



P.J.IV.j.nr.105.I.48.a.

genpart til: 93.USA.8.o.

FORTEGNIS

Notits

Available from nukestrat.com.
Source: Danish Institute for Foreign Affairs,
Greenland During the Cold War
(Copenhagen: Gyldendal, 1997), Volume II.

Foreløbig vurdering af bestemmelserne om fremmede krigsskibes adgang til dansk territorialfarvand i relation til Danmarks atompolitik.

I. Danmarks atompolitik.

Danmarks atompolitik er bl.a. fastslået ved en række udtalelser i folketinget. Af disse citeres nedenfor statsministerens udtalelse den 29. maj 1963, som specielt berører de danske farvande:

"Daniske farvande og danske havne er dansk territorium og som sådant naturligtvis omfattet af regeringens almindelige stilling til spørgsmålet om placering af atomammunition på dansk territorium. Dette er de svrige NATO-medlemmer klar over".

Herved må det naturligvis være underforstået, at den danske atompolitik kun finder anvendelse på dansk territorialfarvand i den udstrækning, hvori det er foreneligt med folkerettens almindelige grundsætninger.

Nedenfor behandles følgende problemstilling:

- I hvilket omfang giver de eksisterende nationale danske adgangsbestemmelser sikkerhed for, at den danske atompolitik overholdes på dansk territorium?
- I hvilket omfang kan vi inden for rammerne af folkerettens almindelige grundsætninger ved fastsættelse af de danske adgangsbestemmelser gennemføre den danske atompolitik for esterriatoriats vedkommende?

II. De nationale danske adgangserer.

1. Handelskibe.

Handelsministeriets søfartsafdeling har på forespørgsel oplyst, at der ikke i dansk lovgivning findes bestemmelser om fremmede skibes transport af farlige stoffer gennem

dansk søterritorium.

De i bekendtgørelse nr. 387 af 14. november 1952 om transport til søs af farligt gods indeholdte bestemmelser gælder kun for danske skibe og for fremmede skibe, som anløber dansk havn eller på dansk søterritorium indlader eller omlader gods eller passagerer. Bestemmelserne gælder også for Færøerne og Grønland.

2. Krigsskibe.

Bestemmelser om fremmede krigsskibes adgang til dansk område (herunder Færøerne og Grønland) under fredsforhold indeholdes i kgl. anordning nr. 356 af 25. juli 1951, som endvidere omhandler fremmede militære luftfartøjer.

Ifølge disse bestemmelser er det principielt tilladt fremmede krigsskibe at passere eller opholde sig i dansk ydre og indre territorialfarvand (§ 5).

Der gælder dog følgende begrænsninger og undtagelser:

- a) Passage eller ophold ud over 2 døgn kræver forudgående diplomatisk anmeldelse (§ 6).
- b) Til passage eller ophold i indre territorialt farvand samt Lillebælt kræves ligeledes anmeldelse (§ 7).
- c) Anløb eller passage af Frederikshavns, Helsingørs samt Københavns havneområder kræver forudgående tilladelse. Anmeldelse er dog tilstrækkelig ved passage af Hollanderdybet og Drogden (§ 8).
- d) Farvande, der helt er lukkede for fremmede krigsskibe, er Isefjorden, Limfjorden, Smålandsfarvandet, farvandet syd for Fyn og Ålsund.
- e) Der kræves endvidere forudgående tilladelse, såfremt flere end 3 krigsskibe samtidig agter at opholde sig i dansk farvand inden for samme marinekommando, eller såfremt et krigsskib agter at opholde sig i dansk farvand ud over 4 dage (§ 11).

Anmeldelse og tilladelse er ikke nødvendig for fartsøjer i nså.

I modsætning til, hvad der gælder for militære luftfartøjers passage (§ 16), fastsætter anordningen ikke begrænsninger med hensyn til krigsskibenes armering og ammunition.

I det omfang, adgangsordeningen som ovenfor nævnt kræver tilladelse til fremmede krigsskibes passage eller ophold på dansk område, ligger det i sagens natur, at en tilladelse kan gøres betinget af, at vedkommende krigsskib ikke medfører kærnevåben.

I forbindelse med amerikanske flådebesøg i danske havne har udenrigsministeriet i visse tilfælde underhånden henledt forsvarsministeriets opmærksomhed på, at de amerikanske skibe ikke måtte have atomammunition ombord, og at udenrigsministeriet gik ud fra, at dette blev tilkendegivet over for amerikanerne. I overensstemmelse med denne praksis gjorde man fra dansk side i forbindelse med godkendelsen af programmet for amerikanske flådebesøg i 1967 opmærksom på, at godkendelsen blev givet under den forudsætning, at de amerikanske skibe ikke medførte atomvåben, og at det nok ville være hensigtsmæssigt, hvis vedkommende skibschefer på forhånd var orienteret om dette forhold og kunne besvare eventuelle forespørgsler fra pressen i overensstemmelse hermed.

I den anledning spurgte den amerikanske ambassadør under en samtale med den daværende stats- og udenrigsminister i maj 1967 i dyb fortrolighed, om man ikke skulle standse alle amerikanske flådebesøg. Ambassadøren henviste til, at ingen amerikanske skibschefer var bemyndiget til at oplyse, om der var atomammunition ombord på de amerikanske skibe. Stats- og udenrigsministeren svarede, at de amerikanske flådebesøg burde fortsætte, og at man fra dansk side - uanset risikoen for pressepolemik - kunne akceptere, at vedkommende skibschefer i tilfælde af forespørgsler fra pressen gav udtryk for, at de ikke kunne udtale sig om, hvorvidt de amerikanske skibe medførte atomvåben.

Det besluttedes, at vi i konsekvens heraf i fremtiden skulle undlade at "minde amerikanerne om vor atompolitik" i forbindelse med godkendelse af amerikanske flådebesøg.

Som det fremgår af foranstående, er forholdet isvrigt det, at de gældende danske adgangsbestemmelser for fremmede krigsskibe giver meget vidtgående adgang til passage gennem og ophold i dansk ydre og indre territorialfarvand og ikke indeholder særlige bestemmelser om armering. Disse regler foreslås skærpet i det udkast til revideret adgangsordening, der for tiden er under udarbejdelse. Herefter kræves tilladelse til ophold på - men ikke passage gennem - det ydre territorialfarvand samt tilladelse til ophold på og passage gennem indre danske farvande (bortset fra passage af Lillebalt og Hollænderdybet/Drogden). Selv med denne skærpelse vil der altså ikke være hjemmel til at udstede et generelt forbud mod passage af dansk territorium af krigsskibe, der medfører atomvåben.

III. Folkerettens almindelige grundsætninger vedrørende søterritoriet.

1. Generelt.

Genårekonventionen om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone, af 29. april 1958 fastsår i artikel 14, stk. 1, at skibe fra alle stater nyder ret til uskadelig gennemfart af det ydre territorialfarvand.

Artikel 14, stk. 4, bestemmer, at gennemfart er uskadelig, i det omfang den ikke er til skade for kyststatens fred, orden og sikkerhed, og at den skal finde sted i overensstemmelse med konventionens bestemmelser og andre folkeretlige regler.

I publikationen "Law of the Sea" (november 1958), pag. 234 udtaler professor Max Sørensen herom:

"In placing emphasis on the passage as such, not on the acts committed during passage, the provision now extends the rights of the coastal state and allows it to interfere with passage on such grounds as the nature of the cargo and its ultimate destination - provided, of course, that such factors are genuinely of a character to prejudice the security of the coastal state in the specific case".

Konventionens artikel 17 bestemmer, at fremmede skibe, som benytter retten til uskadelig gennemfart, skal overholde de love og forskrifter, som kyststaten har fastsat i overensstemmelse med folkeretten, og især love og forskrifter vedrørende transport og sejlads. Herom udtaler professor Max Sørensen sammesteds:

"Thus, it follows that the coastal state is authorized to enforce its laws and regulations on foreign ships passing through its territorial sea, but is not allowed to prevent a ship from passing through merely on the ground of a violation of such laws or regulations".

Om kyststaten herefter i medfør af artikel 16 kan hindre gennemfart synes at måtte bero på en fortolkning af ordene "kyststatens fred, orden og sikkerhed".

For så vidt angår atomdrevne skibe har udenrigsministeriets rådgiver i folkeret i et notat af 19. oktober 1959 udtalt følgende:

"For så vidt angår atomdrevne skibe kan der ikke være tvivl om, at den blotte omstændighed, at

et skibs maskineri er af en særlig farlig beskaffenhed, ikke efter traditionelle begreber bevirker, at passagen mister karakteren af uskadelighed. Der er jo her ikke tale om, at skibet foretager sig nogen særlig farlig handling under gennemsejlingen. Hvis man derimod lægger Genèvekonventionens definition til grund for spørgsmålets bedømmelse, kan det muligvis hævdes, at den blotte passage rummer et faremoment, som berøver passagen dens karakter af at være uskadelig. Spørgsmålet er tvivlsomt. Det danske standpunkt til spørgsmål om passageretten i almindelighed har traditionelt været liberalt. Hensynet til dansk skibsfarts interesser i fremmede farvande og ønsket om ikke at berede Danmark udenrigspolitiske vanskeligheder for såvidt angår passagen til og fra Østersøen har været bestemmende i så henseende og har ført til, at en passage betragtes som uskadelig, så længe der ikke fra skibet foretages nogen særlig handling i strid med kyststatens interesser. I overensstemmelse med denne almindelige fortolkningstendens bør man efter min mening besvare spørgsmålet om atomodrevne skibes passageret til gunst for passagefriheden.

