



InterMil-opdatering nr. 5 om folkeretten og krigen i Ukraine

Af Marc Schack, Iben Yde, Sorch MacLeod & Astrid Kjeldgaard-Pedersen

1. april 2022

InterMil-opdatering nr. 5 indeholder svar på følgende spørgsmål:

- **Må man frihedsberøve lokale politiske ledere efter folkeretten?**
- **Hvad siger folkeretten om lejesoldater?**
- **Hvad siger folkeretten om deportationer/tvangsflytninger?**
- **Hvad siger folkeretten om angreb på kulturarv?**

Den væbnede konflikt i Ukraine er nu gået ind i sin anden måned, og historier om navnlig Ruslands krænkelser af den humanitære folkeret fylder fortsat meget i mediebilledet.

Må man frihedsberøve lokale politiske ledere efter folkeretten?

Der har i forbindelse med konflikten være adskillige meldinger om, at lokale politiske ledere og embedsmænd i Ukraine er blevet bortført og frihedsberøvet af russiske styrker. Senest har FN fredag den 25. marts meldt ud, at der er dokumentation for vilkårlige frihedsberøvelser af 15 lokalpolitikere eller embedsmænd samt et antal journalister og aktivister. Særligt en videooptagelse, hvor borgmester Ivan Fedorov fra den sydøstukrainske Melitopol føres bort med en hætte over hovedet - angiveligt af russiske soldater eller pro-russiske militser – har vakt opsigt. Lovligheden af angreb på og frihedsberøvelse af lokale politiske ledere og embedsmænd i en international væbnet konflikt afhænger af vedkommendes folkeretlige status og adfærd i den konkrete situation. Det klare udgangspunkt er, at civile – i modsætning til kombattanter – hverken må angribes eller frihedsberøves. Dette udgangspunkt fraviges dog, hvis civile 1) tager direkte del i fjendtlighe-

derne eller 2) på anden måde udgør en kvalificeret sikkerhedsrisiko for modparten. For at tage stilling til, om Fedorov og andre lokale politiske ledere opfylder det første punkt, skal det vurderes, om de konkret har udført handlinger, der har påvirket de russiske militære operationer eller kapaciteter negativt. Der skal være direkte årsagssammenhæng mellem disse handlinger og den negative påvirkning, ligesom handlingen skal have direkte forbindelse til konflikten. At en borgmester som Fedorov muligvis i kraft af sin lederrolle har været med til at planlægge og koordinere evakuering af og nødhjælp til civile eller andre ikke-militære foranstaltninger er ikke nok til, at han anses for at have deltaget direkte i kamphandlingerne. Som det følger af det andet punkt ovenfor, åbner folkeretten imidlertid en snæver mulighed for at internere civile, som udgør en sikkerhedsrisiko i relation til den væbnede konflikt. Sikkerhedsrisikoen skal dog være af en sådan karakter, at internering er absolut påkrævet. Det er vanskeligt at vurdere, om sikkerhedsinternering kan komme på tale i Fedorovs tilfælde, da vi ikke har indblik i de russiske bevæggrunde for frihedsberøvelsen. Borgmesterens varetagelse af sit civile hverv som politisk leder vil dog næppe i sig selv være tilstrækkeligt. Meget tyder med andre ord på, at bortførelsen af Fedorov og andre lokale politiske ledere og embedsmænd i Ukraine udgør en krænkelse af den humanitære folkeret. I tilfælde hvor de russiske myndigheder endvidere forsøger at skjule eller nægter at anerkende frihedsberøvelser af civile, kan der endda være tale om såkaldte tvungne forsvindinger, der i særligt omfattende tilfælde kan udgøre en forbrydelse mod menneskeheden, som de ansvarlige kan retsforfølges for ved Den Internationale Straffedomstol (ICC).

Hvad siger folkeretten om lejesoldater?

