



Suverænitetsbegrebet under kontinuerlig forandring

Suverænitet og det danske forsvar

Lars Bangert Struwe
Mikkel Vedby Rasmussen
Kristian Knus Larsen

Januar 2012

Dette baggrundsnotat er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet. Formålet med notatet er at belyse suveræniteten og det danske forsvar, herunder hvorvidt suverænitetsbegrebet er under forandring. Projektet kan efter aftale fortsættes med henblik på at formidle problematikken.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi, og centrets arbejde danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Dette baggrundsnotat er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode og alene udtryk for forfatterens holdninger. Notatets konklusioner kan således ikke fortolkes som udtryk for holdninger i den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfatterne:

Forsker, ph.d. Lars Bangert Struwe, Center for Militære Studier

Professor MSO, ph.d. Mikkel Vedby Rasmussen, Center for Militære Studier

Ph.d.-stipendiat Kristian Knus Larsen, Center for Militære Studier

Struwe er baggrundsnotatets hovedforfatter.

ISBN-nr.: 978-87-7393-659-7

Abstract

The concept of sovereignty is under transformation. The clear linkage between the state, its people, the monopoly of the legitimate use of physical force and the territory is challenged by, amongst others, 'responsibility to protect' (R2P) and pooling and sharing in NATO. Based on a review of literature, as well as a detailed study of certain sovereignty issues relating to the Danish Defence's enforcement of sovereignty and its involvement in international interventions, the paper presents a number of analytical perspectives on the transformation of the concept, and the relationship between state sovereignty and defence. The paper identifies two main issues in this regard: firstly state alliance relationships, and secondly humanitarian considerations. Alliances represent both a way to safeguard, and a challenge to, state sovereignty. Collective self-defence mechanisms in alliances support small states' ability to enforce their own sovereignty, but simultaneously challenge sovereignty through pooling and sharing. The issue of humanitarian concerns is brought into play in relation to the global community and the UN. The concept of R2P has been developed over the past 15 years within the UN. This development focuses on humanitarian issues and aims, through a number of items, to improve human conditions and prevent genocide and other abuses of human rights. R2P thus challenges state sovereignty by creating a space for interference in other states' internal exercise of authority. Historically, Denmark has supported the UN, and it is likely that Denmark in the future will participate in interventions where the enforcement and protection of human rights take precedence over state sovereignty. The conclusions are based upon a workshop conducted with an expert panel. This panel has subsequently carried out quality assurance of the paper. In the appendix a model is presented that can be utilised as a tool for further policy considerations of the concept of sovereignty.

Dansk resumé

Suverænitetsbegrebet er under forandring. Den klare kobling mellem staten, indbyggerne, det legitime voldsmonopol og territoriet er udfordret af f.eks. begrebet responsibility to protect (R2P) og arbejdsdelingen i NATO. Med udgangspunkt i et litteraturstudie samt et indgående studie af særlige suverænitetsproblematikker i relation til dels det danske forsvars håndhævelse af suverænitet og dels dets medvirken i internationale interventioner præsenterer notatet en række analytiske perspektiver på suverænitetsbegrebets forandring og på relationen mellem statslig suverænitet og forsvaret. I notatet peges der på to overordnede problematikker i denne forbindelse: for det første statslige allianceforhold og for det andet humanitære hensyn. Alliancer udgør både en sikring og en udfordring af staters suverænitet. Kollektive selvforsvarsmekanismer inden for alliancer understøtter små staters evne til at håndhæve egen suverænitet, men udfordrer i samme ombæring suveræniteten via arbejdsdeling og rollespecialisering. Problematikken omkring humanitære hensyn bringes i spil i forbindelse med det globale fællesskab og FN. I FN-regi er ideen om R2P blevet udviklet over de seneste 15 år. Denne udvikling retter fokus mod humanitære forhold og tilstræber gennem en række programpunkter at forbedre menneskelige vilkår og forhindre folkemord og andre humanitære krænkelser. R2P udfordrer således statslig suverænitet ved potentielt at skabe rum for indblanding i andre staters *interne* myndighedsudøvelse. Danmark har historisk støttet op om FN, og det kan sandsynliggøres, at Danmark i fremtiden vil deltage i interventioner, hvor staters suverænitet tilsidesættes til fordel for menneskers ve og vel. Notatets konklusioner tager udgangspunkt i en workshop med et videnskabeligt panel, der efterfølgende har medvirket til at kvalitetssikre notatet. I et bilag præsenteres en model, der kan bruges som redskab i videre konkrete overvejelser om suverænitetsspørgsmålet.

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	6
DET INTERNATIONALE SAMFUND OG SUVERÆNITET	9
SUVERÆNITET OG DANSK FORSVARSPOLITIK	15
Suverænitethævdelse og territorium	15
Intervention og R2P.....	19
Integration.....	23
Airpolicing og arbejdsdeling.....	24
Kommando	27
KONKLUSION.....	30
MODEL FOR SUVERÆNITETSDILEMMAER	32
BILAG 1: DELTAGERE I WORKSHOP DEN 10. JANUAR 2012.....	36

Indledning

Suverænitetsbegrebet definerer stateres magt og ansvar i relation til andre stater og i relation til deres egne borgere. I Danmark har vi længe haft en diskussion om afgivelse af suverænitet i forbindelse med EU. Denne diskussion drejer sig om integration og frivillig afgivelse af suverænitet. Imidlertid er spørgsmålet om suverænitet i stigende grad genstand for debat inden for det forsvarspolitiske område. Forsvaret er en central del af statens håndhævelse af sin suverænitet; hvordan forsvaret løser denne opgave, alene eller i samarbejde med andre landes væbnede styrker, har konsekvenser for den danske stats sikkerhedspolitiske rolle. I det internationale samfund foregår der en intens diskussion om staternes suverænitet. Interventionen i Libyen i 2011 var således et brud på den libyske stats suverænitet, hvor det internationale samfund satte de enkelte libyske borgeres rettigheder over den libyske stats suverænitet. Med den FN-sanktionerede intervention i Libyen er fænomenet responsibility to protect (R2P) med det internationale samfunds godkendelse blevet sat over en stats suverænitet.

Samtidig diskuterer man i NATO-sammenhæng 'smart defence', der i vid udstrækning indebærer samarbejde om militære kapaciteter. Det rejser spørgsmål om, hvem der har den suveræne kontrol over midlerne til krig og fred, og hvem der de facto håndhæver den nationale suverænitet. Dette medfører et nyt behov for en diskussion om suverænitet. Den nye diskussion om suverænitet handler om sikkerhed, men den handler også om interesser, værdier og, ikke mindst, økonomi. Sammenfattende kan suverænitetsdiskussionen siges at dreje sig om tre forhold:

1. Hvordan kan en stat bedst sikre sin egen suverænitet?
2. Hvornår må eller skal man bryde en anden stats suverænitet?
3. Hvad gør staten i det globale fællesskab?

Den danske stat sikrer sin suverænitet og opretholder sin suverænitet ved hjælp af forsvaret. Et eksempel herpå er slædepatruljen Sirius, der er med til at sikre den danske stats suverænitet over Østgrønland. På tilsvarende vis kan det danske forsvar blive sat til at intervenere i en anden stat, hvis principperne om R2P er opfyldt. Dette kunne f.eks. være, hvis et folkemord var overhængende eller påbegyndt. Endelig kan det danske forsvar f.eks. blive sat til at hjælpe det globale fællesskab med at opretholde sikkerheden til havs, som det i dag kendes fra piratoperationerne, der er sanktioneret af FN. Disse tre forhold vil blive diskuteret i dette notat. Notatet skal belyse, hvad der

er i spil, hvilke begreber og udsagn forskningen på området definerer som centrale, og hvordan dette implementeres i en dansk forsvarskontekst.

Helt centralt er det at forstå, at der er forskel på danske interesser og dansk suverænitet. Man kan sætte forsvaret til at løse opgaver, fordi der sker en krænkelse af dansk suverænitet, eller man kan sætte forsvaret til at løse opgaver, fordi det gavner danske interesser mest muligt. Ofte vil begge forhold være i spil på én gang.

Dette notat fokuserer på suveræniteten, hvor særligt tre forhold vil blive undersøgt:

- Suverænitetshævdelse og territorium,
- intervention samt
- integration, herunder arbejdsdeling.

Notatet er udarbejdet som en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet. Formålet med notatet er at belyse 'suverænitet og det danske forsvar, herunder hvorvidt suverænitetsbegrebet er under forandring' (CMS, 2012: 5.4). En del af opgaven var at producere notatet inden for en ganske kort tidsramme. Notatet anvender således eksisterende forskning til at kortlægge suverænitetsproblematikken og påpeger en række udfordringer for dansk forsvarspolitik i den forbindelse. Givet emnets komplekse karakter er der meget mere at sige i denne sag; formålet med notatet er således at åbne en debat snarere end at afslutte den. For at åbne denne debat nedsatte centret en projektgruppe, som blev støttet af et videnskabeligt panel, der mødtes til et heldagsseminar den 10. januar 2012. Panelets sammensætning fremgår af bilag 1. Panelet samlede ekspertise inden for international forvaltning, europæisk integrationsforskning, diplomati og folkeret. På baggrund af panelets diskussioner om suverænitetsproblematikken udarbejdede projektgruppen en disposition for notatet og analyserede på den baggrund delelementer af problematikken. Disse delanalyser blev efterfølgende konsolideret i nærværende notat. Det videnskabelige panel har givet input undervejs i produktionen af notatet og har således bidraget med forskningsmæssigt input og fungeret som en kvalitetssikringsmekanisme.

