aktiviteter skal være omfattet af forbudet (afsnit 4.2.1.), og
- hvilke lande skal garantere zonen, og med hvilke forpligtelser (afsnit 4.2.1.).

Disse spørgsmål skal i denne sammenhæng kunne ses som en ramme for det, der i denne forbindelse er det centrale spørgsmål, nemlig

- *hvilke (overvejende) retlige problemer vil en kernevåbenfri zone, som skal omfatte de danske stræder, rejse?*

En almindeligt anerkendt definition eksisterer ikke

4.1. Der eksisterer ikke nogen alment gyltig *definition* af en kernevåbenfri zone. I FNs generalforsamlings resolution 3472 B (XXX) af 11. december 1975 anføres bl.a., at der ved en kernevåbenfri zone forstås enhver zone, som godkendes af generalforsamlingen som sådan, og som en gruppe af lande har oprettet efter fri, fælles aftale, der indeholder bestemmelser om afgrænsningskriterier og karakteren af den fuldstændige kernevåbenfrihed (»the statute of total absence of nuclear weapons«), samt bestemmelser om et internationalt verifikations- og kontrolsystem. Endvidere anføres, at

kernevåbenstaterne skal forpligte sig til at respektere zonens fuldstændige kernevåbenfrihed samt give afkald på at medvirke til handlinger, som indebærer krænkelser af aftalen og afholde sig fra at anvende eller true med at anvende kernevåben imod de stater, som indgår i zonen.³⁷

Denne resolution, som er forholdsvis vidtgående både i sit krav om »fuldstændig« kernevåbenfrihed og i sine garanti-krav til kernevåbenstaterne, blev vedtaget uden støtte fra bl.a. USA og Danmark, som stemte imod, og USSR, Norge, Sverige og Island, som afstod.

Årsagen til at Danmark – sammen med de øvrige EF-lande – stemte imod Res. 3472 B (XXX), skal til dels søges i det forhold, at man fra dansk side fandt, at en kernevåbenfri zone bedst etableres på initiativ fra de berørte lande i den enkelte region, at disse skal være enige, og at zoner skal underlægges nødvendig kontrol. Dertil kommer, at enhver zoneplan bl.a. må vurderes i lyset af vedkommende regions geografiske, strategiske og politiske karakteristika.³⁸

Som følge af at der fortsat ikke eksisterer nogen entydig, internationalt anerkendt definition af en kernevåbenfri zone,³⁹ vil der til brug for diskussionen i det følgende blive taget udgangspunkt i nedenstående definitioner.

Nogle praktiske begreber: zonen i den absolutte eller relative variant

4.1.1. Af *praktiske* grunde vil der i det følgende blive sondret mellem en type (eller variant) kernevåbenfri zone, der betegnes som »*absolut*«, og en anden type kernevåbenfri zone, der betegnes som »*relativ*«. Den første variant bruges til at betegne en kernevåbenfri zone, i hvilken der på intet tidspunkt må befinde sig kernevåben, hverken fra et deltagerland i zonearrangementet eller fra nogen tredjestat (f.eks. en stormagt/garanti-

magt), dvs. at transit af kernevåbenbærende skibe (eller fly) ikke er tilladt.

Den »relative« variant tillader derimod sådan passage i zonen, samt passage til og fra et eller flere deltagerlande i zonen, men tillader ikke, at deltagerlandene besidder eller på anden måde accepterer den permanente tilstedeværelse af kernevåben på eget territorium, herunder søterritorium eller luftrum.

Omfang og karakter af en nordisk kernevåbenfri zone

4.2. Det geografiske omfang af en given zone – uanset om denne måtte omfatte stræderne eller ej – er et spørgsmål om, hvilke staters (land-, luft-, og sø-)territorier, der helt eller delvis skal inddrages i zonen, og på hvilken måde. I den forbindelse kan man vælge at anvende forskellige begreber.

Definitionsproblemer

4.2.1. En nordisk zone kunne eksempelvis omfatte deltagerlandenes *hele sø-, luft- og landterritorium*. Zonens samlede territorium betegnes undertiden *grundzonen* for derved at skelne mellem det territorium, som indgår i selve zonen, og de territorier, som måtte være omfattet af såkaldte *eksterne begrænsninger*. Eksterne begrænsninger kan i forbindelse med en kernevåbenfri zone være sådanne foranstaltninger, der vedrører områder uden for grundzonen, og som i nordisk sammenhæng primært forudsætter medvirken af Sovjetunionen. Vigtige eksempler på eksterne begrænsninger er såkaldte *sikkerhedszoner* og *udtyndingszoner*. En sikkerhedszone kan defineres som et område uden for grundzonen, hvor der ikke må anbringes kernevåben. For eksempel kunne Østersøen udgøre en sådan sikkerhedszone. En udtynningszone kan ligeledes defineres som et område uden for grundzonen, men her sker der kun en formindskelse af det eksisterende antal kernevåben, eller der

gælder begrænsninger for de typer af kernevåben, der må deployeres, eller der lægges loft på antallet.⁴⁰

De eksterne begrænsninger kan indgå i en samlet pakke med grundzonen og kernevåbenmagternes garantier i et *zonearrangement*. En sådan samlet løsning er imidlertid ikke nødvendig. For eksempel ville spørgsmålet om kernevåbnene i Østersøen også kunne forhandles i et andet forum end det for grundzonen ansvarlige.

Et særligt spørgsmål gælder, om en kernevåbenmagts territorium eller dele deraf kan indgå i en grundzone. Dette afvises på det bestemteste i den i afsnit 4.3.1. citerede udtalelse af den sovjetiske kommentator Jurij Komissarov (pseud.), ligesom den samme opfattelse indirekte fremgår af blandt andet flere nordiske officielle redegørelser om zoneproblemerne, og dette synspunkt må da også være korrekt i henhold til den i teorien sædvanligt opstillede definition af en zonestat, hvori det blandt andet indgår, at den ikke må udvikle, producere, anskaffe eller besidde kernevåben. Det har den konsekvens, at foranstaltninger omfattende dele af en kernevåbenmagts territorium formentlig måtte have form af eksterne begrænsninger.

Ved overvejselsen af dette spørgsmål må det dog tages i betragtning, at områder, som kernevåbenmagterne USA, Storbritannien og Frankrig de jure (retligt) eller de facto (faktisk) er internationalt ansvarlige for, befinder sig inden for grundzonens område i henhold til den nedenfor omtalte Tlatelolco-traktat om en kernevåbenfri zone i Latinamerika. USA, Storbritannien og Frankrig har undertegnet traktatens protokol I og dermed påtaget sig ikke at indføre kernevåben i disse områder. I henseende til kernevåbenfrihed får de nævnte områder dermed i praksis samme status som signatarstaterne i grundzonen. Med hensyn til øvrige rettigheder og forpligtelser er der imidlertid næppe parallellitet. I og med at det for disse områder er protokol

I og ikke selve traktaten, der gælder, er de formentlig ikke omfattet af alle zonestaternes forpligtelser og derfor næppe heller af kernevåbenmagternes negative sikkerhedsgarantier i traktatens protokol II, jfr. også afsnit 5.2.-5.3. og bilag III.

Konsekvenser af en territorial og funktionel definition

4.2.1.1. I det hele taget gælder det, at kernevåbenfrihed normalt defineres såvel territorielt som funktionelt. Det vil sige, at man ikke blot fraskriver sig retten til at have kernevåben på sit territorium, men som nævnt også til at besidde dem. Det indebærer, at en kernevåbenmagt ikke kan erklære sig kernevåbenfri i denne funktionelle forstand, selv om den placerer alle sine kernevåben uden for sit eget territorium – eksempelvis i internationalt farvand. Det er først og fremmest dette *funktionelle* kriterium der gør, at heller ikke friholdelsen af en begrænset del af en kernevåbenmagts territorium for kernevåben ville åbne mulighed for at lade dette indgå i en kernevåbenfri zone defineret efter de hidtil sædvanligvis opstillede kriterier, som for en dels vedkommende netop er funktionelle.

Ifølge disse kriterier må det derfor konkluderes, at en kernevåbenmagt ikke kan være signatarmagt på en traktat om en grundzone, men kun med mening kan forpligte sig i henhold til eksempelvis tilhørende protokoller vedrørende garantier, eksterne begrænsninger m.v. De i det følgende omtalte norske, svenske og sovjetiske bemærkninger vedrørende Østersøen og sovjetiske landområder må således, i det omfang de ses i forbindelse med zoneforslagene, henføres til kategorierne sikkerhedszoner og udtyndingszoner.

Konsekvenser af territorial definition

4.2.1.2. Definerer man en kernevåbenfri zone anderledes og skærer de funktio-

nelle dele af zonestaternes forpligtelser væk, bliver konklusionen en anden. Man ville så få et kernevåbenfrit område, der i lighed med den af Palme-kommissionen foreslåede kernevåbenfri korridor i Centraleuropa primært ville være *territorials* defineret. Med hensyn til de forpligtelser, som de nordiske lande skulle påtage sig i henhold til en således defineret zone, ville der i praksis ikke være nogen forskel i forhold til den tidligere omtalte zonemodell, idet de nordiske lande allerede gennem deres deltagelse i Ikke-spredningstraktaten er undergivet de nævnte funktionelle forpligtelser. Derimod ville der være den forskel, at en kun territorials defineret zone kunne indbefatte kernevåbenfri dele af en kernevåbenmagts territorium, således også af sovjetisk territorium.

I dette tilfælde ville der ikke være noget juridisk i vejen for, at Sovjetunionen kunne skrive under på grundzonetraktaten. Det ville medføre, at den påtog sig den samme art af forpligtelser som de nordiske lande for den del af sovjetisk territorium, som aftalen måtte omfatte. Folkeretligt set ville der formentlig heller ikke være noget i vejen for, at kernevåbenmagterne kunne give negative sikkerhedsgarantier for de dele af hinandens territorium, som måtte indgå i en grundzone, der alene er territorials defineret, men det må antages, at der ville være mange politiske og militære argumenter mod at gøre det med den udformning parternes strategier har i dag. Det er i den forbindelse karakteristisk, at der i Palme-kommissionens forslag om en kernevåbenfri korridor i Centraleuropa ikke forudses afgivet negative sikkerhedsgarantier for de områder, som omfattes af forslaget.⁴¹

De nordiske landes holdning

4.2.2. For så vidt angår spørgsmålet om sikkerhedszoner og udtyndingszoner kan det bemærkes, at Sverige har gjort klart,

at et zonearrangement i Norden måtte indbefatte forpligtelser om kernevåbenfrihed i Østersøen.⁴² Herved ville de internationale dele af Østersøen i henhold til de tidligere givne definitioner få status som sikkerhedszone. Samme status kunne territorialsfarvandet få for de staters vedkommende, som ikke måtte deltage i grundzonen.

Det er ligeledes den svenske opfattelse, at det er en forudsætning for etablering af en kernevåbenfri zone, at kernevåbenmagterne trækker de kernevåben tilbage fra dens nærhed, som primært er beregnede til eller egnede til indsættelse mod mål i grundzonen. Sådanne udtyndingszoner kan omfatte såvel land- som havområder uden for grundzonen. Det svenske synspunkt er, at udtyndingsarrangementer kan demonstrere kernevåbenmagternes hensigt om at respektere grundzonen, og at de kan fungere som tillidsskabende foranstaltninger med betydelig egenværdi.⁴³

Også fra norsk side er der gentagne gange blevet gjort tilsvarende betragtninger gældende. Således er det i en enstemmig indstilling fra den norske udenrigs- og konstitutionskomité blevet understreget, at et vigtigt kriterium ved bedømmelsen af konkrete forslag om kernevåbenfri zoner i bestemte områder er de berørte kernevåbenmagters vilje til restriktioner med hensyn til egne militære dispositioner i tilstødende områder.⁴⁴ I en nyligt udgivet rapport fra et udvalg nedsat af det norske udenrigsministerium er der viet et særligt afsnit til spørgsmålet om foranstaltninger i områder, der støder op til zonen.⁴⁵

Hverken fra finsk eller dansk side synes der at være fremkommet officielle tilkendegivelser om den her behandlede problematik.⁴⁶

Da det som nævnt i denne sammenhæng først og fremmest er formålet at belyse spørgsmålet om strædernes betydning, fokuseres der på de dermed forbundne problemer.

Stormagterne og en kernevåbenfri zone

4.3. Stormagternes holdning til etableringen af en kernevåbenfri zone i Norden er dels bestemt af deres globale (sikkerheds)interesser og dels af de lokale geografiske forhold.

Sovjetiske synspunkter

4.3.1. *Sovjetunionen* har så tidligt som i 1958 – altså fem år før præsident Kekkonen første gang fremførte forslaget – støttet tanken om Norden som kernevåbenfri zone. I de seneste år er der kommet nogle tilløb til præciseringer af, hvor langt og på hvilke betingelser Sovjetunionen vil medvirke til virkeliggørelse af zoneplanerne.

Sovjetunionen har således erklæret sig rede til sammen med andre kernevåbenmagter at garantere en kernevåbenfri zones status, at overveje spørgsmålet om visse – herunder væsentlige – foranstaltninger gældende dens eget område, som grænser op til zonen territorium, og endelig at drøfte med de interesserede parter spørgsmålet om at tillægge Østersøens internationale havområder kernevåbenfri status.

Der er, som det vil ses, tale om mere generelt holdte principper for sovjetisk medvirken til zonen etablering. Forsøg på at opnå en autoritativ præcisering af de generelle udtalelsers nærmere rækkevidde har hidtil været resultatløse, idet man fra sovjetisk side har anført, at først efter at de nordiske lande er enedes om at indlede forhandlinger, vil de nærmere betingelser for den sovjetiske medvirken kunne aftales.

I den her diskuterede sammenhæng er den hidtil mest autoritative udtalelse den af det sovjetiske kommunistiske partis generalsekretær Konstantin Tjernenko den 11. februar 1985 i et brev til den norske afdeling af kampagnen »Traktat Nu« afgivne udtalelse, hvori det hedder:

»Jeg vil benytte lejligheden til at bekræfte, at Sovjetunionen er villig til at stille sig som garant for en atomvåbenfri zone i Norden og til at vurdere spørgsmålet om en del, herunder væsentlige, foranstaltninger vedrørende den del af Sovjetunionens eget territorium, der støder op til zonen, noget som ville bidrage til at styrke dens atomvåbenfri status. Vi ville blandt andet være villige til at drøfte spørgsmålet om at give Østersøen en atomvåbenfri status«. ⁴⁷

Den sovjetiske historiker L. Voronkov har imidlertid i sin bog »Ikke-nuklear status til Nordeuropa« (Moskva 1984) problematiseret spørgsmålet om at inkludere Østersøen i en nordisk atomfri zone på følgende måde:

»Østersø-situationen er et særligt spørgsmål, hvis indhold rækker længere end den nordiske kernevåbenfri zone og berører de mere generelle sikkerhedsproblemer i Europa.

Sovjetunionen har som bekendt erklæret sig rede til »at drøfte spørgsmålet med de interesserede lande om at give Østersøen atomvåbenfri status«. Det ville naturligvis være langt bedre, hvis spørgsmålet om en atomvåbenfri zone i regionen og spørgsmålet om Østersøens atomvåbenfri status blev løst samtidig. Det ville i højere grad fremme ideen om at befri Europa for mellemdistance-atomvåben og taktiske atomvåben end løsningen af hvert spørgsmål for sig.

At gøre etableringen af zonen direkte afhængig af, at Østersøen bliver en del af den, er imidlertid ensbetydende med at sætte et politisk problem af mindre størrelsesorden, som først og fremmest berører de nordiske lande selv, i afhængighed af en mere kompliceret opgave, hvis løsninger beror på en mangfoldighed af problemer, der næppe kan kontrolleres af de nordiske lande«. ⁴⁸

Spørgsmålet om medinddragelse af sovjetisk territorium i en traktatfæstet nordisk kernevåbenfri zone er af den sovjetiske kommentator Jurij Komissarov blevet behandlet således:

»Det er indlysende, at man her må holde sig for øje, at da der jo er tale om traktatmæssig forankring af de nordiske landes egen atomvåbenfri status, kan en eventuel atomvåbenfri zone i Nordeuropa ikke omfatte nogen del af Sovjetunionens territorium, idet den er en kernevåbenmagt. Dette spørgsmål står i direkte relation til det globale styrkeforhold mellem kernevåbenmagterne, som har udviklet sig, og til problemet om opretholdelse af den militærstrategiske ligevægt mellem Sovjetunionen og USA og mellem Warszawapagten og NATO på grundlag af ligestillingens og den lige sikkerheds princip«. ⁴⁹

Af de netop refererede sovjetiske udtalelser kan der ikke udledes noget entydigt svar på, hvilke indrømmelser man kan forvente under et eventuelt nordisk traktatfæstet zonearrangement. For en umiddelbar betragtning synes der at være tale om til dels selvmodsigende holdninger, både når det gælder inddragelse af sovjetisk landterritorium, og for så vidt angår denuklearisering af Østersøen. Tjernenkos og Komissarovs udtalelser om sovjetisk landterritorium lader sig dog forene, hvis det Tjernenko tænker på er udtyndingszoner, som jo ikke vil være en del af grundzonens område. Heller ikke Tjernenkos vagt holdte tilsagn om at ville drøfte spørgsmålet om at give Østersøen kernevåbenfri status er nødvendigvis i modstrid med Voronkovs overvejelser. Om sovjetiske indrømmelsers karakter kan der naturligvis gøres en række spekulationer, men hidtidige sovjetiske reaktioner synes at vise, at sådanne overvejelser vil være af rent akademisk interesse al den stund, at Sovjetunionen har tilkendegivet først at

være rede til at diskutere de nærmere modaliteter, når de nordiske lande indbyrdes er enedes om at indlede forhandlinger herom. ⁵⁰

Amerikanske synspunkter

4.3.2. *USA* har erklæret, at det principielt ikke er modstander af oprettelse af kernevåbenfri zoner og har i denne forbindelse henvist til, at det støttede Tlato-lolco-traktaten om oprettelse af en kernevåbenfri zone i Latinamerika. For så vidt angår kernevåbenfri zoner i Europa er USA af den opfattelse, at sådanne forslag ikke er realistiske eller effektive midler til at forbedre sikkerheden eller sammenholdet i NATO. Ethvert skridt som sætter spørgsmålstegn ved NATOs afskrækkelse vil kunne gøre krig – også atomkrig – mere snarere end mindre sandsynlig. Blandt de særlige bekymringer USA har i forbindelse med en nordisk kernevåbenfri zone er, at tanken ikke i tilstrækkelig grad ser ud til at tage den eksisterende militære situation og forsvarsarrangementerne i Europa i betragtning. For eksempel bliver der ikke lagt tilstrækkelig vægt på implikationerne af den store koncentration af sovjetiske kernevåben i Kolaområdet så vel som i andre områder, der grænser op til Norden. Denne sovjetiske styrkeopbygning har fundet sted til trods for ensidige erklæringer fra nabolandene om, at kernevåben ikke vil blive placeret på deres territorium i fremtid.

Fra amerikansk side peges der endvidere på det faktum, at sovjetiske våben rettet mod det nordiske område i det mindste er lige så vigtige som spørgsmålet om, hvorvidt der er placeret våben i området. Endelig har man peget på de problemer, der knytter sig til at verificere overholdelsen af indgåede forpligtelser.

Hvad specifikt angår de danske stræder og Østersøen bemærkes, at USA af hensyn til sine globale sikkerhedsinteresser ikke vil fravige det principielle stand-

punkt om fri ret til uskadelig passage gennem internationale stræder, hvortil kommer at USA som hovedregel aldrig meddeler, om amerikanske enheder medfører kernevåben. Der er således næppe tvivl om, at USA ikke kan acceptere en kernevåbenfri zone i Norden, der indebærer regler om kontrol og verifikation for så vidt angår overholdelsen af et krav om total kernevåbenfrihed, om ikke andet fordi det anses for at ville have en uheldig præcedenskabende effekt for andre lignende havområder af betydning for USAs sikkerhedsinteresser.⁵¹

Stræderne og sikkerhedspolitik

4.4. Bortset fra to stater (Sverige og Finland) er de lande, som omkranser Østersøen (i det følgende også betegnet: bredstaterne), medlemmer af to forskellige forsvarspagter, Warszawapagten og Atlantpagten. Dette forhold bevirker, at en stor del af de retsregler, som gælder for adgangen til Østersøen samt sejlads i området, må tage højde for konsekvenserne for og af alliancemedlemskabet.

Det er velkendt, at den sovjetiske flåde jævnligt gennemsejler stræderne (især Store Bælt) med skibe, som formodes at være kernevåbenbærende, samt at der til stadighed er stationeret et antal kernevåbenbærende sovjetiske ubåde i Østersøen. Hertil kommer, at væsentlige dele af den sovjetiske værftskapacitet befinder sig i Østersøen, hvorfor Sovjetunionen må antages at have en ikke ringe interesse i ret til passage såvel for konventionelt udrustede som for kernevåbenbærende fartøjer.⁵²

Også Atlantpagtens medlemmer kan have en interesse i at benytte sig af passageretten fra tid til anden, om ikke andet for at tilkendegive, at adgangen til Østersøen er fri. Herunder kan der også blive tale om sejlads med kernevåben. Som følge af den danske stationeringspolitik forventes det fra dansk side, at ingen af de Atlantpagt-skibe, som gør ophold på dansk territorium, medfører kernevåben. Der foretages ingen kontrol med overholdelsen af denne politik, idet allianceparterne forventes at respektere Danmarks holdning.⁵³

Uanset den altid aktuelle diskussion om strædernes militære betydning⁵⁴, kan det – som konklusion – forventes, at både Atlantpagtens og Warszawapagten medlemmer har interesse i passage med kernevåben.

