



Stormagterne og dannelsen af folkeretten: Danske implikationer

USA, Rusland og Kina er ofte uenige om de primære regler i folkeretten. Det gælder f.eks. omfanget af retten til selvforsvar i forbindelse med væbnede angreb på stater. Sådanne uenigheder om primære regler kan ofte forklares på traditionel realistisk vis: Magtfulde stater fortolker folkeretten på en måde, der fremmer deres interesser. Men det er ikke altid tilfældet. I nogle situationer er uenigheder om en primær regel ikke drevet af landenes magtpolitiske nationale interesser, men af dybtgående uenigheder om de formelle kilder til folkeretten – dvs. de kilder, der afgør, hvad der kvalificerer som en primær regel.

Stormagterne er enige om, at der er tre formelle kilder til folkeretten: traktater, sædvaner og generelle principper. De er dog ofte uenige om betydningen eller fortolkningen af disse formelle kilder – især de to vigtigste, traktater og sædvaner. Rusland og Kina er traditionelt mere skeptiske over for international sædvaneret end USA. I forbindelse med *jus ad bellum* – de betingelser, hvorunder stater kan føre krig eller i øvrigt anvende væbnet magt – gør det dem f.eks. mere tilbøjelige til at bedømme lovligheden af en tilsyneladende defensiv magtanvendelse med henvisning til Art. 51 i FN-pagten, altså en traktat, end

CMS Memo

September 2025 · Kevin Jon Heller

Centrale pointer

- Stormagterne har forskellige opfattelser af kilderne til folkeretten. USA lægger vægt på både traktater og sædvaner, men fremsætter ofte forbehold eller trækker sig ud af aftaler. Rusland og Kina prioriterer statssuveræniteten og er skeptiske over for sædvaneret.
- Stormagternes forskellige opfattelser påvirker, hvordan de fortolker og anvender folkeretten i spørgsmål om anvendelse af væbnet magt, humanitære folkeret, våbenkontrol og reguleringen af cyberspace.
- At forstå stormagternes uenigheder hjælper Danmark med at deltage effektivt og gøre sin indflydelse gældende i internationale diskussioner om folkeretten, herunder bilateralt og i multilaterale fora.

med henvisning til en "iboende" ret til selvforsvar som en del af sædvaneretten.

For at kunne navigere i stormagtsstridigheder, der vedrører folkeretten, er det derfor ikke nok for Danmark at forstå de substantielle uenigheder mellem USA, Rusland og Kina. Det er også nødvendigt at være opmærksom på, hvornår og hvordan stormagterne er uenige om de formelle kilder til folkeretten. Danmark skal med andre ord både forstå, hvad folkeretten ifølge stormagterne tilsiger og hvordan folkeretten ifølge stormagterne konstrueres og udvikles. Uden denne viden vil det for Danmark være vanskeligt at engagere sig og gøre sig gældende over for med stormagterne og deres allierede, hvad enten det er bilateralt eller i forskellige multilaterale fora, der er dedikeret til folkerettens forskellige områder.

Størstedelen af den eksisterende forskning i komparativ folkeret fokuserer på stormagternes uenigheder om de primære folkeretlige regler. CMS-rapporten *The Great Powers and the Formation of International Law* ser derimod nærmere på, hvordan disse uenigheder afspejler underliggende forskelle mellem USA, Rusland og Kina i spørgsmålet om, hvordan man skal forstå betydningen af folkerettens formelle kilder.

Rapporten forklarer, hvordan USA, Rusland og Kina generelt opfatter de formelle kilder til folkeretten – hvilke kilder de privilegerer og hvorfor, metodologiske uoverensstemmelser i, hvordan de forstår og anvender en bestemt kilde, mv. USA betragter almindeligvis traktater som bindende for de stater, der tilslutter sig, men amerikanerne er ofte selv langsomme til at ratificere traktater. Samtidig har USA et komplekst forhold til internatio-

nal sædvaneret og tager ofte forbehold eller trækker sig ud af aftaler. Rusland prioriterer statssuverænitet som det afgørende princip. Russerne er skeptiske over for international sædvaneret og fremhæver traktater som hjørnesten i folkeretten. Kina deler skepsissen over for sædvaneretten og har ligeledes fokus på statssuverænitet. I praksis er kinesernes tilgang, at internationale forpligtelser kun overholdes selektivt, dvs. når det flugter med landets nationale interesser. De tre stormagters forskellige opfattelser har stor indflydelse på, hvordan de fortolker og anvender folkeretten i praksis.

Dette ses i en analyse af stormagternes forskellige folkeretlige tilgange på fire centrale områder: anvendelse af væbnet magt, humanitær folkeret, våbenkontrol og cyberspace. Med hensyn til anvendelsen af væbnet magt er stormagterne uenige om omfanget af retten til selvforsvar, foregribende (*anticipatory*) selvforsvar, beskyttelse af statsborgere, humanitær intervention og brug af væbnet magt mod ikke-statslige aktører. Med hensyn til den humanitære folkeret er der færre fortolkningsuenigheder. Det skyldes først og fremmest, at reglerne på området (med undtagelse af ikke-internationale væbnede konflikter) er forankret i traktater, der binder både USA, Rusland og Kina. Med hensyn til våbenkontrol – herunder angående atomvåben, autonome våbensystemer og rumbaserede våben – er stormagterne relativt enige: de er generelt mere skeptiske over for våbenkontrol end andre stater, og de foretrækker, at området reguleres via traktater frem for sædvane. Endelig er stormagterne uenige om, hvordan og i hvor høj grad forskellige folkeretlige principper og regler gælder i cyberspace, og hvor meget hhv. traktater og sædvane bør tillægges i reguleringen af området.