Dette notat placerer suverænitetsbegrebet i en samfundsvidenskabelig kontekst og beskriver, blandt andet ved hjælp af historiske eksempler, den funktion, som suverænitet tjener i den moderne stat, og

forsvarets rolle i relation til at opfylde denne funktion. Notatet giver således ikke en juridisk definition af suverænitet, men fokuserer på de politiske vilkår for suverænitetsdiskussionen.

Notatet behandler først det internationale samfund og suverænitet, derefter Danmark og dets suverænitet, og endelig vil der blive vist en model for fremtidige diskussioner om suverænitet og det danske forsvar.

Det internationale samfund og suverænitet

Suverænitet er et begreb, som giver en politisk og juridisk løsning på et spørgsmål, der skabte ustabilitet og krig i det 16. og 17. århundrede. Spørgsmålet var, hvorvidt det var konge eller kirke, adel eller borgerskab, som havde retten til at bestemme over et givent territorium. Det er det centrale spørgsmål i de værker, som stadig udgør grundreferencen for suverænitetsdebatten (Spiermann, 2004: 5; Opello, 2004: 79). Det drejer sig om Jean Bodins 'Les Six livres de la République' fra 1576, Thomas Hobbes' 'Leviathan' fra 1651 og John Lockes 'Two Treatises of Government' fra 1689. Bodin ser staten som en enhed, der har en juridisk og politisk eksistens uafhængigt af transnationale fordringer, f.eks. hos kirken. Hos Hobbes udvikles tanken, at statens magt er udelelig magt – suverænen kan ikke afgive suverænitet. Både Hobbes og Locke arbejder med en samfundskontrakt, hvor individerne, der bebor et givent territorium, afgiver deres personlige suverænitet med henblik på at opnå sikkerhed i fællesskab. Dette fællesskab er defineret ved dets leder, suverænen. Forsiden af Leviathan var således i originaludgaven prydet af et billede af en konge, der indeholdt alle sine borgere som en organisk del af sig selv, mens han med løftet sværd forsvarede dem mod fællesskabets fjender. For Hobbes, der skrev med den engelske borgerkrig i frisk erindring, kunne disse fjender være oprørere såvel som fremmede magter. Suverænitet udspringer således af, at den udøvende myndighed evner at indfri samfundskontrakten. Diskussioner om suverænitet er derfor ligeledes nøje knyttet til ens syn på staten og det internationale samfund og dets institutioner.

Ved underskrivelsen af Den Westfalske Fred i 1648 i Münster og Osnabrück vedkendte de europæiske stater sig et suverænitetsbegreb, hvor ingen stat måtte blande sig i en anden stats indre anliggender. Derved blev suverænitet svaret på, hvorledes man kunne forhindre opslidende religionskrige. En stat og dens regent havde ansvaret for, hvilken religion statens borgere skulle have; dette kunne ikke udfordres af andre stater eller transnationale enheder som den katolske kirke. I dag er dette ikke-interventionsprincip udfordret af begreber som responsibility to protect. Dette princip gør op med Hobbes' forestilling om samfundskontrakten og Den Westfalske Freds påstand om denne kontrakts ukrænkelighed ved at stille krav til regeringsførelse.

Suverænitet var fra da af fundamentet for, hvordan en stat legitimerede sin magt i forhold til sine borgere såvel som i forhold til andre stater. Den tyske sociolog Max Weber definerede således den moderne stat på baggrund af dens evne til legitimt at opretholde suverænitet:

(...) stat er det menneskelige fællesskab, som (med held) inden for et bestemt territorium – netop dette: 'territoriet' hører til statens kendetegn – gør krav på at have monopol på legitim fysisk voldsanvendelse. For det er det, der er specifikt for nutiden: at man kun tilkender alle andre sammenslutninger eller enkeltpersoner retten til fysisk voldsanvendelse, i den udstrækning staten på sin side tillader den: Staten regnes for den eneste kilde til 'retten' til voldsanvendelse (Weber, 1919 [2003]: 216).

Weber kobler i dette citat statens dominans med det legitime fysiske voldsmonopol i et givent territorium. Hedley Bull formulerede dette lidt anderledes, idet han skrev:

(...) states assert, in relation to this territory and population, what may be called internal sovereignty, which means supremacy over all other authorities within that territory and population. On the other hand, they assert what may be called external sovereignty, by which means not supremacy but independence of outside authorities (Bull, 1977: 8).

Suverænitet er således en beskrivelse af statsmagten, men det er samtidig en beskrivelse af, hvordan denne magt, som kan synes absolut for statens borgere, er relativ i forhold til det internationale samfund, som staten indgår i. For det første er det internationale samfund det sted, hvor stater mødes. For det andet sker dette ud fra en fælles forståelse af visse regler og i et fælles arbejde med at udvikle fælles institutioner (Bull, 1977: 13). Der etableres således et sæt internationale regler og mål. Disse mål kan samles til at ville begrænse vold, holde løfter samt bibeholde og stabilisere suverænitet (Bull, 1977: 19).

Hele udgangspunktet for de internationale relationer er eksistensen af stater, der udøver suverænitet og behersker et givent territorium med en befolkning (Bull, 1977: 8). Folkeretsligt kan de øvrige stater ikke blande sig i hinandens indre forhold. Territorialhøjheden er central i den almindelige folkeret (Germer, 2004: 23; Spiermann, 2004: 203), og stater kan ikke udøve jurisdiktion på andre staters territorium, hvorfor ingen stater kan blande sig i andre staters indre anliggender. Suverænitet er helt central i diskussionen om staterne og det internationale samfund, idet suverænitet er til stede, når stater fødes, eksisterer og dør. Samtidig er suverænitetsbegrebet med til at sikre staternes

integritet (Holsti, 2004: 113). Suverænitet er således det, der strukturerer det internationale samfund og studiet deraf, samtidig med at suverænitet er svaret på, hvad staten er.

Formålet med suverænitetsbegrebet var at skabe stabilitet i et ustabil internationalt system. Dette blev fra 1800-tallet og frem sat under pres af krav om demokrati og nationalisme. Religionen som krigsudløsende faktor blev afløst af bl.a. nationalisme, der rører ved suverænenens legitimitet og påvirker diskussionen om territoriet. Statens legitime magt blev i højere og højere grad knyttet til dens tilknytning til det nationale sprog og den nationale identitet. Denne 'nationalisering' og dermed 'territorialisering' af suverænitetsbegrebet blev knæsat i Versailles-traktaten fra 1919, der i vid udstrækning trak Europas grænser efter nationale kriterier. I Sønderjylland fik man muligheden for at stemme om, hvorvidt man ville være en del af Tyskland eller Danmark. Derved blev suverænitet udfordret, idet befolkningen på et givent territorium fik indflydelse på sin suveræn. I mellemkrigstiden bliver suverænitet og nationalitet således knyttet sammen i folkeretten. I Montevideo-konventionen fra 1933 fastlægger man i artikel 1, at:

The state as a person of international law should possess the following qualifications:

- (a) a permanent population;
- (b) a defined territory;
- (c) government; and
- (d) capacity to enter into relations with the other states. (Montevideo, 1933)

Her kobles ikke kun befolkning, territorium og statens ledelse, men også statens mulighed for at interagere med andre stater. Denne definition peger frem mod nutidige diskussioner om fejlslagne stater, der netop ikke er i stand til at leve op til konventionens kvalifikationer. Endelig er der FN-pagten fra 1945, der grundlæggende udfordrer forestillingen om, at staten er sin egen målestok for, hvad der er rigtigt og forkert. Med menneskerettighedserklæringen og FN-pagtens forbud mod krig er staters magt defineret ud fra internationale betingelser. FN-pagtens artikel 2, stk. 4, siger således: 'Alle medlemmer skal i deres mellemfolkelige forhold afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug deraf; det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med De Forende Nationers formål' (UNRIC, 2012). I pagten står staters suverænitet over eget territorium centralt, og kun i særlige tilfælde åbnes der mulighed for suverænitetskrænkelser. Dette kan ske, hvis enten Sikkerhedsrådet godkender det

(artikel 42), eller i tilfælde af individuelt eller kollektivt selvforsvar (artikel 51). Enkelte folkeretsjurister har anført, at FN-pagtens artikel 1, stk. 3, der beskriver FN's formål, åbner op for, at stateres suverænitet og territorielle integritet kan tilsidesættes, hvis der sker massive menneskerettighedskrænkelser.