Med udgangspunkt i disse betragtninger kan det formentlig hævdes, at et atomodrevt skibs passage kun kan nægtes,

- 1) hvis der er grund til at antage, at der fra skibet vil kunne udpumpes affald (spildevand), som frembyder fare for kyststaten (noget sådant forekommer formentlig næppe ved de anvendte konstruktioner) samt
- 2) hvis der er særlig grund til at antage, at skibets reaktoranlæg er af en sådan konstruktion, at det frembyder fare for omgivelserne i tilfælde af "normale" nautiske forhold.

Hvis derimod skibets konstruktion er af en sådan art, at fare for omgivelserne kun kan befrygtes i tilfælde af uheld af ganske uforudselig karakter, vil jeg ansæ det for tvivlsomt, om passagen kan forbydes under påberøbelse af, at den ikke er uskadelig.

I de tilfælde, hvor tvivl kan opstå med hensyn til passagens karakter, vil det få væsentlig betydning, hvem der må have bevisbyrden for, at passage ikke kan betragtes som uskadelig. I forbindelse med det almindelige udgangspunkt, som er passagefriheden, må det utvivlsomt antages, at den, der vil hævde begrænsning i passagefriheden, i den foreliggende situation altså kyststaten, må have bevisbyrden for, at skibets passage vil frembyde en særlig fare.

Når det drejer sig om skibe, der ikke i deres respektive hjemlande anses for at frembyde nogen specifik fare for omgivelserne, og som frit sejler på det åbne hav, uden at der fra nogen side rejses indsigelse derimod, må det efter min mening utvivlsomt være Danmark, der har bevisbyrden for, at skibenes passage gennem de danske strøder vil frembyde en sådan fare, at den kan forhindres. Da formodningen må være for, at sådanne skibe ikke frembyder specifik fare, kan passageretten heller ikke gøres betinget af, at danske myndigheder får adgang til at gøre sig bekendt med skibets konstruktion.

P.J.IV. har ikke grundlag for at vurdere den relative risiko ved sejlads af henholdsvis atomdrevne skibe og skibe, som transporterer atomammunition. Virkningerne af en atombombeeksplosion vil vel kunne være meget mere omfattende end konsekvenserne af f.eks. en kollision, der involverer et atomdrevet skib. På den anden side er det relevant, at atomenergien netop udnyttes i de atomdrevne skibe, og at disse reaktoranlæg måske er mere sårbare i tilfælde af kollision end uarmet atomammunition.

2. Specielt om krigsskibe.

Foranstående bestemmelser gælder ifølge samme Genèvekonventions bogstav også for krigsskibe. Artikel 23 bestemmer dog specielt for krigsskibe, at kyststaten kun kan forlange, at krigsskibet forlader det ydre territorialfarvand, hvis det ikke overholder kyststatens forskrifter for gennemfart, og ikke som for handelsskibe gennemtvinge forskrifterne.

Under Genèvekonferencen lykkedes det imidlertid ikke at nå til enighed om reglerne for krigsskibes passage af det ydre territorialfarvand. Medens de vestlige søfartsnationer modsatte sig en regel om, at krigsskibes passage kunne gøres betinget af forudgående tilladelse eller anmeldelse, var sætblokken og en del asiatiske-afrikanske stater af den opfattelse, at gennemfart kunne gøres betinget af forudgående tilladelse. Spørgsmålet om krigsskibes passage af det ydre territorialfarvand står derfor trods konventionens bogstav åbent. Ved undertegnelsen af konventionen har Sovjetunionen og de søtlige stater da også taget forbehold om, at kyststaten har ret til at fastsætte regler for meddelelse af tilladelse til fremmede krigsskibes gennemfart.

3. Specielt om de danske strøder.

Foranstående regler om passage af det ydre territorialfarvand gælder i princippet også for internationale strøder. Genèvekonventionens artikel 16, stk. 4, bestemmer

ner dog, at der end ikke må foretages midlertidig ophævelse af fremmede skibes ret til uskadelig gennemfart af internationale stræder.

Den usikkerhed, der består med hensyn til krigsskibenes passageret igennem søterritoriet i almindelighed, får for Danmarks vedkommende ringe praktisk betydning, idet der specielt med hensyn til passageretten i internationale stræder ikke kan være tvivl om, at der er en ubetinget ret til uskadelig passage.