Anbefalinger

Rapportens overordnede anbefaling er, at Danmark sikrer en dybere forståelse af stormagternes opfattelser af og tilgange til folkerettens formelle kilder. Dette vil indebære en forøget dansk indsigt i, hvorfor stormagterne mener det, de gør, og handler, som de gør, i relation til folkerettens primære regler. En sådan dybere forståelse er praktisk vigtig for Danmark på to måder.

1. For det første er det afgørende for Danmarks effektive deltagelse i multilaterale diskussioner om specifikke områder af folkeretten, som berører Danmark, hvor stormagternes synspunkter ofte har overordentlig stor, men ofte uberettiget, indflydelse - FN's Sjette Komité, OEWG om cyber, GGE om autonome våben, selv Folkeretskommissionen. Det er ikke bare fora, hvor stater kan udtrykke deres egne synspunkter om folkeretten; det er også fora, hvor stater kan forsøge at overtale andre stater til at indtage lignende synspunkter.

En lille stat som Danmark vil have meget lettere ved at påvirke sådanne diskussioner, hvis man har en dyb forståelse af, hvilken formel kilde en stormagt foretrækker, og hvilke slags argumenter vedrørende fortolkning og anvendelse af de formelle kilder en stormagt har tendens til at acceptere.

I betragtning af USA's modvilje mod enhver form for "hård" regulering af autonome våbensystemer ville Danmark f.eks. være bedre stillet ved at forsøge at overtale USA til at støtte et frivilligt adfærdskodeks for autonome våbensystemer end ved at lobbye USA til at støtte en traktat, der ville forbyde dem.

På samme måde ville Danmark finde det vanskeligt at have en produktiv diskussion med USA om, hvilke bestemmelser i den første ændringsprotokol (AP I) der er sædvane, uden i det mindste at anerkende USA's insisteren på, at landet er særligt berørt med hensyn til hver eneste regel i den humanitære folkeret.

Denne form for "tyk" viden om, hvordan stormagterne ser på de formelle kilder til folkeretten, vil være mest nyttig for Danmark i forbindelse med bilaterale diskussioner med USA. Det er usandsynligt, at Danmark kan påvirke, hvordan Rusland og Kina ser på folkeretten. Men det betyder ikke, at det ikke har noget formål at forstå Ruslands og Kinas syn på de formelle kilder. Tværtimod er en sådan forståelse stadig helt nødvendig i multilaterale diskussioner og forhandlinger.

Som vi har set, påberåber stormagterne sig ganske vist de samme folkeretlige principper og regler, når de fremmer deres interesser i fora som GGE og OEWG, men de forstår ikke altid disse principper og regler på samme måde. Det bedste eksempel er suveræniteten: Selvom det kan virke harmløst at inkludere en henvisning til suveræniteten i en multilateral traktat – alle stater værdsætter deres suveræniteten – er det meget sandsynligt, at Rusland, Kina og deres allierede henviser til suveræniteten i sin østfaliske form, hvor "suveræniteten" betyder statens magt til at ignorere individuelle rettigheder, der er garanteret af folkeretten. Hvis man ikke anerkender dette faktum, kan det føre til dårlige diplomatiske resultater.

2. Der er en anden grund til, at en lille stat som Danmark bør være opmærksom på, hvordan stormagterne forstår forholdet mellem de formelle kilder og de primære regler i folkeretten.

Det vil understrege vigtigheden af, at Danmark har en klar og velafgrænset holdning til sin egen forståelse af dette forhold.

Selvom veluddannede statslige folkeretsjurister normalt er opmærksomme på, hvordan deres stat generelt forholder sig til traktater og sædvane, er kun få uddannet til at være opmærksomme på subtile metodologiske forskelle mellem, hvordan Danmark forholder sig til de formelle kilder, og hvordan andre stater gør. At erkende, hvordan disse forskelle kan føre til uenighed i god tro om primære folkeretlige regler – selv mellem allierede – kan hjælpe en lille stat som Danmark med at afklare sin holdning til forskellige metodologiske spørgsmål: om man skal lægge vægt på traktat, sædvane eller *soft law* på et bestemt rets område; hvilken teori om traktatfortolkning man skal støtte; hvordan tavshedens rolle i skabelsen af sædvane skal forstås.

Med klare holdninger til sådanne metodologiske spørgsmål vil Danmark finde det meget lettere at forsvare sine juridiske interesser – og sine allieredes juridiske interesser – i de forskellige spørgsmål, der er omfattet af denne rapport.

The Great Powers and the Formation of International Law: Implications for Denmark

Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *The Great Powers and the Formation of International Law: Implications for Denmark*, udgivet af Center for Militære Studier på Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i sin fulde længde under "Publikationer" på CMS' hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om emnet, kan du også læse CMS-publikationerne:

- *International Humanitarian Law and Lethal Autonomous Weapon Systems: Legal Considerations for Acquisition and Procurement (2023)*
- *Low-intensity Cyber Operations and State Sovereignty in Cyberspace (2022)*

Om CMS

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

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilstudiesCPH](https://twitter.com/MilstudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies