

InterMil-opdatering nr. 8 om folkeretten og krigen i Ukraine

Af Marc Schack

1. juni 2022

InterMil-opdatering nr. 8 fokuserer på følgende temaer:

- **Udgør Danmarks militære bidrag til Ukraine anvendelse af "militære magtmidler" efter grundloven – og har Folketinget samtykket hertil?**
- **Hvad betyder de ukrainske domstoles hårde domme i de første sager om krigsforbrydelser for eventuelle fremtidige sager ved Den Internationale Straffedomstol (ICC)?**

I sidste uge dominerede især to historier de danske mediers dækning af krigen i Ukraine. For det første blev det annonceret, at Danmark har sendt den hidtil mest slagkraftige militære donation i form af Harpoon-missiler og en affyringsrampe afsted til Ukraine. Historien blev ikke mindre interessant af, at det ikke var Danmark selv, som annoncerede donationen, men i stedet den amerikanske forsvarsminister, Lloyd Austin, som under en pressebriefing kunne dele nyheden. Den danske regering var omvendt fåmælt – også selv om den ukrainske forsvarsminister, Oleksij Reznikov, kort tid efter kunne bekræfte, at man havde modtaget missilerne. Denne markante donation giver anledning til at overveje, hvordan Danmarks våbenbidrag til Ukraine bør forstås efter dansk ret, nærmere bestemt grundlovens § 19, stk. 2, om anvendelse af militære magtmidler.

Den anden interessante historie fra sidste uge handlede om en ung russisk soldat, der som den første blev dømt for krigsforbrydelser begået under krigen i Ukraine. Soldaten blev idømt fængsel på livstid ved en lokal ukrainsk domstol, og denne hårde straf giver anledning til at overveje potentielle udfordringer i forbindelse med det retlige efterspil, som både involverer nationale og internationale domstole.

Begge historier rejser andre ord spørgsmål om, hvordan national ret i henholdsvis Danmark og Ukraine spiller sammen med folkerettens regulering og krigens udvikling.

Udgør Danmarks militære bidrag til Ukraine anvendelse af "militære magtmidler" efter grundloven – og har Folketinget samtykket hertil?

Når danske regeringer ønsker at anvende militære magtmidler i forskellige sammenhænge, er det klare udgangspunkt, at Folketinget først skal spørges og give sit samtykke. Det fremgår af grundlovens § 19, stk. 2, som foreskriver, at "[b]ortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat."

Normalt sikres et sådant samtykke ved, at regeringen sender et forslag til folketingsbeslutning til afstemning, hvori det oplyses, hvilke konkrete militære magtmidler, der kan blive tale om mv. Det gjorde man f.eks., da Danmark løbende sendte forskellige militære bidrag til kampen mod ISIL, ligesom man senest har fulgt denne fremgangsmåde i februar og april, da Danmark besluttede at stille en række militære bidrag til rådighed for NATO i lyset af krigen i Ukraine. Det er bemærkelsesværdigt, at regeringen ikke har anvendt samme fremgangsmåde i forbindelse med Danmarks mest direkte militære bidrag til krigen i Ukraine: leveringen af ganske slagkraftige våben og våbensystemer.

Danmark har således ad flere omgange leveret direkte militære bidrag til Ukraines forsvar i form af våbendonationer, der kan have en betydelig effekt på slagmarken. Navnlig donerede Danmark allerede i slutningen af februar op til 2.700 skulderbårne panserværnsvåben til Ukraine, ligesom offentligheden senest har fået kendskab til, at Danmark har doneret de mere langtrækkende, sømålsori-

enterede Harpoon-missiler og en affyringsrampe. Spørgsmålet er imidlertid, om denne form for støtte bør forstås som anvendelse af militære magtmidler efter grundlovens § 19, stk. 2, der kræver folketingsamtykke.

Der findes meget begrænset fortolkningsmateriale til grundlovens § 19, stk. 2, men i forbindelse med at Danmark i 2016 besluttede at oprette en offensiv cyberkapacitet, overvejede en embedsmandsarbejdsgruppe, hvordan denne kapacitet måtte forstås i relation til grundlovens regulering af magtanvendelse. Arbejdsgruppen konkluderede dengang følgende om den generelle forståelse af magtanvendelsesbegrebet i § 19, stk. 2:

”Retningsgivende for, hvornår der foreligger magtanvendelse vil ... generelt kunne være, om handlingerne falder inden for definitionen af magtanvendelse i folkeretten, jf. FN Pagten artikel 2, stk. 4.”

Embedsmændene mente altså, at man i spørgsmålet om fortolkningen af grundlovens magtanvendelsesbegreb bør læne sig op ad folkerettens parallelle begreb. Som vi tidligere har konkluderet i InterMil-opdatering nr. 7, er der vægtige holdepunkter i folkeretten for at vurdere, at våbenleverancer til en part i en væbnet konflikt efter omstændighederne kan anses for magtanvendelse. Det skyldes, at Den Internationale Domstol i sin skelsættende dom fra 1986 i Nicaragua-sagen fastslog, at USA's våbenbidrag til og træning af oprørsgruppen *contraerne* i Nicaragua var udtryk for magtanvendelse efter folkerettens regler. Dommen kan tages til indtægt for, at bl.a. våbenleverancer efter omstændighederne kan kategoriseres som magtanvendelse. Følges embedsmandsgruppens logik, er det dermed nærliggende at konkludere, at levering af våbenbidrag til Ukraines kamp mod Rusland også bør forstås som anvendelse af militære magtmidler efter grundlovens § 19, stk. 2, og derfor kræver Folketingets samtykke.