I dag er dette nedfældet i sluterklæringen fra FN's World Summit 2005, hvor R2P præsenteres. Der er derved en uoverensstemmelse imellem FN-pagtens mål om at sikre fred og de enkelte stateres suverænitet og bl.a. det menneskerettighedsregime, man senere har etableret, der kan gøre det nødvendigt at intervenere. Hvor det tidligere var til diskussion, hvilke territorielle eller nationale enheder som kunne gøre krav på suverænitet, er det således i dag til diskussion, i hvilket omfang stater er suveræne, som Weber beskrev det, dvs. ukrænkelige i deres kontrol over et givet territorium. Ikke-interventionsprincipper er kodificeret i FN-pagtens artikel 2, stk. 1, hvormed alle suveræne stater er berettigede til at udvikle sig uden fremmed indblanding. En mellemposition på vej mod intervention er handelsrestriktioner og embargo, hvilket ikke er imod interventionsforbuddet (Spiermann, 2006: 295). Ole Spiermann går lidt længere og konkluderer om intervention: 'Formentlig er interventionsforbuddet blevet indskrænket over tid, navnlig i henseende til hvilke former for tvang der udgør intervention. I dag er essensen i interventionsforbuddet i sin såkaldt sædvaneretlige form forbuddet mod magtanvendelse ...' (Spiermann, 2006: 295).

Suverænitet er således på en og samme tid et folkeretsligt begreb, som tildeler rettigheder og pligter til staterne, og en politisk realitet, hvor indholdet af suveræniteten løbende bliver forhandlet. Suverænitet er således et begreb, som altid har været i forandring, fordi det har været det begreb, hvorigennem statens rolle blev diskuteret. I 1931 kunne suverænitetsudviklingen beskrives således:

Baade i økonomisk og i politisk Henseende er Terroriets Betydning aftagende. Den enkelte Borger er langt fra knyttet til Landet paa samme Maade som tidligere: Udnyttelse af dets naturlige Rigdomme er kun én af de mange Veje til at skaffe sig Indtægt. Handel og Skibsfart er uafhængige af Territoriet, og selv Industrien bestaar langt mere i Udnyttelsen af Landets Arbejdskraft end af Landet selv (Schou, 1931: 375).

At suverænitet aldrig har været så præcist defineret, som lærebøgerne kan give indtryk af, viser eksistensen af condominium. I et condominium deler stater suverænitet over et givent territorium (Aust, 2005: 31). Eksempler herpå er Ny Hebriderne, der var britisk-fransk condominium fra 1906 til 1980. På tilsvarende vis er bl.a. Moselfloden i dag et condominium mellem Luxemburg og Tyskland. Slesvig-Holsten var et condominium efter det danske nederlag i 1864, hvor Preussen og Østrig delte suveræniteten frem til Gastein-konventionen i august 1865. I 2001 prøvede man at løse konflikten mellem Storbritannien og Spanien om Gibraltar med et condominium, hvilket blev afvist ved en folkeafstemning. Dette er klare undtagelser, men der findes således praksiseksempler på, at suveræn, suverænitet og territorium ikke er koblet entydigt.

Suverænitetsbegrebet kommer i spil, hver gang nye fænomener forandrer det globale samfunds infrastruktur eller andre forhold, der definerer det internationale system. Globaliseringen og fremkomsten af internettet har også til dels sat spørgsmålstegn ved staten og dens territorium (Held, 2003: 17; Beck, 2005: 296). I 1999 sagde daværende premierminister Tony Blair i en tale i Chicago: 'Globalisation has transformed our economies and our working practices. But globalisation is not just economic. It is also a political and security phenomenon. We live in a world where isolationism has ceased to have a reason to exist' (Blair, 1999). I flere år havde mange nok den opfattelse, at nettet ophævede grænserne, men det eksisterer fortsat i en suverænitetsramme. Den enkelte stat har på internettet sin landekode (f.eks. '.dk' eller '.uk'), og i kraft af at nettet fortsat primært er baseret på ledninger, kan stater lukke ned for eller kontrollere adgangen til internettet. Fra 1990'erne og frem har suverænitetsbegrebet således været genstand for fornyet politisk og juridisk debat. På et overordnet niveau synes særligt fire aktuelle udviklingstræk at afføde debat i relation til staters suverænitet (Adler, 2008: 4 ff.):

1. Stater har deponeret suverænitet i forskellige former for internationale samarbejder. Dette har medført, at stater ikke længere er frit stillet med hensyn til at træffe beslutninger (Adler, 2008: 4; Halliday, 2003: 495).
2. Staternes grænser mister i stigende grad betydning i forlængelse af, at pengestrømme, varer og mennesker krydser grænserne i et ukontrollabelt og stigende tempo (Krasner, 2001: 2; Nye, 2003: 78; Beck, 2005: 98 f.).

3. Mange stater, der opstod i forbindelse med afkoloniseringen, har omfattende problemer med at opretholde autoritet og udøve myndighed på eget territorium (Adler, 2008: 4; Sørensen, 2007: 269).
4. Udviklingen af menneskerettigheder og EU-lovgivningen udfordrer staters suverænitet (Adler, 2008: 5).

I det følgende vil disse udviklingstræk blive brugt til at vise udfordringer og muligheder for suverænitet i relation til de danske væbnede styrker og deres opgaver.

Suverænitet og dansk forsvarspolitik

De fire ovennævnte udviklingstræk er forhold, som Danmark møder i sit internationale samarbejde.

Det være sig i NATO, FN eller EU. De er med til at sikre dansk suverænitet, men er på samme tid med til at udfordre den. I det følgende vil dansk suverænitet blive belyst ud fra følgende tre vinkler:

- Suverænitetshævdelse og territorium
- Intervention, herunder R2P
- Integration, herunder arbejdsdeling og kommando

Suverænitetshævdelse og territorium

Forsvarskommissionen af 2008 konkluderede i sin beretning: '[d]et vurderes, at Danmark ikke i overskuelig fremtid vil være konfronteret med direkte, konventionelle militære trusler'

(Forsvarskommissionen, 2008: 60), men understregede samtidig behovet for suverænitetshævdelse af dansk territorium. Dette sikres i sidste ende ved hjælp af forsvaret. 9. april 1940 var en bitter pille at sluge for forsvaret og Danmark. I 1952 indførtes, hvad der i dag er kendt som 'den kongelige forholdsordre', der skal sikre, at danske styrker, selv ved et overraskelsesangreb, optager kampen. Den kongelige forholdsordre gør det helt klart, at hvis dansk territorium eller danske styrker uden for dansk territorium bliver angrebet, skal de 'uførtøvet optage kampen, uden at ordre afventes eller søges indhentet, selv om krigserklæring eller krigstilstand ikke er de pågældende chefer bekendt.' (Forsvarsministeriet, 1952). Hermed har danske styrker en stående ordre om at sikre kongerigets suverænitet i tilfælde af angreb. Imidlertid er det sjældent så – konceptuelt – simpelt.

Danmark har valgt at deltage i NATO for at sikre sin suverænitet, så dansk suverænitetsforsvar ikke kun er overladt til danske styrker. Fremmede tropper kan således være med til at sikre dansk suverænitet, og danske tropper kan være med til at sikre allieredes suverænitet. Dette er ikke nyt. Danmark har gennem flere hundrede år deltaget i alliancer, hvor alliancepartnere støttede hinanden militært. Under Treårskrigen (1848-1851) støttede Sverige den danske krigsindsats, idet et svensk troppekontingent i 1848 blev forlagt til Fyn, hvorved danske troppestyrker kunne frigøres til andre operationer. Dette er et godt eksempel på, hvorledes dansk suverænitet blev opretholdt ved hjælp af fremmede tropper.

Danmarks valg af NATO var et aktivt valg imellem neutralitet og alliance. I perioden fra 1815 til 1945 havde Danmark fravalgt alliancer og måtte helt selv stå for sin suverænitetshævdelse og sit

forsvar. Dansk neutralitet og nedrustning i 1920'erne og 1930'erne medførte en diskussion om, hvor lidt der reelt set skulle til, for at Danmark kunne opretholde sin suverænitet. Dele af den danske neutralitetsdiskussion er således en diskussion om opretholdelsen af suveræniteten, og hvor stor en regning man var parat til at betale for at forsvare den danske regerings voldsmonopol på territoriet. Admiral Rechnitzer konkluderede:

Det er endvidere forudsat, at til en eksistenskamp mod de styrker, som stormagter kan føre i ilden, vil vore midler altid være utilstrækkelige.

Målet må derfor blive løsning af bevogtningsopgaver, som tilsigter at forhindre lettere styrker i at begå neutralitetsovertrædelser på dansk område, således for eksempel slukning af fyr, inddragning af sømærker, udlægning af minespæringer, besættelse af enkelte øer, konflikter ved grænsen foranlediget af irregulære styrker, folkeretsstridende benyttelse af vort territorium med mere (Bjerg, 2003:197).

En hævde af dansk suverænitet var således reelt ikke mulig efter datidens kombination af nedrustning, neutralitet og ikke-alliancepolitik. Samtidig opstod en værnkrig, hvor man kæmpede om meget knappe ressourcer, og hær og flåde opstillede meget forskellige løsninger på dette problem (Clemmesen, 2008: 218). En politisk afklaring heraf kom aldrig.

I 1930'erne stod det imidlertid meget klart, at man måtte opretholde sin suverænitet i Grønland, hvis Danmark ønskede at bevare disse territorier som en del af kongeriget. Det viste Grønlandssagen fra 1933, hvor Den Permanente Internationale Ret i Haag gjorde det gældende, at Norge ikke kunne gøre territorielle krav på Østgrønland. Denne afgørelse tog overvejende udgangspunkt i, at Danmark forud for Norges forsøg på bemægtigelse havde udfoldet tilstrækkelig magt i Østgrønland til at have erhvervet adgang til området (Spiermann, 2004: 269). Det var således den konkrete suverænitetshævde, der gav Danmark ret til territoriet. Siden har Danmark løbende måttet redefinere, hvad suverænitetshåndhævelse indebærer i Grønland (Larsen, 2012: 16). I dag betyder dette, at Danmark både skal hævde dansk suverænitet på Grønland og kunne indfri de internationale traktatmæssige forpligtelser, der gør sig gældende i forhold til de grønlandske farvande. De to opgaver løser Danmark aktuelt via bl.a. Siriuspatruljen.

Det grønlandske eksempel viser ydermere, hvordan evnen til at håndhæve suverænitet over det samlede danske territorium kunne øges ved delvist at afgive suverænitet i dele af det. De amerikanske baser på Grønland udgjorde frem til 1949 et problem for Danmark, idet Danmark frygtede at miste sin suverænitet over Grønland med den massive amerikanske tilstedeværelse. Den danske tilslutning til NATO var med til at sikre suveræniteten mod et angreb fra Sovjetunionen, men samtidig sikrede det også Grønland mod at blive overtaget af USA (DUPI, 1997: 537). USA fik således adgang til baser i kongeriget og var i lange perioder klart den største militære magt i Grønland, men bidrog derved til at sikre Danmarks samlede suverænitet under Den Kolde Krig. NATO dobbeltsikrede derved dansk suverænitet.

NATO er blot det nyeste eksempel på, hvordan stater ved alliancer kan bruge hinandens styrker til at opretholde deres suverænitet. I 1700-tallet var det alment anerkendt, at en stat i forbindelse med en alliance kunne stille tropper til rådighed for sin allierede uden selv at komme i krig. Man kunne således afgive sine tropper som auksiliære styrker til allierede (Schoubye, 1966: 566 ff.). En endnu mere ekstrem form var, at staterne lejede deres tropper ud til andre stater. Dette er bl.a. kendt fra Den Amerikanske Uafhængighedskrig (1776-1783), hvor hessiske tropper blev lejet til den britiske stat. Under Den Amerikanske Uafhængighedskrig ønskede Storbritannien ligeledes at leje store dele af den danske flåde. Livgarden har været lejet ud til England og under engelsk kommando deltaget i f.eks. Slaget ved Boyne i 1690 i Irland. En stats suverænitet kan således opretholdes ved hjælp af fremmede styrker enten ved en alliancetilknøytning eller ved leje eller udlån af tropper. England kunne herved ved hjælp af danske styrker opretholde sin suverænitet. Det eneste danske forbehold ved disse udlejninger var, at danske styrker ikke måtte kæmpe mod danske styrker på slagmarken. I dag udfordres statens legitime voldsmonopol af private sikkerhedsfirmaer, der for Danmarks vedkommende er med til at sikre diplomaters sikkerhed. Dette er et brud på statens voldsmonopol, hvorfor det er meget omdiskuteret i forskningen (Verkuil, 2007; Avant, 2001). Imidlertid er det en måde at sikre statens suverænitet på. De militære styrkers øgede tendens til udlicitering af sikkerhedsrelaterede ydelser under væbnede konflikter kan undertiden udfordre det klassiske suverænitetsbegreb. Et klassisk eksempel herpå var, da den private spanske kystvagts skar øret af en britisk handelsflådekapitajn, og det blev indledningen på en krig – Krigen om Jenkins Øre (1739-1748). Private aktører kan således, særligt hvis de er bevæbnede, agere på en sådan måde, at suveræniteten bliver udfordret og må forsvares.

Treårskrigen (1848-1851) udlægges som regel som en kamp mellem dansk og tysk identitet. Imidlertid er forholdene langt mere komplicerede. Krigen drejede sig i høj grad om, hvem der skulle være dansk suveræn – og om statsformen. Skulle Slesvig og Holsten ikke kun være underlagt den danske konge, men også være en del af det tyske rigsfællesskab med egen repræsentation (Bjørn, 2003: 81 ff.)? Hele det slesvig-holstenske spørgsmål var fyldt med suverænitetsspørgsmål. Den danske konge var ikke konge af Holsten, men hertug og underlagt det tyske rigsfællesskab (Rasmussen, 2005). Derved havde man i det danske rige meget forskellige typer af suverænitets samtidig. I Europa findes denne kompleksitet ikke efter Anden Verdenskrig, men i Afrika og Asien kan forskellige etniske tilhørsforhold på tværs af grænser skabe tilsvarende komplekse loyalitetsforhold, der udviser grænser, som ser klart demarkerede ud på et kort.

Endelig er der spørgsmålet om, hvad territoriet egentlig er. Diplomater har siden 1700-tallet haft immunitet, og ambassaders territorium i udlandet er nationalt territorium, hvorved der i de fleste stater hovedstæder er en lang række af pletter, ambassader, hvor andre stater har suverænitets. Derved er et angreb på en ambassade eller en diplomat et angreb på en stats suverænitets, hvilket kan være krigsudløsende. Danmark oplevede således under den såkaldte Muhammedkrise, hvordan danske ambassader blev mål for optøjer, netop fordi de var symbolet på den suveræne danske stat. En anden udfordring af territorium og suverænitets er skibe. Disse udgør nationalt territorium for deres flagstat – er et angreb på et skib så et angreb på statens suverænitets? Særligt i internationalt farvand eller i farvande, hvor den kontrollerende stat ikke kan opretholde sin suverænitets, er dette et problem. Mest udtalt er problemet ud for Somalia, hvor Somalia ikke kan opretholde orden inden for 12-sømile-grænsen og ikke engang har påberåbt sig sin 200-sømile-exclusive economic zone (EEZ). Her er der en manglende suverænitets hævde, og samtidig kan man risikere brud på andre stater suverænitets.

Suverænitets hævde og territorium er helt centrale elementer i forsvarets opgaver.

Grønlandssagen viser ganske klart, at man skal opretholde sin suverænitets over et territorium, ellers kan man miste det. Samtidig skal man gøre sig klart, hvad suverænitets over territoriet egentlig dækker. Betyder den kongelige forholdsordre således, at et angreb på danske skibe i internationalt farvand eller på danske diplomatiske udsendinge, ambassader eller danske websider er et angreb på Danmark, der skal besvares umiddelbart af forsvaret?

Intervention og R2P

Suverænitet skulle skabe stabilitet efter den periode med ustabilitet, der kulminerede med Trediveårskrigen (1618-1648). De følgende århundreders krige var derfor i høj grad præget af, at man ikke blandede sig i religiøse eller andre indre forhold, med undtagelse af hvis suverænen ikke var afklaret – særligt hvis arvefølgen ikke var på plads. 1700-tallets krige er en lang opregning af arvefølgekrige. I hele dette århundrede var man i krig om arvefølge i 25 år, og hertil skal lægges en lang række af kriser, som udsprang af dette emne (Holsti, 1991: 83 ff.; Struwe, 2009: 76). Som tidligere nævnt er udviklingen af begrebet suverænitet nøje knyttet til tanker om statens styre. I 1800-tallet opstod der en stor stabilitet i Europa. Forholdene imellem de europæiske stater blev stabiliseret efter Napoleonskrigene, hvor man med et europæisk koncertsystem sikrede de enkelte staters suverænitet og stabilitet. Man intervererede til fordel for den eksisterende statsmagt og søgte at bibeholde de eksisterende statsformer (Holsti, 1991: 138 ff.).

Ikke-interventionsprincippet er i dag under pres. Dette sker på baggrund af bl.a. borgerkrigen i Jugoslavien og folkemordet i Rwanda i 1990'erne (Bellamy, 2009: 1; 27). Det internationale samfund ønsker ikke en gentagelse af disse overgreb. Helt konkret har dette givet sig udtryk i R2P, der blev lanceret i 'Report of the Panel on United Nations Peace Operations, Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects' (United Nations Security Council, 2000 (Brahimi-rapporten)). Dette blev fulgt op af International Commission on Intervention and State Sovereignty's rapport 'The Responsibility to Protect'. Heri fastslog man tre principper for ansvar (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001):

- Ansvar for at forebygge,
- ansvar for at reagere og
- ansvar for at genopbygge.