Faktisk eksisterende kernevåbenfrihed på dansk territorium

4.5. Som det allerede kan ses af Danmarks officielle kernevåbenpolitik siden 1957, er selve det traktatmæssige medlemskab af Atlantpagten ikke i sig selv til hinder for en de facto-kernevåbenfri status i fredstid.⁵⁵ Derimod vil en zone, der jo både i den absolutte og den relative variant forbyder tilstedeværelse og anvendelse af kernevåben fra og mod de nordiske landes territorium, under alle omstændigheder ikke være forenelig med en *strategi*, som indebærer mulighed for stationering af kernevåben på dansk (eller norsk) område i krigs- og muligvis også krisetid.

Andre kernevåbenfri zoner

5. En diskussion af Norden som kernevåbenfrit område vil naturligt kunne søge inspiration i de zoneaftaler, som allerede foreligger i andre regioner i verden. I det følgende vil en række fællestræk ved disse internationale aftaler blive trukket frem. Gennemgangen af disse fællestræk tager sit udgangspunkt i den såkaldte Tlatelolco-traktat fra 1967, som etablerer en ganske omfattende kernevåbenfri zone i Latinamerika (afsnit 5.2.), og Traktaten om oprettelsen af en kernevåbenfri zone i det sydlige Stillehav, undertegnet i august 1985, som på mange punkter viderefører de tanker, der blev lanceret i Tlatelolco-traktaten (afsnit 5.3.)

Spredningsforbud og forbud i særlige geografiske områder

5.1. Bortset fra disse regionale aftaler, som først og fremmest er møntet på tilvejebringelsen af en zone uden kernevåben i det, der ovenfor betegnedes den »relative« variant, garanteret af atommagterne, eksisterer der også et antal internationale aftaler, som indeholder afsnit om kernevåbenfri områder, eller sågar bestemmelser, som forbyder tilstedeværelsen af radioaktivt materiale overhovedet. Her tænkes på Traktaten om Antarktis fra 1959 og Traktaten om Månen og andre himmellegemer fra 1979, hvoraf den sidste endnu ikke er trådt i kraft. Disse to traktater drøftes imidlertid ikke nærmere i denne sammenhæng.

Endvidere er der en række internationale aftaler, som tager sigte på begrænsning af anvendelsen, afprøvningen og spredningen af kernevåben. Her kan nævnes Traktaten om forbud mod afprøvning af kernevåben i atmosfæren, det ydre rum eller under vandet fra 1963

og Ikke-spredningstraktaten (NPT) fra 1968.

Ikke-spredningstraktaten, som er tiltrådt af de fleste af de europæiske stater, tager sigte på foranstaltninger imod spredning af kernevåben til andre lande end de oprindelige kernevåbenmagter (USA, USSR, Frankrig og Storbritannien, og senere Kina og muligvis Indien m.fl.). Den praktiske betydning af Ikke-spredningstraktaten i forbindelse med en kernevåbenfri zone i Norden er især, at alle lande omkring Østersøen – bortset fra USSR – således har givet afkald på at fremstille, erhverve eller kontrollere brugen af kernevåben, hvorved spørgsmålet om en eventuel kernevåbenfri zone i høj grad vil blive synonymt med et spørgsmål om stormagternes stationering af kernevåben i området.

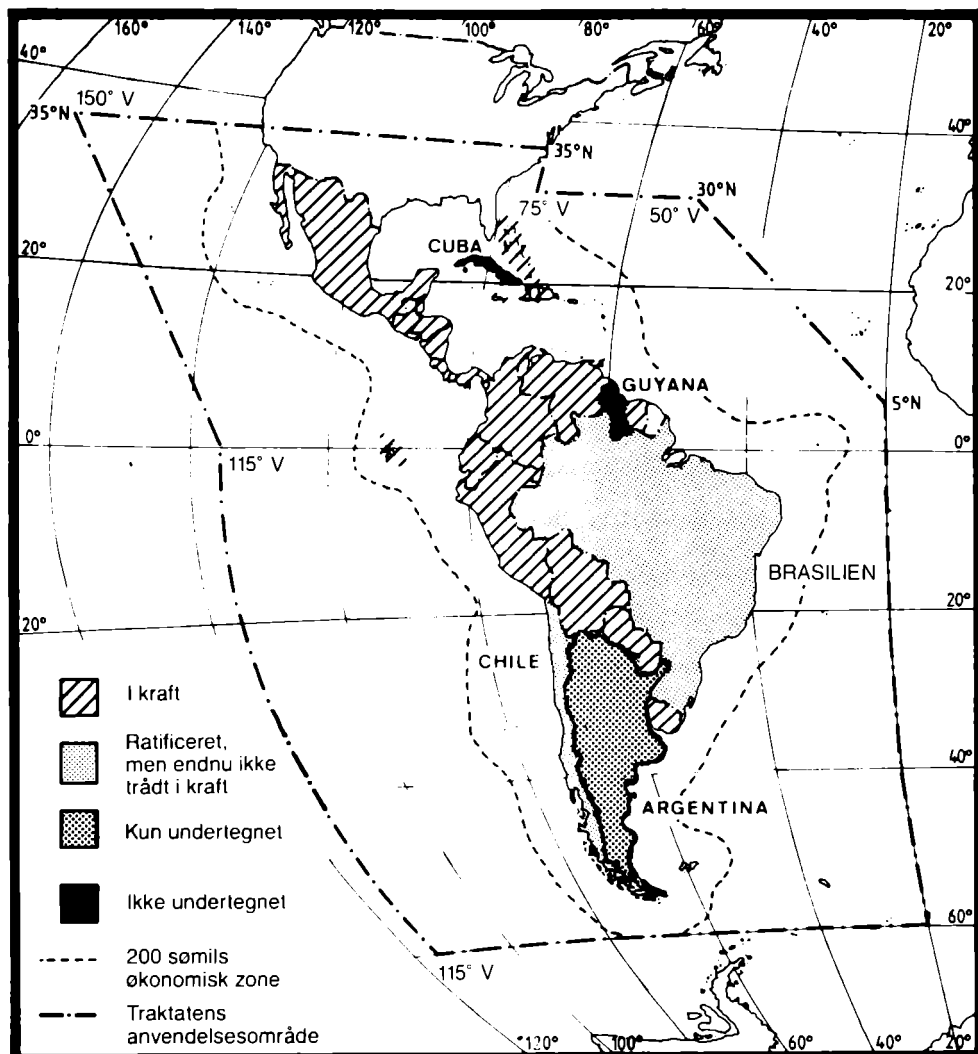
Traktaten om forbud mod placering af kernevåben og andre masseødelæggelsesvåben på havbunden, den dybe havbund og undergrunden fra 1971 kan også siges at have en vis, omend teoretisk, betydning for etableringen af en kernevåbenfri zone i det nordiske område, idet traktatens art. I forbyder placeringen af kernevåben på de nævnte steder uden for et 12 sømile stort bælte, som typisk vil svare til det enkelte lands ydre territorialfarvand.

Tlatelolco-traktaten (den latinamerikanske zone)

5.2. I Tlatelolco-traktaten siges det, at deltagerlandene har søgt at tilvejebringe en kernevåbenfri zone, så vidt »som de har magt (dvs. kompetence) til det«. Traktaten dækker både afprøvning, produktion, oplagring, installering m.m. af kernevåben (art.1) på de deltagende landes territorier, herunder territorialfar-

vand og nationalt luftrum (art. 3). Traktaten opstiller endvidere et verifikationssystem, som indebærer adgang til gensidig inspektion og udarbejdelse af rapporter. Traktaten tillader fortsat anvendelse af kerneenergi, herunder eksplosioner, til fredelige formål (art. 18), og berører bl.a. ikke de forpligtelser, som en række lande har påtaget sig i OAS-samarbejdet (art. 21).

Til traktaten er knyttet to tillægsaftaler (protokoller), som skal sikre internationale garantier, især fra stormagterne, for opretholdelsen af og respekt for den kernevåbenfri zone. Den første tillægsprotokol tager sigte på at udstrække kernevåbenfriheden til områder i zonen, som stater uden for zonen de jure eller de facto er internationalt ansvarlige for, jfr. ovenfor afsnit 4.2.1. Den anden til-



Figur C. Tlatelolco-traktatens geografiske udstrækning, jfr. dog begrænsningerne i traktatens artikel 4.

lægsprotokol tager sigte på at sikre en række betydende (stor)magters respekt af zons kernevåbenfrihed. Til disse protokoller, som for så vidt angår den første er tiltrådt af USA, Storbritannien, Frankrig og Holland, og for så vidt angår den anden er tiltrådt af Sovjetunionen, Kina, USA, Storbritannien og Frankrig, er knyttet en række væsentlige forbehold (reservationer) fra atommagternes side.

I denne sammenhæng er det især nødvendigt at fremhæve de amerikanske og sovjetiske forbehold. Fra amerikansk side fastholder man, at traktaten ikke berører (dvs. indskrænker) gældende folkeretlige transitrettigheder (på vandet og i luften) eller de enkelte sydamerikanske landes ret til at tildele transportrettigheder til f.eks. USA. USSR kan derimod ikke acceptere en sådan adgang til transport (af kernevåben) på territoriet.

USSR kan ikke acceptere, at traktaten giver adgang til fredelige kernesprængninger, idet det ikke er muligt at udsondre disse fra militært betonedede sprængninger. USA anfører, at den civile og militære anvendelse af kerneenergi har visse fællestræk, og at den civile anvendelse ikke er omfattet af forbudet i traktatens art. 1, jfr. i øvrigt bilag III. Denne sidste strid om traktatens anvendelsesområde imellem de to mest betydningsfulde kernevåbenmagter skyldes ikke blot forskellige sikkerhedspolitiske interesser, men kan muligvis også søge sin årsag i et uklart defineret kernevåbenbegreb (traktatens art. 5).