Brugen af lejesoldater i væbnede konflikter er problematisk af flere grunde. Først og fremmest står lejesoldater i modsætning til

almindelige soldater ofte ikke direkte til ansvar over for nationale regeringer. Derfor er det i praksis forbundet med store vanskeligheder at holde lejesoldater ansvarlige for deres handlinger, herunder eventuelle overtrædelser af den humanitære folkeret og menneskerettighedskrænkelser. Rusland har i forbindelse med konflikten i Ukraine ifølge adskillige medier gjort brug af lejesoldater, inklusive den berygtede Wagner-gruppe, som bl.a. er kendt fra brutale operationer under borgerkrigen i Syrien. Det er imidlertid fortsat tvivlsomt, om nogle af de personer, der deltager i kamphandlingerne, opfylder den folkeretlige definition af lejesoldater, som fremgår af artikel 47 i Tillægsprotokol 1 til Genève-konventionerne. Artikel 47 forbyder ikke brug af lejesoldater, men foreskriver blot helt kort i stk 1, at de ikke har ret til status som kombattant eller krigsfange. Stk 2. indeholder en meget detaljeret definition, og samtlige betingelser skal være opfyldt, før en person kan karakteriseres som lejesoldat. Den pågældende skal bl.a. 1) "være blevet specielt hvervet med henblik på at deltage i" – og skal faktisk deltage i – kamphandlinger under en væbnet konflikt, 2) være drevet "i alt væsentligt" af et ønske om "personlig vinding", og rent faktisk have fået tilsagn om "et betydeligt vederlag, der væsentligt overstiger det, der udloves eller betales til kombattanter med tilsvarende rang og funktion i den pågældende parts væbnede styrker." Vedkommende må endvidere 3) "hverken være statsborger hos en af de stridende parter eller bosiddende i et territorium, der kontrolleres af en stridende part", 4) "ikke være medlem af en stridende parts væbnede styrker", og "ikke være blevet udsendt af en stat, der ikke deltager i konflikten, til tjenstlige opgaver som medlem af dennes væbnede styrke" (f.eks. fredsbevarende operation). Hvis f.eks. medlemmer af Wagner-gruppen deltager i de aktuelle kamphandlinger i Ukraine, vil de falde uden for definitionen af lejesoldater i artikel 47, hvis de er russiske statsborgere. Medlemmer af Wagner-gruppen med et andet statsborgerskab end russisk (eller ukrainsk) kan – hvis alle de øvrige betingelser er opfyldt – blive betragtet som leje-

soldater. Da artikel 47 blot konstaterer, at lejesoldater ikke har ret til kombattant- eller krigsfangestatus, vil samtlige medlemmer uanset statsborgerskab efter omstændighederne blive anset for civile, der deltager aktivt i kamphandlingerne (som beskrevet ovenfor). Det er endvidere værd at bemærke, at Ukraine – men ikke Rusland – har ratificeret FN's konvention om lejesoldater fra 1989, som forbyder rekruttering, brug, finansiering og træning af lejesoldater.

Hvad siger folkeretten om deportationer/tvangsflytninger?

Rusland er ad flere omgange blevet anklaget for at tvangsflytte og/eller deportere civile ukrainere i forbindelse med den russiske militære offensiv. Mest bemærkelsesværdige er de specifikke anklager om, at Rusland har deporteret flere tusinde civile fra området omkring den belejrede havneby, Mariupol, og tvunget dem ind på russisk territorium. Hvis der er hold i disse anklager, kan der være tale om en ganske alvorlig overtrædelse af krigens love. Tvangsflytninger og deportationer af civile er reguleret i den del af den 4. Genève-konvention, der omhandler besatte områder, nærmere bestemt artikel 49. Det er derfor nødvendigt først at afklare, om og i hvilke områder Rusland udøver tilstrækkelig kontrol og myndighed til at udgøre en "besættelsesmagt". I den konkrete sammenhæng påstås det, at Rusland har været i stand til at udpege personer og grupper, der befandt sig i området omkring Mariupol, og tvinge dem til at flygte ud af Ukraine og ind på russisk territorium. Hvis dette kan dokumenteres, må det formodes, at betingelserne om kontrol og myndighed er opfyldt for så vidt angår de relevante områder. Artikel 49 fastslår i forlængelse heraf, at tvangsflytninger og deportationer som alt overvejende hovedregel er ulovlige. Lovligheden af den type handlinger forudsætter, at det er absolut nødvendigt som led i evakueringen af en befolkning af hensyn til deres egen sikkerhed, eller at det er påkrævet af særligt tungtvægende militære grunde. Og selv hvis en af de to lovlighedsbetingelser er opfyldt, gælder