Dette mundede ud i sluterklæringen fra FN-topmødet i 2005, hvor man i § 138 og § 139 gjorde det gældende, at FN's medlemslande må påtage sig et ansvar for at beskytte civile og særligt for at stoppe folkemord (General Assembly, 2005: 31). I udgangspunktet skal R2P tænkes forebyggende, og kun i yderste instans kan magtbeføjelser bemyndiges. Paragrafferne fra sluterklæringen anviser, at R2P hviler på tre søjler (Udenrigsministeriets Folkeretskontor, 2012):

1. Den enkelte stats ansvar for at beskytte sine borgere,

2. behovet for international assistance og kapacitetsopbygning og
3. det internationale samfunds forpligtelse til at give et rettidigt og beslutsomt svar.

De tre søjler indikerer, at R2P handler om andet end væbnede interventioner, hvor stateres suverænitet tilsidesættes. I første omgang skal sikkerhed skabes via assistance og kapacitetsopbygning. Den tredje søjle indebærer dog, at det internationale samfund har en politisk pligt til at reagere i tilfælde af overgreb mod civile, og i tilfælde af grove overgreb kan Sikkerhedsrådet bemyndige væbnet intervention. Dette efterlader det oplagte spørgsmål om, hvorvidt R2P medfører en ny relativ forståelse af suverænitet, hvor stateres suverænitet er begrænset.

R2P er særligt aktuelt, da nutidens konflikter oftest er interne krige (borgerkrige) og ikke krige mellem stater (Seybolt, 2007: 1 f.). Herved stilles der ofte spørgsmål til, hvem – om overhovedet nogen – der har det legitime voldsmonopol. Hvem skal i en fejlslagen stat beskytte borgerne mod overgreb, og hvem skal i et diktatur beskytte borgerne? I forhold til suverænitediskussionen kan der gøres en generel iagttagelse af, at en række stater, der formelt er anerkendt af verdens øvrige stater, ikke evner at udfylde rollen som udøver af voldsmonopolet på eget territorium. De er således kun at betragte som formelt, og ikke faktisk, suveræne, hvorfor deres suverænitet kun knytter sig til anerkendelsen fra verdens øvrige stater. Aktuelt synes særligt Somalia at eksemplificere denne problematik, men flere andre stater synes periodevist også at være præget af manglende statslig myndighedsudøvelse.

R2P er imidlertid ikke et endeligt afklaret begreb. Det er f.eks. relativt problematisk, at Rusland har brugt R2P-lignende argumenter for sin intervention i Georgien i 2008 (Wong, 2009: 236). Der er i hvert fald følgende forhold til debat i forbindelse med R2P og væbnede interventioner:

- Kan kun folkemord afstedkomme autorisation fra Sikkerhedsrådet, eller kan udvikling og produktion af masseødelæggelsesvåben eller støtte til terrorister også afføde en sådan bemyndigelse?
- Hvordan sikrer man sig mod misbrug? Alf Ross var inde på dette i forbindelse med humanitær intervention (Ross, 1984: 220) – hvordan er det med R2P?
- Kan R2P skabe en pligt til intervention?

Interventionerne i Kosovo og Libyen synes i sammenhæng med udviklingen af R2P at indikere, at den praktiske politik er gået forud for den juridiske begrebsudvikling i internationalt regi. Staters suverænitet er endnu intakt, men på politisk niveau synes der at ske en udvikling mod et mere relativt suverænitetsbegreb. Suverænitet udfordres derfor af en politisk udvikling, der har sit udspring i en række af de etablerede (vestlige) suveræne stater. Disse stater synes at føre en politik, der baserer sig på, at stater må udfylde en række basale funktioner og pligter, førend de kan regnes som suveræne. Såfremt de ikke evner dette, har det internationale samfund en politisk pligt til at gribe ind og således også til at krænke den pågældende stats suverænitet.

I dansk regi er spørgsmålet om staters suverænitet i de seneste år blevet gjort til genstand for undersøgelser ad to omgange – den første i forlængelse af Danmarks deltagelse i NATO-missionen i Kosovo i 1999 og den anden efter Danmarks deltagelse i interventionen i Irak i 2003. I 1999 udarbejdede Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) udredningen 'Humanitær Intervention – Retlige og politiske aspekter', og i 2005 forfattede Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) rapporten 'Nye trusler og militær magtanvendelse'. I DUPI-udredningen diskuteredes humanitære interventioner ud fra fire forskellige retspolitiske strategier: status quo-strategien, ad hoc-strategien, undtagelsesstrategien og generel ret-strategien (DUPI, 1999: 27). Mens status quo- og ad hoc-strategien fastholder FN's Sikkerhedsråd som eneste institution, der kan bemyndige magtanvendelse, anfører undtagelses- og generel ret-strategien alternative former for bemyndigelse (henholdsvis nødret og en almindelig ret til humanitær intervention). Med afsæt i de fire strategier konkluderede DUPI-udredningen, at det ikke er muligt at opregne én løsning på problematikken omkring staters suverænitet og humanitære interventioner. Herudfra anfører udredningen, '(...) at en kombination af status quo plus-strategien og ad hoc-strategien alt taget i betragtning vil være at foretrække frem for de alternative strategier (...)' (DUPI, 1999: 131). I denne konklusion ligger, at det er i Danmarks interesse, at Sikkerhedsrådet fortsat udgør den eneste instans, der kan bemyndige magtanvendelse, hvorfor humanitære interventioner ikke bør forsøges legitimeret juridisk, men i stedet politisk og moralsk (og derved ad hoc).

Rapporten fra DIIS var en udvidelse af DUPI-udredningen, og den fokuserer på interventioner i forbindelse med 'nye trusler' som terror, masseødelæggelsesvåben og fejlslagne stater (DIIS, 2005: 21 ff.). I forlængelse heraf gør DIIS-rapporten brug af de retspolitiske strategier fra DUPI-

udredningen. DIIS-rapporten konkluderer, i lighed med DUPI-udredningen, at Sikkerhedsrådsregimet bør fastholdes (status quo-strategien), men tilføjer:

Da det imidlertid ikke kan udelukkes, at Sikkerhedsrådet i nogle tilfælde vil være ude af stand til at handle mod de nye trusler, kan det overvejes at koble denne strategi sammen med en fjerntliggende beredvillighed til at gennemføre uautoriserede forebyggende aktioner, som kun retfærdiggøres ud fra moralske og politiske grunde, i de yderst exceptionelle situationer, hvor der måtte være generel international enighed om, at alle kriterierne for forebyggende handling er opfyldt (DIIS, 2005: 141).

DIIS-rapporten udgør således en udvidelse af DUPI-udredningen, idet den udvider sidstnævntes konklusioner til at omfatte en række nye trusler og endvidere påpeger den potentielle nødvendighed af at kunne intervenere uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse.

Selvom R2P-doktrinen giver en berettigelse til at intervenere, så er det stadig op til den enkelte stat at påtage sig forpligtelsen til at intervenere, for den intervenerende stat er selv suveræn og skal gøre op med sig selv, om en intervention er prisen værd. Diskussionen om R2P har derfor udviklet sig i retning af at opstille kriterier for intervention, som ikke alene er baseret på de begivenheder, som udspiller sig i den stat, der skal interveneres i, men som også tager højde for de overvejelser, som den stat, der overvejer en intervention, må gøre sig. Her skal nationale interesser, forholdet til det internationale samfund – særligt hvis man vil gå uden om FN – værdier og begivenhederne i den sammenbrudte stat vejes op mod hinanden.

Intervention betyder for forsvaret, at det skal agere uden for det klassiske forsvar af suveræniteten. Det betyder en deployering langt væk fra territoriet – typisk i en koalition. En intervention vil være båret af en politisk beslutning – efter al sandsynlighed, men ikke nødvendigvis, på baggrund af en FN-beslutning. R2P-begrebet er under udvikling og kan i de kommende år blive et helt centralt begreb i dansk sikkerhedspolitik. Det overordnede politiske problem er todelt. For det første er begrebet ikke entydigt, og for det andet kan det misbruges som dække for andre operationer eller invasion af en stat. Endelig udfordrer R2P folkeretten, som bemærket i teksten herover, uden at R2P er en del af folkeretten.

Integration

Integration og suverænitet kan diskuteres på flere niveauer. Her vil det blive diskuteret på et overordnet politisk niveau, et niveau, der forholder sig til byrdedeling og særligt arbejdsdeling, og endelig er der spørgsmålet om kommando.