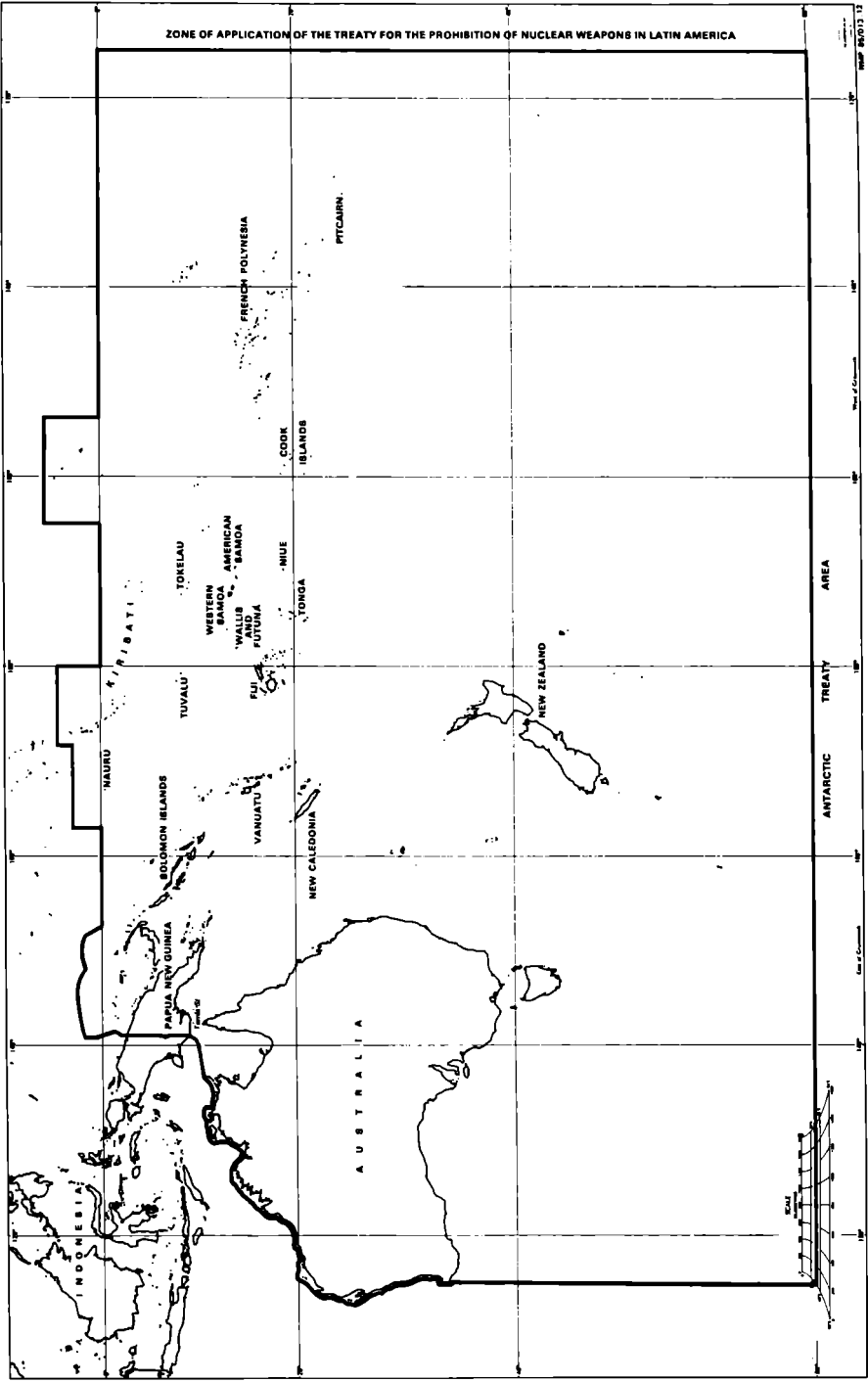
Hertil kommer, at stormagterne for så vidt angår Tlatelolco-traktaten, og formentlig også for så vidt angår Traktaten om det sydlige Stillehav, forbeholder sig ret til at *genoverveje* (dvs. ikke føle sig bundet af) garantierne for zons kernevåbenfri status, såfremt et af zone-landene støtter en kernevåbenmagt i en militær konflikt.

Stillehavszonen

5.3. Også traktaten fra 1985 om en kernevåbenfri zone i det sydlige Stillehav bærer præg af den gældende folkeretlige tilstand. Traktaten, der blev foranlediget udarbejdet på bl.a. australsk initiativ, blev forelagt på det 16. regeringschefsmøde i samarbejdsorganisationen »South Pacific Forum«, den 6.-7. august 1985, og undertegnedes af otte stater i området, herunder Australien, New Zealand og Fijiøerne. Traktaten har på en række områder modtaget afgørende inspiration fra Tlatelolco-traktaten, således i den formelle opbygning, som består af en traktat og nogle tillægsaftaler (i alt tre protokoller) med henblik på stormagts-garantier.

Traktaten indleder med at understrege vigtigheden af Ikke-spredningstraktaten fra 1968 og tilføjer, at den foreliggende traktat skal ses som et regionalt bidrag til Ikke-spredningstraktaten. 1985-traktatens formål og geografiske afgrænsningskriterier svarer stort set til Tlatelolco-traktaten. Stillehavszonen strækker sig 200 sømil (svarende til udstrækningen af den eksklusive økonomiske zone) nord for øerne Nauru og Kiribati. Mod syd grænser zonen op til Antarktis-traktatens område og til siderne til Tlatelolco-traktatens område og til den foreslåede kernevåbenfri zone i Det indiske Ocean og i Sydøstasien.

Definitionen af kernevåben er i 1985-traktaten udvidet en smule i forhold til 1967-traktatens art. 5, idet der i førstnævnte (art. 1 (c)) tales om en »indretning beregnet til kerneeksplosioner«, som omfatter egentlige kernevåben samt andre eksplosive indretninger uanset hvilket formål (fredelige/militære), de kan tænkes anvendt til. Fremførings- og andre transportaggregater er ikke omfattet, hverken af 1967- eller 1985-traktaten, jfr. i øvrigt bilag III.



Figur D. Stillehavszonens geografiske udstrækning.

Traktaten om en kernevåbenfri zone i det sydlige Stillehav reflekterer i art. 2 hensynet til det folkeretlige udgangspunkt, idet det bestemmes, at »intet i denne traktat skal præjudicere eller på nogen anden måde påvirke de rettigheder, eller udøvelsen af de rettigheder, som hvilken som helst stat måtte have i overensstemmelse med folkeretten for så vidt angår havenes frihed«, samt art. 5, som bestemmer, at »enhver deltager har under udøvelsen af sine suveræne rettigheder fortsat ret til at afgøre, med virkning for sig selv, om vedkommende vil tillade besøg af fremmede skibe eller luftfartøjer i sine havne og lufthavne, gennemflyvning af sit luftrum med fremmede luftfartøjer, og sejlads af fremmede skibe i sit territorialfarvand eller øhav på en måde, som ikke allerede er omfattet af retten til uskadelig passage, øhavs-passage eller transitpassage i stræder«.

Det skal endelig nævnes, at traktaten som en væsentlig nyskabelse også omfatter et forbud mod dumping af radioaktive stoffer (art. 7) i zonen. Det kan dog diskuteres, om det er klogt at indføje miljøbeskyttelsesbestemmelser i en aftale om kernevåben.

Jens Evensens forslag

5.4. Den tidligere norske havretsminister, nu dommer ved den internationale domstol, Jens Evensen, har på personlig basis ved flere lejligheder⁵⁶ fremlagt et »Forslag til traktat om oprettelse af atomvåpenfrie soner i Europa«. Forslaget tager – som titlen angiver – sigte på oprettelse af en eller flere zoner i Europa, og indebærer oprettelse af zone(r), hvor der skal gælde et absolut forbud mod tilstedeværelse af kernevåben i (den enkelte) zone(n), i første omgang Danmarks, Finlands, Norges og Sveriges territorier (art. 1 og 4).

Det forudsættes (i forslaget art. 5), at kernevåbenmagterne forpligter sig til at respektere zonen status, og at de afstår fra brug af eller trussel om brug af ker-

nevåben mod staterne eller andre kernevåbenfri områder i zonen, samt afstår fra at bistå en tredjestat med sådanne krænkelser.

Forslaget indeholder i øvrigt en række bestemmelser om kontrol og verifikation. Forslaget har i høj grad karakter af en europæisk rammeaftale for kernevåbenfrihed, og tager vel bl. a. derfor ikke særskilt stilling til de særlige problemer, retten til uskadelig passage i de danske stræder, rejser – især når der som her synes at være tale om (en) zone(r) i den absolutte variant.

Vurdering af disse

5.5. Begge de hidtil kendte eksempler på traktater af regionalt tilsnit om kernevåbenfri zoner (Tlatelolco og det sydlige Stillehav) er således i deres indhold afhængig af stormagternes tilbageholdenhed med at udnytte deres ret til luft- eller vandbåren passage igennem visse dele af zonen, og de enkelte zonelandes suveræne ret til at tillade besøg af skibe og fly bevæbnet med kernevåben.

Traktaterne kan således bedst karakteriseres som en selvbegrænsningsaftale med begrænset virkning i en krise- eller krigstid, idet et eller flere zonelande da kunne tænkes at ville tillade transport af kernevåben på eget territorium, eller kunne tænkes at ville yde bistand til en kernevåbenmagt med den virkning, at garantierne i traktaten ikke længere nødvendigvis er bindende i forhold til andre kernevåbenmagter eller i forhold til zonen deltagerlande. Hertil kommer, at USA og USSR formentlig også i fredstid fra tid til anden vil demonstrere deres folkeretsmæssige adgang til sejlads i internationale dele af zonen, herunder eventuelle stræder i zonen, om ikke andet for at hindre en argumentation om, at denne adgang er bortfaldet ved ikke-brug (desuetudo), og at der derfor er dannet en folkeretlig sædvane, som udelukker ret til sejlads med kernevåben i zonen.

V Fremtidige handlemuligheder

Danske og nordiske handlemuligheder – retligt set

6. Rent teoretisk kunne det tænkes, at de nordiske lande i afvekslende kombinationer kunne ønske at tage forskellige ensidige skridt med henblik på etableringen af en kernevåbenfri zone. Sådanne eventuelle skridt skulle i så fald først og fremmest ses som et tillidsskabende initiativ uden nogen forhåndsgaranti fra stormagterne. Spørgsmålet om, hvorvidt sådanne ensidige skridt i sig selv ville gøre det vanskeligt at opnå de fornødne konkretiserede og traktatfæstede stormagtsgarantier, lades ude af betragtning i denne forbindelse.

Som påpeget ovenfor i kapitel II har Danmark en vis – omend ganske ringe – handlefrihed for så vidt angår reguleringen af sejladsen i de danske stræder, under respekt af gældende folkeretlige forpligtelser og andre staters rettigheder.

Det bør i den forbindelse erindres, at det til stadighed – og senest under de langvarige forhandlinger på FNs tredje havretskonference – er lykkedes Danmark at opnå almindelig accept af det danske strædere regime, som bygger på 1857-traktaten, 1958-konventionen og i et vist omfang sædvanemæssige regler.

Dertil kommer det praktisk-politiske forhold, at eventuelle ensidige danske forsøg på at ændre det nuværende stræ-

deregime ikke blot kunne føre til, at accepten af den eksisterende tilstand kunne begynde at smuldre, men efter omstændighederne ville udgøre et indgreb i retten til »uskadelig passage« – således som dette begreb fortolkes i det danske strædere regime – og efter omstændighederne i sig selv måtte betragtes som et folkeretsbrud, hvis retlige og politiske konsekvenser kunne vise sig ganske alvorlige.

En farbar vej – som på grund af stormagternes globale strategiske interesser i at kunne besejle verdens stræder må bedømmes som særdeles vanskelig – ville være at opnå (i sagens natur frivillige) tilsagn fra interesserede (stor)magter om at respektere strædernes eventuelle kernevåbenfrihed.