Regeringen har som sagt ikke forelagt spørgsmålet om våbenleverancerne for Folketinget i form af et forslag til folketingsbeslutning. Men det er væsentligt at fremhæve,

at grundlovens § 19, stk. 2, ikke fastsætter nogen formkrav til Folketingets samtykke. Derfor kan Folketinget principielt afgive samtykke på en række forskellige måder. I den aktuelle sag har regeringen inddraget og rådført sig med Folketingets partier, bl.a. gennem Det Udenrigspolitiske Nævn. Der er derfor ikke på nuværende tidspunkt fuld klarhed over, hvordan situationen retligt bør forstås.

Hvad betyder de ukrainske domstoles hårde domme i de første sager om krigsforbrydelser for eventuelle fremtidige sager ved Den Internationale Straffedomstol (ICC)?

Den 23. maj 2022 blev en 21-årig russisk soldat som den første dømt for krigsforbrydelser begået under krigen i Ukraine. Soldaten blev fundet skyldig i drab på en ubevæbnet civil ukrainer og modtog en straf på livsvarigt fængsel. I en international sammenhæng er dét en ganske hård dom, hvilket kan vise sig at blive en udfordring i forbindelse med fremtidige sager ved de ukrainske domstole og ICC.

Selv om drab under normale omstændigheder selvsagt er en alvorlig forbrydelse, befinder den aktuelle sag sig i den lavere ende af skalaen, når vi taler om krigsforbrydelser og navnlig international retsforfølgelse. Når internationale straffedomstole og tribunaler således historisk har ført sager, sker det ofte mod personer, der har stået bag langt mere omfattende forbrydelser, og som har langt flere menneskeliv på samvittigheden. Ikke desto mindre er det snarere undtagelsen end reglen, at disse personer får livstidsstraffe. Ved ICC er ingen hidtil blevet idømt livsvarigt fængsel, og ved krigsforbrydelsestribunalerne for ex-Jugoslavien og Rwanda ledte kun de mest alvorlige sager til livstidsdomme, f.eks. når der var tale om højtstående ledere eller personer med ansvar for folkedrab. Set i dét lys er dommen over den unge russiske soldat ganske hård.

Det er dog generelt svært at sammenligne nationale og internationale straffedomstole,

da der kan være store forskelle på praksis og på de retsregler, der dømmes efter. For så vidt angår ICC er det således værd at bemærke, at de hårdeste straffe, som hidtil er idømt hér, ligger på 25 til 30 års fængsel. Det skyldes primært ICC's regler om straf, som fremgår af Romstatuttens artikel 77. Her bestemmes det, at domstolen normalt kun kan idømme straffe på op til 30 år, mens livsvarigt fængsel undtagelsesvist kan idømmes "når dette er retfærdiggjort af forbrydelsens grovhed og den domfældtes personlige forhold." Da ICC netop er etableret for at behandle nogle af de mest alvorlige forbrydelser, man kan forestille sig, er det bemærkelsesværdigt, at der selv her skal noget særligt til, før de skyldige kan gives livstidsdomme. Dermed er det sandsynligt, at eventuelle tiltalte ved ICC vil modtage mildere straffe for forbrydelser begået under krigen i Ukraine, end den unge russiske soldat. Det er dog ikke helt overraskende, at der kan være forskelle i strafudmålingerne. Faktisk blev noget sådant forudset i Romstatutten, som i artikel 80 bemærker, at ICC's regler om straf ikke skal påvirke en stats anvendelse af de straffe, der er foreskrevet i dens nationale lovgivning. Det er dermed i princippet helt efter bogen, når Ukraine straffer hårdere end ICC. Men det kan ikke desto vise sig at være en udfordring – især hvis vi ender i en situation, hvor ICC fører sager mod højtstående eller særligt strafværdige personer, som modtager relativt milde straffe, mens Ukraine fører sager mod almindelige soldater, der modtager hårde straffe. Dette kan oplagt komme til at fremstå ganske urimeligt – for ikke at sige uretfærdigt. Herudover kan den aktuelle afgørelse skabe den udfordring for de ukrainske domstole, at de ikke i betydelig grad har mulighed for at differentiere straffene for lavtstående soldater, der f.eks. har stået bag et enkelt drab, og højtstående officerer eller andre ledere, som potentielt kan være ansvarlige for flere hundrede eller tusinde civile drab. Det er værd at mærke, at der i denne uge faldt endnu en afgørelse i en straffesag mod to russiske soldater, som begge modtog 11,5 års fængsel for at have udført angreb med en raketkaster mod civile mål, som medførte ødelæggelser på bl.a. boligbyggerier og en

skole. Denne straf lå, ifølge de ukrainske mediers rapporter herom, meget tæt op ad anklagemyndighedens påstand på 12 år – som udgjorde den maksimale straf for forbrydelsen. Afgørelsen understreger dermed, at det ukrainske retssystem vil slå hårdt ned på russiske krigsforbrydelser.

Om InterMil-opdateringerne:

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