For så vidt angår dansk ydre territorielt farvand i Øresund og Store Bælt må det derfor fastholdes som utvivlsomt, at Danmark er forpligtet til at indrømme fremmede skibe uskadelig passageret, uden at der kan stilles krav om forudgående anmeldelse eller tilladelse.

Det afgørende må formentlig være, at det vel ikke kan siges, at der fra et skib med atomvåben om bord eo ipso foretages "nogen særlig handling i strid med kyststatens interesser", jfr. professor Max Sørensens ovenfor side 4-6 citerede betragtninger om den traditionelle danske fortolkningstendens, der er begrundet i væsentlige danske udenrigspolitiske interesser. Det må derfor formentlig antages, at man ikke kan nægte sådanne skibe passage - idet der bortses fra den usikkerhed, der består med hensyn til krigsskibenes passageret gennem søterritoriet i almindelighed, d.v.s. uden for Øresund og Storebælt.

Noget andet er, at passage også for disse farvandes vedkommende vil kunne nægtes, hvis det i et konkret tilfælde konstateres, at passagen faktisk frembyder en risiko for kyststaten f.eks. som følge af en fejl i atom anlæg eller beskadiget atomammuniton.

IV. Foreløbige konklusioner.

Af de ovenfor anførte foreløbige bemærkninger kan der formentlig drages følgende konklusioner:

- 1) Det bør formentlig overvejes, om vi - i tilfælde, hvor der efter de nuværende eller andre adgangsregler for fremmede krigsskibe kræves tilladelse til fremmede krigsskibenes ophold på og passage gennem dansk territorialfarvand - bør fastsætte bestemmelser eller indføre en praksis, hvorefter sådan tilladelse gives betinget af, at sådanne skibe ikke medfører atomvåben.
- 2) Spørgsmålet om, hvorvidt vi folkeretligt kan indføre et generelt forbud mod transport af atomvåben på dansk søterritorium, må besvares benægtende.

formentlig
Det må/være en konsekvens af folkerettens almindelige regler, at der er ret til fri besejling - i hvert fald for så vidt angår dansk ydre territorialfarvand i Øresund og Storebælt, uanset om det drejer sig om transport af atomvåben. Derimod kunne der være tale om i forbindelse med den stedfindende revision af adgangsordeningen at overveje mulighederne for at fastsætte bestemmelser, hvorefter der - bortset fra de internationale stræder - krævedes tilladelse til enhver passage af det ydre territorialfarvand af krigsskibe, som transporterer atomammuniton.

- 3) En skærpeelse af de danske adgangsbestemmelser efter disse retningslinier forudsætter, at Danmark i forbindelse med den forestående ratifikation af Genèvekonventionen tager et her-til svarende forbehold over for konventionens artikel 23.
- 4) Sådanne skærpede adgangsbestemmelser vil - såfremt det skønnes hensigtsmæssigt - kunne suppleres med særlige sikkerhedsregler og sejladsforskrifter for de pågældende skibes passage af danske farvande.

P.J.IV., den 10. februar 1968

Niels Hoel

Så vidt jeg kan se, knytter problemet sig til

- 1) anløb af havne og andet indre territorialt farvand, og
- 2) passage i gennemsejlingsforvandene.

Derimod er der vel nappe noget praktisk problem med hensyn til

- 3) passage gennem ydre territorialt farvand iøvrigt.

ad 1) Fra et folkeretligt synspunkt har vi her frihed til at fastsætte de generelle bestemmelser og stille de konkrete betingelser i enkelttilfælde, der anses for påkrævede og politisk forsvarlige. Dette er jo et forhold, som umiddelbart berører vort forhold til USA.

ad 2) Jeg er enig i, at vi ikke kan stille betingelser vedrørende ombordværende ammunition for så vidt angår fremmede krigsskibes benyttelse af gennemsejlingsfarvandene. Den blotte omstændighed, at der medføres atomammuniton, berører ikke passagen

stere mod en eventuel dansk forskrift om, at atomammunition ikke måtte medføres under passage af de danske gennemsejlingsfarvande. Nogen mulighed for at kontrollere overholdelsen af en sådan forskrift ville vi i øvrigt heller ikke have.

ad 3) Hvis man mener, at den foreliggende situation kræver, at der "sker noget" i skærpente retning, kunne man efter min mening overveje det under pkt. 3 nævnte problem med henblik på at forbyde ophold på dansk søterritorium uden særlig tilladelse. Et forbud mod - eller en skærpelse af betingelserne for - passage gennem ydre territorialt farvand uden for gennemsejlingsfarvandene vil jeg derimod ikke tilråde. Det kunne fremkalde indsigelser fra de vestlige sømagter.

Den 11. februar 1968.

sign. Max Sørensen