Med hensyn til den absolutte variant

6.1. Hvis man herefter kort skal resumere de retlige problemer, som en kernevåbenfri zone i Norden i den udformning, som her er blevet kaldt den »absolutte« variant, jfr. ovenfor under afsnit 4.1.1., vil rejse, kan det udtrykkes således:

- A. De gældende folkeretlige regler tillader reelt ikke ensidige ændringer i skærpende, dvs. restriktiv retning – i fredstid – af retten til passage bl.a. for

militære skibe. Ved siden af 1857-traktaten gælder for fremmede militære aktiviteter vedkommende reglerne om »uskadelig passage«, således som de er udformet i 1958-konventionen og i den danske adgangsordning fra 1976.

- B. En eventuel udvidelse af de nationale søterritorier (ydre territorialfarvand) i et forsøg på at friholde større nationale områder for kernevåben kan indebære, at der skabes nye internationale stræder, muligvis med transitpassage, i områder (*inde i Østersøen*), som hidtil har været åbent hav. Derved kunne den situation opstå, hvor de danske stræder (med »uskadelig passage« efter 1958-konventionen) blev *forbundet med* nye stræder inde i Østersøen, hvor Havretskonventionen af 1982s regler om »transitpassage« eller lignende regler, fandt anvendelse. I en sådan situation kunne det danske strædere-gime blive sat under pres.

Med hensyn til den relative variant

6.2. Såfremt man forestiller sig en kernevåbenfri zone i Norden i den »relative« variant, vil det under A. nævnte ikke være relevant, da zonen ikke vil berøre strædernes nuværende status, jfr. generelt bemærkningerne ovenfor i kapitel I.

Den relative variant vil med nogle modifikationer kunne søge inspiration i den nyligt afsluttede Traktat om en kernevåbenfri zone i det sydlige Stillehav.

Denne traktat tager som beskrevet højde for den gældende folkeret for så vidt angår de områder af åbent hav samt stræder, som indgår i zonen. Endvidere tillader traktaten sejlads med kernevåben til og fra enkelte stater i zonen, hvilket kan vise sig at være en relevant bestemmelse i forbindelse med en bedømmelse af Danmarks og Norges stilling i samarbejdet inden for Atlantpagten.

Konklusion

7. Debatten om en eventuel etablering af en kernevåbenfri zone i Norden drejer sig også om andre spørgsmål end de stræderetlige forudsætninger og muligheder. Et stort skridt er imidlertid taget, dersom man holder sig for øje, at den gældende folkeret i nogle henseender rejser en række problemer, der kræver nærmere afklaring.

Såfremt man vælger at se på den allerede etablerede kernevåbenfri zone i Latinamerika og den kommende i det sydlige Stillehav, er det et slående fælles træk, at zonen – populært sagt – har måttet vige for folkeretten. Begge zoner tillader således gennemsejling (af stræder samt dele af søterritoriet) og sejlads til og fra de enkelte zonestater. Det kan ikke udelukkes, at folkeretten vil have en lignende betydning i det nordiske område.

En afgørende forudsætning for en zone med total kernevåbenfrihed vil være stormagternes konkretiserede tilsagn om at afholde sig fra sejlads med kernevåben i zonen. Et sådant tilsagn kan være vanskeligt at opnå.

En eventuel accept af at tilpasse zonekonceptet til stræderetten skal ikke nødvendigvis ses som et »knæfald« for stormagternes globale og regionale interesser, men kan også være begrundet i (flere af) de nordiske landes interesse. Her tænkes især på den ovenfor i kapitel II og III beskrevne baggrund for etableringen af det eksisterende regime i de danske stræder samt de mulige konsekvenser af ændringer heri.

På baggrund af den gældende retstilstand samt det forhold, at der eksisterer forskellige fortolkninger af det gældende strædere-gime, kan det konkluderes, at Danmarks muligheder for – ud fra en sikkerhedspolitisk synsvinkel – at deltage i en kernevåbenfri zone i den absolutte variant synes ringe. Selv ved en målbevidst politisk indsats må udsigterne til etableringen af en kernevåbenfri zone i

den absolutte variant for indeværende bedømmes som vanskelige, og som en altafgørende betingelse forudsætte stormagternes indvilligelse.

En folkeretlig synsvinkel, og især en beskrivelse af gældende folkeret, vil automatisk have et vist statisk præg. Det er søgt beskrevet, hvorfor man fra dansk

side må gå varsomt frem i forbindelse med skabelsen af en zone, som skal omfatte de danske stræder. Hermed er ikke sagt, at en sådan kernevåbenfri zone i Norden på forhånd er en umulighed, men det er givet, at etableringen af en eventuel zone vil kræve langvarige og vanskelige forhandlinger.

Noter

1. Jfr. Wolfgang Graf Vitzthum, »The Baltic Straits«, i Choon-ho Park (ed.) »The Law of the Sea in the 1980s, Proceedings of the Law of the Sea Institute Fourteenth Annual Conference«, Hawaii 1983, s. 537-597, spec. s. 542. Vitzthum omtaler også (s. 544) den praktisk vigtige såkaldte »IMCO 17 M Transit Route«, som går gennem Store Bælt til Gedsøer.
2. Se f.eks. Pierre Solodovnikoff, »La navigation maritime dans la doctrine et la pratique sovietique«, Paris 1980, s. 352f., og Vitzthum, s. 546f., som derfor betegner de danske stræder som »territorial straits«.
3. Se herom Wolfgang Münch, »Die Regime internationaler Meerengen vor dem Hintergrund der Dritten UN-Seerechtskonferenz«, Berlin 1982, s. 44.
4. Se Münch, s. 71ff., som bl.a. afviser, at London-konventionen af 1. november 1974 om beskyttelse af menneskeligt liv på havet kan danne grundlag for at betragte et kernekraftdrevet skib som skadeligt.
5. »Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone«, København: SNU, 1982, s. 109ff.
6. Denne traktat, som gjorde en ende på Danmarks opkrævning af afgifter ved handelsskibes gennemsejling af Sundet og bælterne, blev afsluttet med bl.a. Rusland, Preussen, Norge, Sverige og England, og senere – ved den såkaldte Washington-traktat af 11. april 1857 – med USA. Den centrale traktatbestemmelse i denne sammenhæng er gengivet i bilag I.
7. Disse regler, som afløser ældre regler fra 1938 og senere 1951, bygger efter dansk opfattelse på den almindelige folkerets regler, jfr. generelt afsnit 2.4.–2.4.4., og Max Sørensen, »Brückenbau und Durchfahrt in Meerengen«, i Delbrück, Ipsen og Rauschnig, »Festschrift Eberhard Menzel«, Berlin 1975, s. 553.
8. Se Ib Andreasens kommentar til Vitzthum i »The Law of the Sea in the 1980s«, s. 600.
9. Se dog afvisende den sovjetiske forfatter P. D. Barabolja, »De internationale stræders problem«, i »Sovjetstaten og den internationale havret« (russ. udg.), Videnskabernes akademi, Moskva 1977, s. 20f.
10. Se Erik Brül, »Internationale Stræder«, bd. II, København 1940, s. 40, som dog anlægger en sondring mellem Danmark som neutralt land og Danmark som krigsførende land. Se også Vitzthum, s. 555, og adgangs-anordningens § 1, stk. 1.
11. Se Brül, s. 41ff. og Max Sørensen, »Danmarks Søterritorium« i »Jus Gentium«, vol. II, 1950, s. 198.

12. Se Vitzthum, s. 562.
13. Se de indbyrdes modstridende bemærkninger hos den polske forfatter Ludwik Gelberg, »Rechtsprobleme der Ostsee«, (ty. overs.) Hamburg 1979, s. 33-34, jfr. Vitzthum, s. 576. For anvendelse af art. 35 (c) og dermed en bibeholdelse af det nuværende stræderegime Münch, s. 51f.
14. Dette er i overensstemmelse med den internationale domstols (ICJ) afgørelse i den såkaldte »Corfu Channel Case«, United Kingdom v. Albania, I.C.J. Reports 1949. Se også Münch, s. 32ff og Max Sørensen, »Jus Gentium«, s. 198.
15. Se f.eks. Bo Johnson Theutenberg, »Kolliderande suveränitet«, i »Tidsskrift i Sjöväsendet«, maj-juni 1973, s. 32ff.
16. Se herom Theutenberg »Tidsskrift i Sjöväsendet«, s. 14ff, og s. 55, og samme »Mare clausum et mare liberum«, i »Arctic«, vol. 37, dec. 1984, s. 489ff.
17. I en nyere sovjetisk fremstilling (i tysk overs.) »Modernes Seevölkerrecht«, Baden-Baden 1978, omtales (i kap. VIII, forfattet af P. D. Barabolja, om »wichtigste internationale Meerengen«) de danske stræders retlige status ikke nærmere, på trods af at de utvivlsomt hører til de vigtigste. Münch bemærker konkluderende, s. 67, at »es bleibt abzuwarten, ob sich damit ein Abweichen der sozialistischen Völkerrechtslehre von ihrer bisherigen Linie angekündigt hat«.
18. Se Münch, s. 66.
19. Se Elmar Rauch, »Die Sowjetunion und die Entwicklung des Seevölkerrechts«, Berlin 1982, s. 53f. og 85f. Se også Vitzthum s. 560 og 599f. Endvidere karakteriserede den permanente mellemfolkelige domstol (PCIJ) i den såkaldte »Wimbledon Case«, P.C.I.J. Reports 1923, Østersøen som »åbent hav«.
20. Se Münch, s. 41ff., og Vitzthum, s. 565.
21. Se i det hele Münch, s. 41f.
22. Se Gelberg, s. 35, og Münch, s. 50ff.
23. Se Barabolja, Internationale stræders problem, s. 20f.
24. Dette støttes af Vitzthum, s. 563.
25. Se f.eks. Gustav Kristensen, »Havets økonomi«, København 1981.
26. Jfr. Ib Andreasen, »FNs 3. havretskonference«, i »Dansk udenrigspolitisk årbog 1979«, København 1980, s. 47, og Jesper Grolin, i Grolin og Finn Laursen, »Ret eller magt på havet«, København 1982, s. 26f.
27. Se generelt Grolin og Laursen.
28. Om de specielle EF-retlige (kompetence)problemer se Hans Peter Ipsen, »EWG über See«, i »Recht über See, Festschrift Rolf Stödter«, Hamburg 1979, s. 167-207, spec. s. 178ff. Se endvidere Finn Laursen, »EF og den nye havret«, i »Økonomi og politik«, 58. årg., 1984, s. 55-65.
29. Se om baggrunden herfor: Uwe Jenisch, »Deutsche Nichtunterzeichnung des neuen Seerechts«, i »Europa-Archiv«, nr. 2, 1985, s. 157-172. Og Peter Brückner, »FNs havretskonvention og Danmarks havretspolitik«, i »Dansk udenrigspolitisk årbog 1983«, København 1984, s. 163ff.
30. Jfr. Ib Andreasen, årbog, s. 57ff., Finn Laursen i Grolin og Laursen, s. 69f. og 93f., Münch, s. 58ff. og 64ff., Vitzthum, s. 538, samt M. Valencia og J. Marsh, »Access to straits and sealanes in Southeast Asian seas«, i »Journal of Maritime Law and Commerce«, vol. 16, no. 4, 1985, s. 523f.
31. Se Ib Andreasen, årbog, s. 58f., og samme i »The Law of the Sea in the 1980s«, s. 601f. Peter Brückner, s. 161. Tvivlende Vitzthum, s. 573ff., og afvisende Elmar Rauch, s. 84f.
32. For øjeblikket håndhæver Danmark en ydre territorialfarvandszone på 3 sømil, Finland 4, Sverige 12, Forbundsrepublikken Tyskland 3, DDR 12, Polen 12 og Sovjetunionen 12 sømil.