Siden Danmark blev medlem af EF (siden EU), har suverænitet været central i diskussionen om, hvilken rolle den danske stat havde i det europæiske samfund. Den Europæiske Union udgør det mest klare og gennemførte eksempel på udviklingen af integration. NATO udgør en anden model for integration, hvor forsvarsalliancens artikel fem er en hjørnesteen i integrationen på et helt overordnet niveau. NATO-staterne har på politisk og militært niveau arbejdet så tæt sammen, at man har udviklet fælles doktriner og uddannelse. Det har betydet en integration eller fælles forståelse, der gør det endog meget svært, når artikel fem aktiveres, at sige fra. Verdenshistorien er fyldt med alliancer, hvor alliancepartnere ikke levede op til alliancens forpligtelser. Danmark var et lidet flatterende eksempel på dette i 1700-tallet. Imidlertid synes NATO at have opnået en grad af institutionel integration, hvor man ikke bare lige løber fra aftalen. Artikel fem gør, at staters suverænitet, og hævðelsen heraf, ikke kun er et anliggende for den enkelte stat (Aalberts, 2008: 138). Ved et højt integrationsniveau risikerer en stat at blive trukket ind i en krig – ofte omtalt som chain-gang eller dominoeffekt.

Til trods for den tætte sikkerhedspolitiske og institutionelle integration i NATO har en reel integration af styrker, hvor man ophæver suveræniteten for at skabe egentlige fælles NATO-styrker, aldrig rigtigt fundet sted. Det tætteste, man er kommet, er opbygningen af de såkaldte AWACS-fly (NATO, 2007). AWACS-fly blev etableret i en fælles NATO-flåde i 1982 med fælles finansiering med henblik på, at SACEUR kunne danne tyngde i sin luftrumsovervågning samt forbedre overvågningen af lavtgående fly og missiler. Man har dog fortsat nationale interesser, og Tyskland valgte både i 2003 og i 2011 at trække sine soldater fra operationerne, da Tyskland ikke støttede disse operationer. Suverænitet sætter her en begrænsning på samarbejdet. Netop det forhold at et land kan trække sine aktiver ud af et samarbejde, er et af de argumenter, som oftest bliver fremført mod arbejdsdeling i NATO-regi.

Den amerikanske tilstedeværelse på Grønland fandt sted frem til 1968 (og senere) uden integration mellem danske og amerikanske styrker. Dette var med til at give en lang række problemer. Det

forhindrede en gennemsigtig og derved demokratisk kontrol fra dansk side af den til USA afgivne suverænitet. Til gengæld er Danmark fra 1970'erne og frem blevet en del af den tekniske integration med NATOs *Air Defence Ground Environment* (NAGDE), en fællesfinansieret kommando- og kontrolstruktur med datalink, radarer og kontrolcentraler. Med den tekniske integration følger også en yderligere operativ integration med fælles procedurer (NAGDE-hjemmeside).

Integration af styrker er imidlertid ikke uproblematisk. Holland og Belgien etablerede en fælles luftkontrolstation i midten af halvfemserne og aftalte, at afvisningsberedskabet skulle rotere mellem de to lande. Denne ordning bortfaldt igen efter 9.11.2001, idet Holland trak sig fra samarbejdet. Her hvor man risikerede at skulle nedskyde civile fly med egne borgere, ønskede suverænen ikke at afgive sin suverænitet til andre og genetablerede sin fulde suverænitet. Pilen peger således ikke altid på afgivelse af suverænitet. I modsætning hertil overlader Island og andre NATO-partnere deres afvisningsberedskab til andre stater uden de store problemer.

Integration af styrker rejser ligeledes spørgsmålet om demokratisk kontrol. Kan den enkelte stat kontrollere en fuldt integreret styrke? Kan man sikre sig, at en afgiven suverænitet ikke misbruges? En fuldt integreret efterretningstjeneste ville være ønskelig, så der var et frit flow af efterretninger, men dette ville ganske klart også kunne true de enkelte staters suverænitet og kontrakt med deres borgere. Beskyttelsen af og hensynet til den enkelte borger og statens suverænitet synes her at overstråle gevinsten ved at afgive suverænitet.

Airpolicing og arbejdsdeling

I regeringens sikkerhedspolitiske redegørelse noteres følgende: 'Et område, hvor Danmark i det forgangne år har bidraget konkret til international arbejdsdeling, er 'airpolicing'. (Søvndal, 2011: 3). Arbejdsdeling eller pooling (og sharing) er klassiske årsager til, at man indgår i alliancer. Tanken om, at man kan sikre sin suverænitet og via et samarbejde opbygge tilstrækkelige kapaciteter til, at man undgår at blive angrebet, har altid været vigtige komponenter i dansk allianceindgåelse. I 1700-tallet havde Danmark så stor en militær kapacitet, at Frankrig betalte Danmark for at opretholde kapaciteten og ikke stille den til rådighed for andre (Struwe, 2009: 121 ff.). Man ville derved undgå pooling. Da Danmark i 1769 forhandlede en ny alliancetraktat med Rusland, forhandlede man en aftale om, at de to stater skulle dele deres opgaver. Danmark skulle etablere en linjeskibsflåde på 60

linjeskibe – en fordobling af kapaciteten – mens Rusland skulle stille landstyrker. Til opbygningen af den nye store danske flåde skulle Rusland levere tømmer (Struwe, 2005: 229 ff.). En tidlig form for burden sharing. Disse dele af alliancen blev ikke til noget, da man frygtede hinandens mulige oprustning. Imidlertid nåede man til enighed om at stille tropper til hinandens rådighed ved et angreb på en af de to stater. Her lavede man en pooling af kapaciteterne, så Sverige, som alliancen var rettet imod, blev afskrækket.

NATO har altid været præget af en arbejdsdeling, der under Den Kolde Krig primært var geografisk bestemt. Danmark havde således et ansvar for at kunne forsvare sit eget territorium i et omfang, der muliggjorde, at danske styrker kunne forstærkes af allierede styrker (Villaume, 1995). Efter afslutningen af Den Kolde Krig har arbejdsdelingen fået en anden logik i alliancen, idet diskussionen nu ikke længere handlede om den geografiske indsats ydet af allierede styrker i Europa, men om muligheden for, at det enkelte land kunne specialisere sig i en særlig type kapaciteter eller dele kapaciteter med andre, eller at alliancen via centrale fonde eller fælles kapaciteter kunne stille styrker til rådighed. Denne arbejdsdeling kommer til udtryk i forskellige former for specialisering (Rasmussen, 2004), som vil blive præciseret i det følgende:

'Rollespecialisering' betyder også en fokusering af materielinvesteringerne, men uden at de værn eller enheder, der ikke specialiseres i, nødvendigvis nedlægges. Man må skelne mellem 'enkeltrollespecialisering' og 'multirollespecialisering'. Specialiserer man sig i en enkelt rolle, vil de væbnede styrker dybest set kun have en funktion. Det kan lede til værnspecialisering, men behøver det ikke, da man kan forestille sig specialisering i en værnsfælles rolle. Multirollespecialisering er mere almindelig. Her specialiserer et land sig på en række områder.

Rollespecialisering har i en moderat form været anvendt af EU og NATO, hvor et eller flere lande har meldt sig som 'lead-nation' på en række kapabilitetsudviklingsopgaver, som de så lover at gå i spidsen for med hensyn til materielinvesteringer. Rollespecialisering er først og fremmest en mulighed for at prioritere materielinvesteringer på områder, hvor et lands væbnede styrker har en komparativ fordel, der kan bygges videre på.

'Puljespecialisering' vil sige, at en række lande opnår stordriftsfordele ved at indkøbe og drive materiel sammen. Fordi forsvarsmateriel er så dyrt, er det fristende at søge at få mere effekt for de

samme penge ved at udnytte stordriftsfordelene ved at have en pulje af en given kapacitet. Men puljespecialisering forudsætter en høj grad af kompatibilitet mellem de samarbejdende lande. Da en sådan især findes blandt de europæiske luftstyrker i kraft af brug af ens fly, er det på dette område, at tankerne om puljespecialisering er nået længst. Transportfly og lufttankningskapacitet er således de områder, der oftest nævnes som egnede til puljespecialisering. Storbritannien og Frankrig har britisk-fransk deling af hangarskibskapacitet. Frem til et sted mellem 2020 og 2030 har Storbritannien ingen hangarskibe. Nye er under bygning, men indtil da har man ikke denne kapacitet. Storbritannien og Frankrig er ved at løse dette, idet de to stater vil dele den franske hangarskibskapacitet. Derved vil Storbritannien bibeholde sin viden og uddannelse på området. Begge stater vil efter al sandsynlighed kunne spare penge, i forhold til hvis de bibeholdt hver deres kapacitet. Indtil videre tyder det på, at de to stater har aftalt, at deres suverænitet skal bibeholdes, således at britisk ledede operationer kan foretages under britisk kommando fra et fransk skib (Harding, 2011).

Airpolicing er et godt eksempel på denne nye arbejdsdelingsdiskussion, fordi det kan give sig til udtryk i rollespecialisering, som det sker i de baltiske lande, der ikke har luftstridskræfter, men kan koncentrere sig om andre militære kapaciteter, mens f.eks. danske fly beskytter deres luftrum. Imidlertid kan et samarbejde om airpolicing også være et udtryk for puljespecialisering, hvis de samarbejdende lande deles om indkøb af kampfly og passer hinandens luftrum i tilfælde af deployering. I forhold til airpolicing kan man diskutere afgivelse af suverænitet ud fra to synsvinkler: Dels afgivelse eller uddelegering af kontrol af suverænitet i forhold til eget luftrum, dels afgivelse af suverænitet over de kapabiliteter, man råder over i eget luftrum.