der en række begrænsninger. Navnlig må man ikke flytte befolkningen ud af det besatte område, medmindre det er fysisk umuligt at gøre andet. Det er meget svært at forestille sig, at Rusland kan løfte bevisbyrden for, at deportationer fra området omkring Mariupol opfylder betingelserne for lovlighed. Det forekommer langt mere sandsynligt, at der er tale om et alvorligt brud på krigens love. Efter omstændighederne vil overtrædelsen både kunne klassificeres som en krigsforbrydelse og som et element i forbrydelser med menneskeheden, som de ansvarlige kan retsfølges for ved ICC.

Hvad siger den folkeretten om angreb på kulturarv?

Krigshandlingerne i Ukraine vækker bekymring for landets kulturarv som f.eks. historiske bygninger, kirker, klostre og museer. Forpligtelsen til at skelne mellem kombattanter og civile omfatter i den humanitære folkeret også militære og civile objekter. Artikel 53 i Tillægsprotokol 1 forbyder eksplicit fjendtlige handlinger rettet mod kulturelle genstande og benyttelse af sådanne genstande til støtte for en militær indsats. Både Rusland og Ukraine har endvidere ratificeret UNESCOs Haag-konvention om beskyttelse af kulturarv i væbnede konflikter fra 1954. I kraft af konventionens artikel 4, stk. 1, er staterne forpligtet til at respektere kulturarv både på eget og på fremmed territorium. Forpligtelsen indebærer i forbindelse med væbnet konflikt bl.a., at fjendtlige handlinger ikke må rettes mod kulturværdier, ligesom parterne skal afholde sig fra at bruge kulturværdier og deres umiddelbare omgivelser til formål, som vil kunne udsætte dem for ødelæggelse eller skade. Beskyttelsen af kulturarv er imidlertid ikke absolut. Ifølge artikel 4, stk. 2, kan stk. 1 fraviges i tilfælde, hvor "bydende militær nødvendighed" kræver det. Artikel 4, stk. 3, forpligter endvidere parterne til bl.a. at forbyde og hindre plyndring af kulturværdier og vandalisme, ligesom de skal afholde sig fra at beslaglægge kulturværdier, der befinder sig på andre staters territorium. Det er værd at bemærke, at forsætlige angreb på f.eks. byg-

ninger, der anvendes til kunst, samt historiske mindesmærker, som ikke i den konkrete situation udgør lovlige militære mål, er en del af ICC-Statuttens definition af krigsforbrydelser.

Temaer i næste uge:

I InterMil-opdatering nr. 6 retter vi fokus mod masseødelæggelsesvåben:

- Hvad siger folkeretten om atomvåben?
- Hvad siger folkeretten om kemiske og biologiske våben?

Om InterMil-opdateringerne:

I forbindelse med situationen i Ukraine udsender InterMil-projektets forskere ugentlige opdateringer. Her præsenterer vi i kort form de folkeretlige problemstillinger, konflikten løbende rejser, og giver vores svar på, hvordan de skal løses. Vi adresserer både temaer, som har været rejst i medierne, og temaer, som er ligget i forlængelse af vores forskning.

Om InterMil:

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

Læs mere om InterMil her:

<https://jura.ku.dk/icourts/research/intermil/>

Kontakt os

Astrid Kjeldgaard-Pedersen, professor mso
(astrid.kjeldgaard-pedersen@jur.ku.dk)
Cornelius Wiesener, postdoc (cornelius.wiesener@jur.ku.dk)
Marc Schack, adjunkt (masc@fak.dk)
Iben Yde, adjunkt (ibyd@fak.dk)
Sorcha Macleod (sorcha.macleod@jur.ku.dk)