33. Da Sverige med virkning fra den 1. juli 1979 udvidede sit territorialfarvand til 12 sømil, blev det samtidig besluttet (med virkning fra 1. januar 1980) at trække territorialfarvandsgrænserne tilbage bl.a. ved indsejlingerne til Sundet, således at der her fortsat består korridorer af åbent (internationalt) hav. Hvis Danmark foretog en lignende udvidelse, ville der bl.a. blive skabt et nyt internationalt stræde i Kattegat. Danmark og Sverige ville i en sådan situation foretage en koordineret tilpasning, som ville efterlade en korridor af åbent hav og dermed forhindre skabelsen af et nyt internationalt stræde (muligvis med ret til transitpassage efter Havretskonventionens regler), jfr. Ib Andreasen, »The Law of the Sea in the 1980s«, s. 598f., og Vitzthum, s. 572. I øvrigt gælder den generelle regel, at man ikke indenfor maksimalgrænsen på 12 sømil kan udvide sit territorialfarvand længere end til midtlinien i forhold til en modstående stat, jfr. bilag I.
 34. Se Münch, s. 25ff.
 35. Se om den bindende virkning indtil Havretskonventionens eventuelle ikrafttræden Münch, s. 127ff.
 36. Se nærmere Vitzthum, s. 577f. et passim.
 37. Se »Official Records of the General Assembly, Thirtieth Session, Plenary meetings, 2437th meeting«.
 38. Se »Beretning fra FNs 30. generalforsamling«, Udenrigsministeriet, København 1976, s. 126ff.
 39. Se om den senere udvikling i FNs nedrustningskommission: »Official Records, Thirtyninth Session«, supp. no. 42, annex VIII, recomm. no. 11 og annex IX, recomm. no. 14.
 40. »Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone«, København: SNU, 1982, s. 168.
 41. »Der Palme-Bericht, Berlin 1982, s. 164ff.
 42. »En kärnvapenfri zon i Norden« (UD informerar, 1984:4), Stockholm 1984, s. 18, 21f.
 43. Sst., s. 18, 22.
 44. »St.meld. nr. 69 for 1976-77, Innst. S. nr. 189 for 1977-78«, citeret efter »Norsk Utenrikspolitisk Årbok«, 1984, s. 216.
 45. »Spørsmålet om en kjernevåpenfri sone i Norden«, Oslo 1985, s. 110-115.
 46. Der foreligger dog en kommentar fra udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen i anledning af følgende udtalelse fremsat af socialdemokratiets forsvarspolitiske ordfører Knud Damgaard: »De sovjetiske u-både og overfladefartøjer, som i dag er bevæbnet med A-våben, skal ikke bruges i Østersøen, men i Atlanterhavet. Og da vi ikke i forbindelse med zonen kan blande os i de våben, der indgår i den globale balance mellem supermagterne – ja, så må vi respektere Sovjets gennemsejlingsret. De danske stræder er jo internationalt farvand« (refereret i Bjørn Møller (red.), »Norden atomvåbenfri zone«, Egtved 1985, s. 69).
- Udenrigsministeren har betegnet det som ulogisk at acceptere sovjetiske atomvåben inden for en atomvåbenfri zone i Norden: »Det er det rene skære vås at påstå, at de sovjetiske atomvåben kun vedrører den globale balance, når de står i vores område. De sovjetiske atomvåben kan da lige så godt være rettet mod os« (Jyllandsposten 10. december 1985).
47. Konstantin Tjernenkos brev er aftrykt i »Spørsmålet om en kjernevåpenfri sone i Norden«, Oslo 1985, s. 293ff.
- Det sovjetiske udenrigsministeriums talsmand, Vladimir Lomeiko, har i et nyligt interview understreget, at spørgsmålet om eventuelle sovjetiske foranstaltninger (udtynningszoner) i forbindelse med etab-

- leringen af en eventuel kernevåbenfri zone i Norden ikke kan ses adskilt fra den globale magtbalance (Jyllandsposten 10. april 1986).
48. L. Voronkov, »Non-Nuclear Status to Northern Europe«, Moskva 1984, s. 132.
 49. »Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik«, bd. 2, København: SNU, 1986, bilag 11, s. 181.
 50. Opmærksomheden skal dog henledes på et indlæg i Politiken den 9. januar 1986 af Aleksander Sjavoronkov, der er det sovjetiske pressebureau APNs korrespondent i Danmark, hvori det hedder: »Naturligvis kan man allerede nu forudskikke overvejelser om de problemer, som kunne tænkes at opstå, hvis der kom forhandlinger i stand. Det er klart, at spørgsmålet om Østersøen har to sider. Den ene er, hvad der skal ske med atombestykkede skibe på patrulje. Den anden er, hvad der skal ske med atombestykkede krigsskibes transit gennem Østersøen, f.eks. på vej til og fra reparationsværft. At gå videre end overvejelser allerede nu er umuligt.« Det her rejste transitproblem er blot et enkelt eksempel på de mange vanskeligheder, som vil komme for dagen, hvis de generelle sovjetiske udtalelser skal konkretiseres.
 51. Referatet af de amerikanske synspunkter bygger på den amerikanske Oslo-ambassadørs brev af 6. februar 1985 til kampagnen Traktat Nu. Brevet er aftrykt i »Spørgsmålet om en kjernevåbenfri sone i Norden«, s. 290 ff.
 52. Smlgn. f.eks. »Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik«, bd. 2, bilag 13.
 53. Se således udenrigsministerens skriftlige besvarelse af spørgsmål nr. S. 794 af 13. juli 1984, og spørgsmål S. 863 af 30. juli 1984.
 54. Smlgn. f.eks. Michael Clemmesen, »Sovjetunionen og stræderne – myten og det mere sandsynlige«, i »Krig og Fred«, nr. 1., 1985, s. 17-20.
 55. Se således udenrigsministerens redogørelse i folketinget den 1. november 1984 i anledning af en forespørgselsdebat om dansk atomvåbenpolitik, gengivet i »Dansk udenrigspolitisk årbog 1984« (ved Nikolaj Petersen og Chr. Thune), København 1985, s. 235. Se også samme, s. 188ff.
 56. Se således Jens Evensen, »Refleksjoner omkring atomvåpen og atomvåpenfrie soner i Europa«, i Torstein Eckhoff og Stein Owe (red.), »Nordisk atomvåpenfri sone«, Oslo 1983, s. 27-52 og s. 178-190, og samme »The Establishment of Nuclear Weapon-free Zones in Europe«, i Lodgaard og Thee, »Nuclear Disengagement in Europe«, London 1983, s. 167-189.

Bilag

Bilag I

Uddrag af Traktaten om Sund- og Bæltoldens Afløsning fra 1857, og af Konvention af 29. april 1958 om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone, ratificeret af Danmark den 29. april 1968.

(Officiel oversættelse)

Traktaten om Sund- og Bæltoldens Afløsning af 14. marts 1857 indeholder i *Art. 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.«

I **1958-konventionens afsnit II** om det ydre territorialfarvands grænser findes følgende bestemmelse:

Art. 12, stk. 1:

»Hvor to staters kyster ligger overfor eller grænser op til hinanden, har ingen af staterne ret til – medmindre der foreligger anden aftale – at udvide sit ydre territorialfarvand udover den midtlinie, som i ethvert punkt ligger lige langt fra de nærmeste punkter på de basislinier, hvorfra bredden af de to landes ydre territorialfarvand måles. Bestemmelserne i dette stykke finder

dog ikke anvendelse, når historiske rettigheder eller andre særlige omstændigheder nødvendiggør en afgrænsning af de to staters ydre territorialfarvand, på en måde som afviger fra nærværende bestemmelse.«

Til sammenligning kan tjene, at i Overenskomst mellem Danmark og Sverige af 9. november 1984 om afgrænsning af kontinentalsoklen mellem Danmark og Sverige findes i art. 1 følgende bestemmelse:

»Grænselinien mellem de to områder af kontinentalsoklen, over hvilke Danmark respektive Sverige udøver højhedsrettigheder for så vidt angår udforskning og udnyttelse af naturforekomster, skal i princippet være midtlinien mellem de to lande«.

I **1958-konventionens afsnit III** om ret til uskadelig passage findes følgende bestemmelse:

Art. 14:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i disse artikler nyder skibe fra alle stater uanset om de er kyststater eller ej, ret til uskadelig gennemfart gennem det ydre territorialfarvand.
2. Gennemfart betyder sejlads gennem det ydre territorialfarvand enten med henblik på gennemsejling af dette hav-

område uden at sejle ind i det indre territorialfarvand eller med henblik på at fortsætte ind i det indre territorialfarvand eller at sejle mod det åbne hav fra det indre territorialfarvand.

3. Gennemfart omfatter standsning og ankring, dog kun i det omfang dette sker i forbindelse med almindelig sejlads eller nødvendiggøres af force majeure eller nød.

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.

5. Fremmede fiskefartøjers gennemfart betragtes ikke som uskadelig, såfremt fartøjerne ikke overholder sådanne love og bestemmelser, som kyststaten måtte udstede og bekendtgøre for at forhindre disse fartøjer i at drive fiskeri i det ydre territorialfarvand.

6. Undervandsbåde skal sejle på overfladen og føre deres flag.«

Art. 16, stk. 4:

»Der må ikke foretages midlertidig op hævelse 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.«

I samme afsnit, under afsnit D om bestemmelser gældende for krigsskibe, findes følgende bestemmelse:

Art. 23:

»Hvis et krigsskib ikke overholder kyststatens forskrifter for gennemfart gennem det ydre territorialfarvand og undlader at efterkomme en anmodning om overholdelse af disse, som rettes til skibet, kan kyststaten forlange, at krigsskibet forlader det ydre territorialfarvand.«

Bilag II

Uddrag af **FNs Havretskonvention af 1982** (UNCLOS III-resultatet).

(Uofficiel oversættelse)

I konventionens 2. del, i afsnittet om uskadelig passage i territorialfarvandet, findes følgende bestemmelse:

Art. 18: (Definition af passage)

- »1. Passage betyder sejlads gennem territorialfarvandet med det formål:
- (a) at krydse farvandet uden at sejle ind i indre territorialfarvand eller aflægge besøg ved en opankringsplads eller havn, som er placeret udenfor det indre farvand; eller
 - (b) at sejle til eller fra indre territorialfarvand eller opankringsplads eller havn.