I forhold til suveræniteten over eget luftrum kan f.eks. nævnes NATO Integrated Air Defence System (NATINADS). På trods af betegnelsen 'integrated' medførte NATINADS ikke, at SACEUR overtog suverænitetshævdelsen fuldstændigt fra medlemslandene. NATINADS etableredes som et gensidigt forpligtigende system (med en fællesfinansieret infrastruktur), men med fly og mandskab fra nationerne. NATO's kommandostruktur og NATO's styrkeplanlægning optimerede opstillingen af et afvisningsberedskab, og NATINADS gav mulighed for udveksling af radar spor og hensigtsmæssige grænser mellem de enkelte ansvarsområder. Men de fælles procedurer og standarder har i praksis betydet, at beslutningen om, hvornår artikel fem trådte i kraft ved et angreb, reelt blev delegeret til de relevante NATO-chefer.

Danmark var undtaget fra NATINADS fra starten – et dansk NATO-forbehold. Det skete på baggrund af den danske forsvarspolitiske debat om NATO's kommandostruktur og dansk forsvarsintegration heri (Villaume, 1995: 236 ff.). Det var dels det danske forbehold over for atomvåben, som var problemet, dels en frygt for, at danske flys indsats ville blive prioriteret væk fra dansk område (Villaume, 1995: 204 ff.). Danmarks forbehold løstes blandt andet ved at oprette den såkaldte enhedskommando 'Commander Baltic Approaches' (COMBALTAP), hvor samme danske general var chef for forsvarets operative styrker i fred og NATO's chef i krig. Der var således altid en dansk kommandolinje, også på luftforsvarsområdet (COMAIRBALTAP), og det danske luftforsvar kunne således være en del af NATOs uden dog at være fuldt integreret i fredstid, således som det var tilfældet længere nede i Vesteuropa. Man kunne samtidig fra dansk side beslutte, hvornår man gik over til krigsstruktur.

Airpolicing-diskussionen er blot et element i den fornyede diskussion om arbejdsdelingen i NATO, som generalsekretær Anders Fogh Rasmussen i 2011 introducerede under overskriften 'smart defence' (Fogh Rasmussen, 2011). Arbejdsdeling af militære kapaciteter udfordrer fra et juridisk synspunkt konceptet om suverænitet; den historiske erfaring og den politiske virkelighed viser imidlertid, hvordan militære kapaciteter ofte har været delt mellem alliancepartnere. Man kunne anføre, at det var selve ideen med en alliance. Spørgsmålet er således ikke, om man skal have arbejdsdeling, men hvordan denne arbejdsdeling kan forvaltes, og hvor store dele af de nationale forsvarskapaciteter som kan være omfattet af dette samarbejde.

Kommando

Et meget praktisk problem i integrationsdelen af suverænitetdiskussionen er spørgsmålet om kommando. For en småstat er dette spørgsmål særligt interessant, idet f.eks. danske styrker på internationale missioner alene i kraft af deres antal ofte må placeres under andre landes kommando – i modsætning til stormagterne. Efter sigende underlagde USA for første gang i fredstid sine styrker en anden stats kommando i 1993, hvor USA underlagde en amerikansk bataljon dansk FN-kommando i Makedonien (Særmark-Thomsen, 2008: 103 ff.).

I Afghanistan har Danmark valgt at være en del af den britiske Task Force Helmand, men med eget operationsområde fra 2007 til 2012 (Rasmussen, 2011: 30 ff.). Derved har Danmark underlagt sig

britisk kommando på det operationelle niveau, men reelt set bibeholdt det taktiske ansvar for egne styrker. Danske enheder har været udlånt til briterne, og britiske enheder har været under dansk kommando, men fra dansk side har det været afgørende at sikre sig kontrol med de opgaver, som de danske styrker skulle udføre (Rasmussen, 2011).

Fra piratoperationerne ud for Afrikas Horn kendes begrebet at 'gå national', hvor man overgår til nationale rules of engagement. Der er såvel en EU-, en NATO- som en USA-ledet operation i området. Imidlertid viser samtaler med ledende søofficerer fra forskellige stater under den såkaldte Piracy Week i London i oktober 2011, at man på én gang er underlagt den givne operations rules of engagement, men at man samtidig i en række tilfælde træder ud af operationen og går national. Derved kan man agere friere, og herved bibeholdes en meget høj grad af suverænitet, men man ofrer operationens mål til fordel for sin egen suveræns interesser.

I de fransk-britiske aftaler om udviklingen af fælles kapaciteter fra 2011 understreges det, at man vil udvikle en fælles ekspeditionsstyrke. Denne styrke skal ved udsendelsen underlægges én chef – og ikke to. Man er derved principielt klar til at underlægge egne styrker en anden suveræn. Dette gælder tilsyneladende ikke for flyene på hangarskibet som tidligere anført. Hvordan man deler kommando under fællesaktioner, har altid været et problem for staterne. Hvordan kan man afgive suverænitet over de styrker, der ultimativt skal sikre ens suverænitet? Danmark og Sverige opretholdt i 1756 en væbnet neutralitet ved udbruddet af Den Preussiske Syvårskrig (1756-1763). Man afpatroljerede i fællesskab Øresund. Kommandospørgsmålet blev løst ved, at man en måned ad gangen havde kommandoen.

Kommando og suverænitet er nøje forbundne, og som det fremgår af ovenstående eksempler, er staterne meget varsomme med at afgive kommandoen og derved kontrollen over egne styrker. Dette er ganske naturligt, da styrkerne er statens ultimative apparat. Imidlertid er det til en vis grad ineffektivt, og samtidig har Danmark haft et forbehold i NATO over for afgivelse af kommando i fredstid. I dag synes man på vej væk fra dette forbehold, og man synes villig til ikke kun at underlægge sig en fælles NATO-kommando i krigstid, men også i fredstid. Dette er en naturlig følge af den stadig øgede institutionelle integration. Imidlertid rejser det spørgsmålet om, hvordan danske interesser varetages, når suverænitet ikke automatisk sikrer en dansk beslutning på et område. Forudsætningen for dansk deltagelse i øget integration i NATO gennem smart defence er

således i lige så høj grad, at Danmark gør sig sine interesser i et sådant samarbejde klart for sig selv og sine allierede, som at diverse suverænitets spørgsmål afklares. Vi skal med andre ord ikke blot afgøre, om vi vil være med, men også hvad vi vil opnå.

Integration betyder for forsvaret, at det i samarbejde med sine alliancepartnere bedre kan udnytte alliansens samlede kapaciteter. Dette vil ske ved en specialisering inden for alliancen. Spørgsmålet dertil er – kan og vil vi selv løse en given opgave? Og ikke mindst – er vi rede til at afgive suverænitet på det givne punkt eller underlægge andre staters styrker dansk kommando?

Konklusion

Suverænitetetsbegrebet definerer stateres magt og ansvar i relation til andre stater og i relation til deres egne borgere. Forsvaret er en central del af statens håndhævelse af sin suverænitet. Imidlertid er det kendetegnende for suverænitetetsbegrebet, at definitionen af magt og ansvar til stadighed har været til debat. Som demokrati er suverænitet et begreb, som det ofte giver mere mening at debattere end at definere. På det forsvarspolitiske område er suverænitetsdebatten måske mest intens i forbindelse med alliancer og i forbindelse med det globale fællesskab. Ved at indgå i en alliance som NATO sikrer Danmark sig sin suverænitet. Imidlertid udfordres suverænitetetsbegrebet også af alliancer. Man foretager arbejdsdeling, rollespecialisering og puljespecialisering og udvikler muligvis i fremtiden fælles kapaciteter. Derved kan visse opgaver i sikringen af territoriet og dermed suveræniteten blive overdraget til andre stater i alliancen, hvorved forsvarets opgaver og kapaciteter ændres. Dette synes at være en ny debat om suverænitet, men historisk kan man genfinde dette som et klassisk dilemma i alliancer. Derfor skal der etableres en demokratisk debat om, hvad man vil, og hvad man ikke vil i en alliance. Udgangspunktet for denne debat kan ikke være suverænitet i sig selv, for det er rammen for debatten, ikke dens indhold. Udgangspunktet må være, hvilke interesser og værdier man ønsker at beskytte med suverænitet.

