



Fotograf: Steffen Fog

MEMO

Krigs- og krisebegreber i dansk ret

Af Marc Schack

Februar 2026

Centrale pointer:

- Dansk lovgivning indeholder ikke en samlet krigs- og krisetidslovgivning. I stedet findes en række krigs- og krisetidsbestemmelser i forskellige dele af lovgivningen. Disse bestemmelser fungerer typisk sådan, at de tildeler danske myndigheder udvidede beføjelser i ekstraordinære situationer.
- De krigs- og krisebegreber, som anvendes i lovgivningen til at udløse særlige myndighedsbeføjelser, fremstår ofte uklare og uden en fælles systematik eller forståelsesramme.
- De udbredte begrebsuklarheder i lovgivningen medfører både praktiske og retssikkerhedsmæssige problemstillinger. Det gør sig ikke mindst gældende ved de aktuelle hybride trusler og gråzonekonflikter, hvor det i særlig grad kan være vanskeligt at afgøre, hvor på konfliktspektret Danmark befinder sig.

Baggrund og problemstilling

I Danmark findes ingen egentlig, samlet krigs- og krisetidslovgivning. I stedet findes der rundt omkring i dansk lovgivning en lang række enkeltlove, som på den ene eller den anden måde hjemler visse fravigelser eller særlige ordninger eller bemyndigelser under krigs- og krisetider. Mens nogle af disse love i høj grad er designet til sådanne ekstraordinære situationer, såsom lovgivningen på forsvars- og beredskabsområdet, har andre love, såsom CPR-loven, primært til formål at regulere samfundsforhold i fredstid, men indeholder enkeltbestemmelser, der forholder sig til krigs- og krisetid. Denne lovgivningsmodel skaber visse udfordringer, som navnlig hænger sammen med, at reglerne ofte synes at være udviklet uden et samlet overblik. Det har bl.a. medført

en begrænset koordinering af de begreber og formuleringer, der anvendes på tværs af lovgivningen, hvilket igen har resulteret i en uens sprogbrug og divergerende forståelsesramme.

Begrebsforvirring

Ét eksempel på denne udfordring kan læses ud af nogle justeringer af sprogbruken i straffeloven og militær straffelov. I begge tilfælde har man fra lovgivers side valgt helt eller delvist at erstatte begrebet "krig" med begrebet "væbnet konflikt". Det er i sig selv fornuftigt, da "væbnet konflikt" er bedre i overensstemmelse med moderne juridisk sprogbrug, og da man dermed skaber større klarhed om retstilstanden. Udfordringen er dog, at de bagvedliggende analyser, som lå til grund for justeringerne, forudsatte helt forskellige forståelser af begreberne. Opdateringen af militær straffelov i 2005 var således baseret på den præmis, at begreberne "krig" og "væbnet konflikt" skulle forstås synonymt, og at begrebsændringen derfor ikke påvirkede retstilstanden. Omvendt var opdateringen af straffelovens såkaldte landssvigerparagraffer i 2015 baseret på den præmis, at der var tvivl om, hvorvidt alle typer af væbnede konflikter var omfattet af begrebet "krig". Derfor opdaterede man sprogbruken i de relevante bestemmelser under den forudsætning, at man dermed reelt udvidede og afklarede det strafbare område ved at erstatte begrebet "krig" med begrebet "væbnet konflikt". Med disse justeringer fik man ganske vist afklaret det retlige område for de relevante dele af straffeloven og militær straffelov, men man fik samtidig skabt uklarhed omkring forståelsen af andre dele af dansk lovgivning. Udfordringen er, at krigsbegrebet fremgår af andre dele af lovgivningen (herunder andre dele af straffeloven), og at det for disse reglers vedkommende kan fremstå uklart, hvilken tolkning, der skal lægges til grund. Skal man

følge tolkningen af militær straffelov? Skal man følge tolkningen af straffelovens landssvigerparagraffer? Eller skal man anlægge en helt tredje fortolkning af de relevante regler? Det er sådanne uklarheder, som beskrives i rapporten.

Standardformuleringer med forskellig betydning

Et andet eksempel på denne problemstilling angår visse formuleringer, som går igen i dansk lovgivning. Det gælder bl.a. formuleringen om, at en regel kan anvendes "under krig eller andre ekstraordinære forhold". Denne formulering findes bl.a. i forsvarsloven, hjemmeværnsloven, værnepligtsloven og personelloven. Da alle disse love hører under Forsvarsministeriets område – og da de alle anvender samme formulering til at aktivere visse regelsæt – synes det naturligt at formode, at formuleringen må forstås på samme måde på tværs af lovgivningen. Det er imidlertid ikke tilfældet. F.eks. har Forsvarsministeriet i en årrække gjort en indsats for (i brede vendinger) at forklare, hvornår man mener, at forsvarslovens særlige bestemmelser i § 17 kan finde anvendelse. Det er de regler, som bl.a. giver mulighed for, at forsvarsministeren uden retskendelse kan foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden. Forsvarsministeriet forklarer, at reglen har et snævert anvendelsesområde, og at reguleringen dækker de tilfælde, hvor statens handelfrihed og sikkerhed er truet. En tilsvarende afgrænsning findes ikke i personelloven. I denne lovs forarbejder gøres det klart, at formuleringen "under krig eller andre ekstraordinære forhold" i denne sammenhæng skal læses anderledes og bredere, end det er tilfældet i forsvarsloven. Desuden understreges det, at begrebet skal tolkes i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling – og dermed i en vis grad må forstås dynamisk. Dermed gælder to helt forskellige fortolkningsmodeller i henholdsvis forsvarsloven og personelloven for præcis det samme begreb.

Anbefalinger til danske myndigheder og beslutningstagere:

Rapporten peger på et behov for at skabe klarhed om brugen af centrale krigs- og krisebegreber i dansk ret. Rapporten anbefaler, at der tages initiativ til at rette op på begrebsforvirringen med udgangspunkt i én af følgende løsningsmodeller:

- En samlet reform: Et større analysearbejde og efterfølgende lovændring, der systematisk opdaterer og harmoniserer begrebsapparatet på tværs af dansk lovgivning.
- En trinvis tilgang: En grundlæggende analyse af begreberne, som gradvist implementeres i takt med nye lovinitiativer.
- Administrative vejledninger: Udarbejdelse af ministerielle retningslinjer, der beskriver, hvor og hvordan krigs- og krisebegreber anvendes i lovgivningen.

Dette memo bygger på rapporten **Krigs- og krisebegreber i dansk ret** udgivet af DJØF Forlag. Rapporten er et resultat af InterMil-projektet og kan læses i sin fulde længde på: <https://researchprofiles.ku.dk/da/publications/krigs-og-krisebegreber-i-dansk-ret/>

Om InterMil:

InterMil gennemfører praksisnær juridisk forskning og forskningsbaseret myndighedsbetjening inden for militære studier. InterMil-projektet blev etableret ved en aftale mellem Det Juridiske Fakultet (i samarbejde med Forsvarsakademiet) og Center for Militære Studier på Københavns Universitet som et led i implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023, hvori forligskredsen udtrykte ønske om "øget fokus på de folkeretlige udfordringer forbundet med bl.a. deltagelse i internationale operationer, cyber, droner og højteknologiske og elektroniske kampmidler." Bevillingen er med indeværende forsvarsforlig forlænget med foreløbig 5 år.

Kontakt forfatteren

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