2. Passagen skal være kontinuerlig og hurtig. Passage kan imidlertid omfatte standsning eller opankring i det omfang, det er nødvendigt for almindelig sejlads eller nødvendiggjort af force majeure eller nød eller for at yde assistance til personer, skibe eller luftfartøjer i fare eller nød.«

Art. 19: (Definition af uskadelig passage)

»1. Passage er uskadelig så længe den ikke sætter freden, den offentlige orden eller bredstatens sikkerhed på spil. Uskadelig passage skal finde sted i overensstemmelse med denne konventions bestemmelser og andre folkeretlige regler.

2. Et fremmed skibs passage vil – ved i territorialfarvandet at involvere sig i nedenstående aktiviteter – sætte freden, den offentlige orden eller kyststatens sikkerhed på spil:

- (a) en hvilken som helst trussel om eller faktisk brug af magt mod bredstatens suverænitet, territoriale integritet eller politiske uafhængighed, eller på nogen anden måde, som inde-

bærer en krænkelse af international ret, således som det er omtalt i FNs pagt;

(b) enhver øvelse med eller brug af ethvert våben;

(c) enhver handling, som har til formål at indsamle information, der kan sætte kyststatens forsvar eller sikkerhed på spil;

(d) enhver propagandamæssig handling, som har til formål at påvirke kyststatens forsvar eller sikkerhed;

(e) enhver afsendelse, landing eller opsamling af luftfartøjer;

(f) enhver afsendelse, landing eller opsamling af militært udstyr;

(g) enhver lastning eller losning af varer, valuta eller personer, som er i modstrid med bredstatens told-, skatte- og afgifts-, immigrations- eller sundhedslovgivning;

(h) enhver overlagt og alvorlig forurening, som strider mod denne konvention;

(i) fiskeri af enhver art;

(j) forskning eller opmåling;

(k) enhver handling, som har til formål at indvirke på kyststatens kommunikationssystemer eller en hvilken som helst anden facilitet eller installation;

(l) enhver anden aktivitet, som ikke er nødvendig for gennemførelsen af selve passagen.«

Art. 23: (Fremmede kernekraft-drevne skibe og skibe, som bærer nukleare eller andre potentielt farlige eller giftige stoffer)

»Fremmede kernekraft-drevne skibe og skibe, som bærer nukleare eller andre potentielt farlige eller giftige stoffer, skal, når de udnytter retten til uskadelig passage igennem territorialfarvandet, medføre dokumenter og iagttage andre sikkerhedsforanstaltninger, som gælder for sådanne skibe i medfør af internationale aftaler.«

I konventionens 3. del, i afsnittet om stræder, som bruges til international sejlads, almindelige bestemmelser, findes følgende bestemmelse:

Art. 35:

»Afgrænsning.

Intet i denne del berører:

(a) (udelades her)

(b) (udelades her)

(c) det retlige regelsæt (regime) i stræder, hvor passage er reguleret helt eller delvis af gældende internationale aftaler, som har været i kraft gennem længere tid, og som tager særligt sigte på de givne stræder.«

Og i samme del, i afsnittet om transitpassage, findes følgende bestemmelser:

Art. 37:

»Afgrænsning.

Dette afsnit finder anvendelse på stræder, som bruges til international sejlads mellem en del af det åbne hav eller en eksklusiv økonomisk zone og en anden del af det åbne hav eller en eksklusiv økonomisk zone.«

Art. 38:

»Retten til transitpassage.

1. I de stræder, som er omtalt i artikel 37, nyder alle skibe og luftfartøjer en uhindret adgang til transitpassage; dette gælder dog ikke i det tilfælde, hvor et stræde ligger mellem en stats hovedland og en ø tilhørende denne stat, såfremt der på den anden side af øen eksisterer en rute gennem det åbne hav eller en eksklusiv økonomisk zone, og som i henseende til sejladmæssige og hydrografiske karakteristika er lige så velegnet.

2. Transitpassage betyder udøvelsen, i overensstemmelse med denne del af konventionen, af retten til fri sejlads og overflyvning udelukkende med det formål at foretage en kontinuerlig og

hurtig gennemsejling af strædet mellem en del af det åbne hav eller den eksklusive økonomiske zone og en anden del af det åbne hav eller den eksklusive økonomiske zone. Kravet om kontinuerlig og hurtig gennemsejling udelukker imidlertid ikke passage gennem strædet for at sejle til, forlade eller vende tilbage til en bredstat, under overholdelse af den enkelte stats adgangsgregler.

3. Enhver aktivitet, som ikke er en udøvelse af retten til transitpassage gennem et stræde, er undergivet de andre relevante bestemmelser i denne konvention. «

Art. 44:

»Bredstaternes pligter.

Stater, som grænser op til stræder, må ikke hindre transitpassagen, og er forpligtet til på passende vis at offentliggøre enhver viden om farer for sejladsen eller overflyvningen i og over strædet. Retten til transitpassage kan ikke ophæves midlertidigt. «

Art. 236:

»Suveræn immunitet.

Bestemmelserne i denne konvention vedrørende beskyttelse og bevarelse af havmiljøet er ikke anvendelige på krigsskibe, militære hjælpeskibe, andre fartøjer eller luftfartøjer, som ejes eller bruges af en stat, og som for tiden anvendes i officielt ikke-kommercielt øjemed. Enhver stat har imidlertid pligt til at sikre, gennem vedtagelse af passende foranstaltninger, som ikke hindrer anvendelsen eller anvendeligheden af sådanne fartøjer eller luftfartøjer, som ejes eller bruges af staten, at sådanne fartøjer eller luftfartøjer anvendes på en måde, som, i det omfang det er rimeligt og gøreligt, er i overensstemmelse med denne konvention. «

Bilag III

Uddrag af traktattekster og stormagtsgarantier i **Tlatelolco-traktaten**, og i **Traktaten om en kernevåbenfri zone i det sydlige Stillehav**.

(Uofficiel oversættelse)

I Traktaten om forbud mod kernevåben i Latinamerika (Tlatelolco-traktaten) fra 1967 defineres kernevåben således:

Art. 5:

»Ved anvendelsen af denne traktat defineres et kernevåben som en hvilken som helst indretning, der er i stand til at udløse kerneenergi på en ukontrolleret måde, og som har en række karakteristika, der er egnede til brug for krigslignende formål. Et redskab, som kan bruges til transport eller fremføring af indretningen er ikke omfattet af denne definition, såfremt redskabet kan adskilles fra indretningen og ikke udgør en integreret del heraf. «

I forbindelse med USAs deponering af ratifikationsinstrumentet vedrørende USAs tiltrædelse af **Tillægsprotokol I** til Tlatelolco-traktaten, den 23. november 1981, tog USA følgende forbehold (Tillægsprotokol I binder de lande, som ligger uden for traktatområdet, men som har ansvar for områder inden for traktaten, til at respektere kernevåbenfriheden på linje med de deltagende stater):

»1) at de bestemmelser i denne traktat, som gøres anvendelige ved denne tillægsprotokol, ikke berører en i protokollen deltagende stats eksklusive adgang til og retlige kompetence til i overensstemmelse med international ret at tillade eller nægte transit- og transport-privilegier for egne eller andre fartøjer eller luftfartøjer, uanset lastens karakter eller bevæbning,

2) at de bestemmelser i denne traktat, som gøres anvendelige ved denne

tillægsprotokol, ikke berører en i protokollen deltagende stats ret til at udnytte havenes frihed, især med hensyn til passage gennem eller over vandområder under respekt af den enkelte stats suverænitet,

3) at de forståelser og deklarationer, som De forenede Stater har knyttet til dets ratifikation af Tillægsprotokol II (...), også finder anvendelse på Tillægsprotokol I. «

I en note af 2. april 1982 har Sovjetunionen udtrykt følgende synspunkt vedrørende det amerikanske forbehold:

»Fra sovjetisk side finder man det nødvendigt at understrege, at transport af kernevåben er omfattet af forbudsbestemmelserne i traktatens art. 1, og at tilladelse til transit af kernevåben i enhver form gennem den traktatbestemte zone vil stride mod formålene med traktaten, i overensstemmelse med hvilken, således som det udtrykkeligt er nedfældet i præamblen, Latinamerika skal være aldeles fri for kernevåben, og vil være uforenelig med deltagerstaternes kernevåbenfri status og de forpligtelser, som er defineret i traktatens art. 1. «

I forbindelse med USAs undertegnelse af **Tillægsprotokol II**, (som omhandler stormagtsgarantierne for den latinamerikanske zone), den 1. april 1968, tog USA følgende forbehold:

»Med hensyn til forpligtelsen i art. 3 i protokol II om ikke at bruge eller true med at bruge kernevåben imod de kontraherende parter vil De forenede Stater være nødsaget til at opfatte et væbnet angreb fra en af de kontraherende parter, til hvilket det modtager assistance fra en kernevåbenstat, som uforeneligt med den kontraherende parts tilsvarende forpligtelse efter traktatens art. 1. «

I forbindelse med Sovjetunionens undertegnelse af Tillægsprotokol II., den 18. maj 1978, tog Sovjetunionen bl.a. følgende forbehold:

»Ethvert skridt taget af en eller flere deltagerstater, og som er uforeneligt med dets kernevåbenfri status, og en eller flere deltagerstaters iværksættelse af en aggression til støtte for en kernevåbenstat eller sammen med denne stat, vil af Sovjetunionen blive anset som uforenelig med disse staters relevante forpligtelser i henhold til traktaten. I sådanne tilfælde forbeholder Sovjetunionen sig ret til at genoverveje sine forpligtelser i henhold til Tillægsprotokol II.

Sovjetunionen forbeholder sig ligeledes ret til at genoverveje sin stillingtagen til Tillægsprotokol II for det tilfælde, hvor andre kernevåbenstater tager skridt, som er uforenelige med deres forpligtelser i henhold til den nævnte protokol. «

I Traktaten om en kernevåbenfri zone i det sydlige Stillehav angiver

Art. 2, stk. 1:

»Intet i denne traktat skal forudbestemme eller på anden måde påvirke de rettigheder, eller udøvelsen af de rettigheder, som enhver stat har i medfør af international ret i henseende til princippet om havenes frihed. «

Traktatens *Art. 1., litra c*, definerer »nuclear explosive device« således:

»En kerneeksplosiv indretning betyder ethvert kernevåben eller anden eksplosiv indretning, som er i stand til at udløse kerneenergi, uanset til hvilket formål denne kunne bruges. Begrebet omfatter et sådant våben eller indretning i ikke-samlet eller delvis samlet stand, men omfatter ikke transport-

eller fremføringsmidler for et sådant våben eller indretning, såfremt det er en adskillelig del og ikke en integreret del af den.»

og Art. 5, stk. 2, bestemmer at:

»Enhver deltager har under udøvelsen af sine suveræne rettigheder fortsat ret til at afgøre, med virkning for sig selv, om vedkommende vil tillade besøg af fremmede skibe eller luftfartøjer i sine havne og lufthavne, gennemflyvning af sit luftrum med fremmede luftfartøjer, og sejlads af fremmede skibe i sit territorialfarvand eller øhav på en måde, som ikke allerede er omfattet af retten til uskadelig passage, øhavspassage eller transitpassage i stræder.«

Bilag IV

Anordning nr. 73 af 27. februar 1976 om fremmede orlogsfartøjers og militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredsforhold har følgende bestemmelser:

Kapitel 1. Almindelige bestemmelser.

§ 1. Anordningen gælder fremmede orlogsfartøjers og militære luftfartøjers adgang til dansk område under forhold, hvor såvel Danmark som den stat, fartøjet tilhører, befinder sig i fredstilstand.

Stk. 2. Alle fartøjer, som ejes eller benyttes af en fremmed stat, og som ikke udelukkende anvendes til kommercielt formål, ligestilles med fremmede orlogsfartøjer og militære luftfartøjer ved anvendelsen af anordningens bestemmelser.

Stk. 3. Ved gennemfart forstås den i folkeretlig forstand uskadelige gennemfart.

Stk. 4. Hvor der i anordningen fordres forudgående tilladelse, bør anmodning herom fremsættes mindst 8 dage i forve-

jen. Hvor der ved gennemfart fordres forudgående anmeldelse, bør denne foretages mindst 3 dage før den ønskede gennemfart.

Stk. 5. Forsvarsministeriet kan gøre undtagelse fra anordningens bestemmelser.

§ 2. Ved dansk område forstås i denne anordning dansk landområde og dansk søterritorium samt luftrummet derover.

Stk. 2. Dansk søterritorium udgøres af ydre og indre territorielt farvand i henhold til de til enhver tid gældende bestemmelser herom.

Kapitel 2. Orlogsfartøjer.

§ 3. Fremmede orlogsfartøjer kan foretage gennemfart af ydre territorielt farvand efter forudgående anmeldelse ad diplomatisk vej, jf. dog stk. 4. Anmeldelse er dog ikke fornøden for de i § 1, stk. 2. nævnte fartøjer.

Stk. 2. Såfremt sejladsen er et led i gennemfart af Store Bælt, Samsø Bælt eller Sundet kræves ingen anmeldelse, jf. dog stk. 4.

Stk. 3. Fremmede orlogsfartøjer må under gennemfarten ikke stoppe eller ankre på ydre territorielt farvand, medmindre tilladelse hertil forud er indhentet ad diplomatisk vej, eller at dette følger med almindelig sejlads og navigation eller nødvendiggøres af force majeure eller nød.

Stk. 4. Såfremt flere end 3 orlogsfartøjer af samme nationalitet inden for samme tidsrum agter at foretage gennemfart af ydre territorielt farvand, skal der forud indhentes tilladelse ad diplomatisk vej. Gennemfart af Store Bælt, Samsø Bælt eller Sundet kan dog finde sted, når anmeldelse derom forinden er sket ad diplomatisk vej. Tilladelse henholdsvis anmeldelse er ikke fornøden for de i § 1, stk. 2, nævnte fartøjer.

§ 4. Orlogsfartøjer kan foretage gennemfart af eller opholde sig i indre terri-

torialt farvand, når tilladelse hertil forinden er indhentet ad diplomatisk vej.

Stk. 2. Gennemfart af Hollænderdybet/Drogden samt gennemfart af Lille Bælt og den i forbindelse hermed nødvendige sejlads ad korteste rute gennem indre territorialt farvand mellem Fyn, Endelave og Samsø kan dog finde sted, når anmeldelse derom forinden er sket ad diplomatisk vej.

§ 5. De i § 3 og § 4 nævnte tilladelser og anmeldelser er ikke nødvendige for fartøjer i nød. I sådanne tilfælde skal fartøjet afgive internationalt signal herom samt underrette dansk sømilitær myndighed – eventuelt gennem en dansk kystradiostation.

§ 6. Orlogsfartøjer må ikke uden særlig tilladelse inden for dansk søterritorium udføre videnskabelig eller militær aktivitet.

Stk. 2. Undervandsbåde skal på søterritoriet sejle på overfladen.

Stk. 3. Orlogsfartøjer skal inden for dansk søterritorium føre orlogs- eller nationalflag. Under ophold i havn kan dog flages i henhold til traditionelle flagbestemmelser.

Kapitel 3. Militære luftfartøjer.

§ 7. Militære luftfartøjers flyvning over eller landing på dansk område kræver forud indhentet tilladelse ad diplomatisk

vej. Bestemmelsen gælder ikke luftfartøjer i nød samt luftfartøjer, der med danske myndigheders billigelse udfører flyvninger i humanitært øjemed.

Stk. 2. Tilladelse til overflyvning af eller landing på dansk område vil kun kunne gives under forudsætning af, at der forud for flyvningen til pågældende danske lufttrafiktjenesteorgan afgives en normal ICAO-flyveplan (International Civil Aviation Organization), og at flyvningen i øvrigt gennemføres i overensstemmelse med de af ICAO givne retningslinier samt de af danske luftfartsmyndigheder i tilslutning hertil givne bestemmelser.

§ 8. Militære luftfartøjer må ikke inden for dansk område uden særlig tilladelse udøve videnskabelig eller militær aktivitet.

Stk. 2. Det er tilladt militære luftfartøjer at medføre fast installeret armering uden ammunition samt fotoapparater uden film eller plader. Elektronisk udstyr, ud over hvad der er nødvendigt af hensyn til luftfartøjets navigation, må ikke anvendes af militære luftfartøjer over dansk område.

Kapitel 4. Ophævelsesbestemmelse.

§ 9. Kgl. anordning nr. 356 af 25. juli 1951 om fremmede krigsskibes og militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredsforhold ophæves.

Publikationer fra Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg

- 1) *Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone.*
København: Forlaget Europa, 1982, 202 s., kr. 60,-.
- 2) *Årsberetning 1981*, bd. 1-2.
København: Forlaget Europa, 1982, 308+178 s., kr. 100,-, enkeltbind kr. 60,-.
- 3) *NATO's strategi. Førstebrugsdebatten.*
Forord ved Michael H. Clemmesen.
København: Forlaget Europa, 1982, 47 s., kr. 30,-.
- 4) Bertel Heurlin (red.), *Kernevåbenpolitik i Norden.*
København: Forlaget Europa, 1983, 152 s., kr. 69,50.
- 5) *Missiler i Europa. Synspunkter og dokumentation.*
København: Forlaget Europa, 1983, 111 s., kr. 20,-.
- 6) *De nye kernevåbenmissiler i Europa.*
Forord ved Anders Boserup og Michael H. Clemmesen. København: Forlaget Europa, 1983, 77 s., kr. 20,-.
- 7) *Sikkerhed og Nedrustning*, bd. 1-2, 1983. København: Forlaget Europa, 1983, 190+227 s., kr. 100,-, enkeltbind kr. 60,-.
- 8) *FN om nedrustning.*
Forord af Anders Boserup. København: SNU, 1983, 2. opl. 1984, 77 s.
Kan rekvireres gratis ved henvendelse til Udenrigsministeriets nedrustningssekretariat, Asiatisk Plads 2, 1448 København K, tlf.: (01) 92 04 23.
- 9) *Våbenteknologi i 1980'erne.*
Udarbejdet af Forsvarskommandoen.
Forord af Anders Boserup. København: Forlaget Europa, 1983, 64 s., kr. 20,-.
- 10) Julian Perry Robinson, *Biologisk og kemisk krigsførelse.*
København: Forlaget Europa, 1983, 63 s., kr. 20,-.
- 11) Wilhelm Agrell, *Et tredje standpunkt i forsvarsspørgsmålet.*
København: Forlaget Europa, 1983, 50 s., kr. 20,-.
- 12) H.-H. Holm og N. Petersen (red.). *Slaget om missilerne. Dobbeltbeslutningen og sikkerheden i Europa.*
Århus: Forlaget Politica, 1983, 260 s., kr. 50,-.
- 13) *Nordiske sikkerhedsproblemer.*
Indledning af B. Heurlin. København: Forlaget Europa, 1984, 177 s., kr. 40,-.

- 14) *Danmarks strategiske betydning.* Udarbejdet af Forsvarskommandoen. København: Forlaget Europa, 1984, 48 s., kr. 20,-. 2. oplag 1986.
- 15) *Madrid-mødet 1980-83. Sikkerhed og samarbejde i Europa.* København: SNU, 1984, 75 s. Kan rekvireres gratis ved henvendelse til Udenrigsministeriet, Politisk afdelings 4. kontor, Asiatisk Plads 2, 1448 København K, tlf.: (01) 92 04 88 el. 92 04 62.
- 16) *Øst-Vest forholdet. Vestlige alternativer i østpolitikken.* København: Forlaget Europa, 1984, 235 s., kr. 50,-.
- 17) *Sikkerhed og Nedrustning*, bd. 1-2, 1984. København: Forlaget Europa, 1984, 328+215 s., kr. 100,-, enkeltbind kr. 60,-.
- 18) Manfred Bertele, *Fuld forsvarsevne uden offensiv kapacitet. Omstrukturering og ændret deployering af landstyrkerne i Centraleuropa: En vej til militær stabilitet.* København: Forlaget Europa, 1984, 56 s., kr. 20,-.
- 19) *Dyvig-rapporten. Danmarks sikkerhedspolitiske situation i 1980erne med kommentarer og debat.* København: SNU, 1985, 283 s. Distribution: Statens Informationstjeneste, Bredgade 20, 1260 København K. Tlf. (01) 92 91 28. Pris kr. 20,-.
- 20) »Stjernekrig«. *Strategisk forsvar i rummet.* København: SNU, 1985, 26 s., kr. 3,50. Distribution: Statens Informationstjeneste.
- 21) *Veje til fred. Håndbog i sikkerhed og nedrustning.* København: Gyldendal/SNU, 1985, 366 s., kr. 168,-.
- 22) *Sikkerhed og Nedrustning*, bd. 1-2, 1985. København: Forlaget Europa, 1985, 302+155 s., kr. 100,-, enkeltbind kr. 60,-.
- 23) Tomas Ries, *Kernevåbnene og zonen.* København: SNU, 1985, 26 s., kr. 3,50. Distribution: Statens Informationstjeneste.
- 24) Carl-Henrik Hall, *EUREKA.* København: SNU, 1986, 47 s., kr. 3,50. Distribution: Statens Informationstjeneste.
- 25) *Konventionel nedrustning.* København: SNU, 1986, 32 s., kr. 3,50. Distribution: Statens Informationstjeneste.
- 26) *Årsberetning 1985.* København: SNU, 1986, 28 s., kr. 3,50. Distribution: Statens Informationstjeneste.
- 27) Björn Hagelin, *Fælles vestlig våbenproduktion.* København: SNU, 1986, 34 s., kr. 3,50. Distribution: Statens Informationstjeneste.
- 28) Lars Rehof, *Kernevåbenfri stræder? – Norden som atomvåbenfri zone, de danske stræder og folkeretten.* København: SNU, 1986, 46 s., kr. 3,50. Distribution: Statens Informationstjeneste.
- 29) *Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik*, bd. 1-2. København: SNU, 1986, 306 + 264 s., kr. 50,-. Distribution: Statens Informationstjeneste.