Det globale fællesskab er rammen for en række internationale institutioner, der er med til at sikre, at småstater ikke trædes under fode. Danmark har derfor tilsluttet sig FN og støtter op om dets beslutninger og aktioner. Danmark ser sig selv som en aktør i det internationale samfund, der vil være med til at hævde dets værdier. Værdier som demokrati og menneskerettigheder sættes således højt af Danmark og i FN. Igennem de seneste 15 år har man på grund af borgerkrige og folkemord udviklet begrebet R2P, der skal være med til at sikre, at mennesker ikke udsættes for overgreb fra deres suveræn. Hvis en stat udnytter sit voldsmonopol, eller ikke bruger det, til skade for statens indbyggere, brydes den sociale kontrakt, og det internationale samfund kan se det som sin pligt at rette op på dette forhold og indsætte et nyt legitimt voldsmonopol. Dette kan i allersidste ende medføre, at Danmark deltager i en intervention, hvor en stats suverænitet tilsidesættes til fordel for enkelte menneskers ve og vel. Danmark kan endda være presset til at gennemføre dette uden om FN. I sin yderste konsekvens kan det betyde, at andre stater også kigger kritisk på Danmark og dets ageren inden for dansk territorium. Endelig betyder det globale fællesskab også, at der er en række steder, hvor suverænitet ikke eksisterer, f.eks. i rummet, i cyberspace og ikke mindst på havet. Her kan der meget klart opstå problemer med, hvem der tager ansvar for hvad. Pirater, der opererer i

internationalt farvand, har den meget store fordel, at ingen stat har tillagt sig suveræniteten og dermed ordenshåndhævelsen. Den manglende suverænitet er her et problem.

Suverænitetsbegrebet er således under forandring, hvor den tætte tilknytning mellem staten, dens legitime voldsmonopol, statens indbyggere og territoriet udfordres. På samme vis udfordrer den manglende suverænitet i det globale fællesskab sikkerheden for de borgere, der agerer i det globale fællesskab. Dette presser staterne til at bruge deres voldsmonopol uden for statens territorium.

Model for suverænitedilemmaer

Helt praktisk fører ovenstående redegørelse frem til, at man kan opstille en model for de kategorier af overvejelser, som følger af den sikkerheds- og forsvarspolitiske diskussion om suverænitet.

Model 1: Kategorisering af sikkerheds- og forsvarspolitiske spørgsmål, der knytter sig til suverænitet

		Territorielt genstandsområde	
		<i>Eget territorium</i>	<i>Uden for eget territorium</i>
Involverede i militær indsats	<i>Selvstændigt</i>		
	<i>Med partnere</i>		

Model 1.1: Kategorisering af sikkerheds- og forsvarspolitiske spørgsmål, der knytter sig til suverænitet – med cases

		Territorielt genstandsområde	
		<i>Eget territorium</i>	<i>Uden for eget territorium</i>
Involverede i militær indsats	<i>Selvstændigt</i>	Case: Siriuspatruljen Spørgsmål: <i>Kan vi?</i>	Case: Befrielse af gidsler Spørgsmål: <i>Vil vi?</i>
	<i>Med partnere</i>	Case: NATO/air policing Spørgsmål: <i>Er det mere effektivt, eller gør det os mere sårbare?</i>	Case: Pirater Spørgsmål: <i>Skal vi tage ansvaret?</i>

Litteraturliste

Adler-Nissen, Rebecca, and Thomas G. Hansen. *Sovereignty Games – Instrumentalizing state sovereignty in Europe and beyond*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

Anthony, Aust. *Handbook of International Law*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Avant, Deborah D., *The Market for Force, The Consequences of Privatizing Security*. 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Beck, Ulrich. *Power in the Global Age*. Cambridge: Polity Press, 2005.

Bjerg, Hans Christian. *Admiral Rechnitzers maritime og politiske erindringer 1905-40*. 1st ed. København: Gyldendal, 2003.

Blair, Tony. *Prime Minister's Speech to Economic Club of Chicago, Chicago 23 April, 1999*. London: Prime Minister's Officer, 1999.

Bodin, Jean. *On Sovereignty*. 10th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Bull, Hedley. *The Anarchical Society, a study of order in world politics*. 1st ed. London: The Macmillan Press Ltd, 1977.

Rasmussen P., Carsten, Adriansen, Inge, and Madsen S., Lennart, eds. *De Slesvigske Hertuger*. 1st ed. Aabenraa: Historisk Samfund for Sønderjylland, 2005.

Clemmesen, Michael H. 'Fra inddragelsen af fredsdividenden til den næste storkrig'. I Frantzen, Ole L., Michael H. Clemmesen, and Thomas W. Friis. *Danmarks Krigshistorie, bind 2*. 1st ed. København: Gad, 2008: 212-229.

DIIS. *Nye trusler og militær magtanvendelse*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2005.

DUPI. *Humanitær Intervention – Retlige og politiske aspekter*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1999.

Forsvarskommissionen. *Dansk Forsvar - Globalt engagement, Beretning fra Forsvarskommissionen af 2008*, København: Forsvarsministeriet, 2009.

Germer, Peter. *Indledning til folkeretten*. 3rd ed. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004.

Halliday, Fred. 'Global Governance: Prospects and problems', i *The Global Transformation Reader*, Cambridge: Polity Press, 2003: 489-499.

Harding, Thomas. 'We should share aircraft carrier, say French.' *The Telegraph* 27 Jan. 2012: Defence. Web. 28 Jan. 2012. <<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/8556054/We-should-share-aircraft-carrier-say-French.html>>.

Held, David, Anthony McGrew et al. *The Global Transformations Reader*. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 2003.

Hobbes, Thomas. *Leviathan, a Critical Edition*. Ed. G.A.J. Rogers and Karl Schuhmann. 1st ed. Bristol: Thoemmes Continuum, 2003.

Holsti, Kalevi J. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Holsti, Kalevi J. *Taming the Sovereigns, Institutional Change in International Politics*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

Krasner, Stephen D. et al. *Problematic Sovereignty – contested rules and political possibilities*. New York: Columbia University Press, 2001.

Larsen, Esben S., Jon Rahbek-Clemmensen, and Mikkel V. Rasmussen. *Forsvaret i Arktis, Suveræniteten, samarbejde og sikkerhed*. 1st ed. København: Center for Militære Studier, 2012.

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, Montevideo: 1933. Web. 28 Jan. 2012. <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>

NATO. *AWACS: NATO's eyes in the sky*. Bruxelles: NATO, 2007.

Nye, Joseph S. & Robert O. Keohane: 'Globalization: What's new? What's not? (And so what?)', i *The Global Transformation Reader*, Cambridge: Polity Press: 75-83.

Rasmussen, Anders F. 'Building security in an age of Austerity.' *Military Technology* 35.1, 2011: 101-103.

Rasmussen, Mikkel V. *Den gode krig? – Danmark i Afghanistan 2006-2010*. 1st ed. København: Gyldendal, 2011.

Rasmussen, Mikkel V. 'Kapacitetsspecialisering.' *Militært Tidsskrift* 122.1, 2004: 60-69.

Ross, Alf et al. *Lærebog i Folkeret*. 6th ed. København: Nyt Nordisk Forlag, 1984.

Schoubye, Jørgen. 'J.H.E. Bernstorffs udenrigspolitik i dansk historisk forskning.' *Historisk Tidsskrift* 12.1, 1966: 536-607.

Seybolt, Taylor B. *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Schou, Peter. *Den Moderne Stat*. 1st ed. København: Levin & Munksgaards Forlag, 1931.

Spiermann, Ole. *Moderne Folkeret*. 2nd ed. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004.

Struwe, Lars B. *Jeg er sikker på, at Danmark har onde hensigter over for Sverige*. Odense: upubliceret ph.d.-afhandling, 2009.

Struwe, Lars B. 'Danmark i 1700-tallet – småstat eller mellemmagt?' i *Historie* 2, 2005: 209-246.

Sørensen, Georg and Robert Jackson. *Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Søvndal, Villy. 'Regeringens sikkerhedspolitiske redegørelse.' *Folketingstidende* R5, 2011: G.

United Nations General Assembly. *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields*. General Assembly, United Nations, 2005.

United Nations Security Council. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*. Security Council, United Nations: A/55/305-S/2000/809, 2000. (Brahimi-rapporten)

UNRIC. *De forenede nationers pagt*, Bruxelles: FN's regionale informationskontor for Vesteuropa, 2012.

Verkuil, Paul R. *Outsourcing Sovereignty*. 1st ed. New York: Cambridge University Press, 2007.

Villaume, Poul. *Allieret med forbehold: Danmark, Nato og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*. 1st ed. København: Eirene, 1995.

Weber, Max et al. 'Politik som levevej' i *Max Weber – Udvalgte tekster*. København: Hans Reitzels Forlag, 2003. 213-267

Wong, Jarrod. 'Reconstructing the Responsibility To Protect in the Wake of Cyclones and Separatism.' *Tulane Law Review*. 84.2, 2009: 219-263.

Bilag 1: Deltagere i workshop den 10. januar 2012

- Adjunkt, ph.d. Rebecca Adler-Nissen, Institut for Statskundskab, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet
- Lektor, ph.d. Anders Henriksen, Centre for European Constitutionalization and Security (CECS), Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet
- Professor MSO, ph.d. Martin Marcussen, Institut for Statskundskab, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet
- Forsker, ph.d. Lars Bangert Struwe, Center for Militære Studier (CMS), Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet
- Professor MSO, ph.d. Mikkel Vedby Rasmussen, Center for Militære Studier (CMS), Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet
- Ph.d.-stipendiat Kristian Knus Larsen, Center for Militære Studier (CMS), Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet