

InterMil-opdatering nr. 12 om folkeretten og krigen i Ukraine



Foto: Forsvarsministeriet.

TEMA: Danmarks donation af F16-kampfly til Ukraine og træning af ukrainske piloter

Af Marc Schack & Astrid Kjeldgaard-Pedersen

31. august 2023

InterMil-opdatering nr. 12 indeholder svar på følgende spørgsmål:

- **Hvad er de folkeretlige konsekvenser af Danmarks donation af F16-kampfly til Ukraine? – og hvordan må de bruges?**
- **Kan ukrainske piloter og andet ukrainsk personel lovligt udsættes for angreb under deres ophold i Danmark?**
- **Kan dansk personel og materiel lovligt udsættes for angreb under træningen af ukrainere i Danmark?**

Under den ukrainske præsident Volodymyr Zelenskyjs stort anlagte – og overraskende – statsbesøg den 20. august 2023 annoncerede den danske regering, at Danmark er klar til at donere i alt 19 F16-kampfly til Ukraine. Dermed leverer Danmark (i samarbejde med Nederlandene) militært udstyr fra allerøverste hylde og indfrier et ønske, som den ukrainske præsident siden krigens begyndelse vedholdende har fremsat over for sine støtter. Samme dag kunne Forsvaret desuden fortælle, at træning af ukrainske piloter og støttepersonel nu var gået i gang på Flyvestation Skrydstrup. I alt 73 ukrainere, heriblandt 8 piloter, befinder sig pt i Danmark som et led i træningsindsatsen. Det er ikke uden grund, at den danske beslutning først bliver truffet nu efter langstrakte diskussioner blandt de NATO-allierede og med ikke mindst USA's accept. En væsentlig del af Danmarks og de øvrige NATO-landes tøven kan formodentlig tilskrives overvejelser om de folkeretlige konsekvenser af donationen. Vil støtte i form af F16-kampfly, der gør det muligt for ukrainerne at ramme mål langt inde på russisk territorium, betyde, at Danmark får status af part i konflikten? Kan Ukraines konkrete brug af F16-kampflyene bringe Danmark

på kant med folkeretten? Og gør den igangværende træningsindsats af ukrainsk personel på Flyvestation Skrydstrup det lovligt for russerne at gennemføre angreb på dansk jord mod dansk personel og materiel. Det ser vi nærmere på i denne InterMil-opdatering.

Hvad er de folkeretlige konsekvenser af Danmarks donation af F16-kampfly til Ukraine? – og hvordan må de bruges?

Danmark har siden krigens begyndelse doneret stadig mere slagkraftige våben til Ukraine. Først panserværnsvåben og Harpoon-kystforsvarssystemer, siden CAESAR-artillerisystemer og Leopard 1A5 og 2A4 kampvogne og nu også F16-kampfly. Der er groft sagt fire folkeretlige regelsæt, som Danmark på hvert trin af denne eskalationsstige må forholde sig til: 1) reglerne om magtanvendelse, 2) reglerne om partsstatus, 3) reglerne om medvirkensansvar og 4) Danmarks folkeretlige forpligtelser i relation til visse våbentyper. Om **magtanvendelse** noterede vi i InterMil-opdatering nr. 7 – i lyset af Den Internationale Domstols afgørelse fra 1986 i *Nicaragua*-sagen – at Danmarks donationer og træning efter omstændighederne kan udgøre magtanvendelse. En sådan magtanvendelse vil dog under alle omstændigheder være lovlig, når den sker efter anmodning fra Ukraine i forlængelse af selvforsvarsretten. Så længe det donerede materiel anvendes som et led i Ukraines ret til i selvforsvar at udøve proportionel og nødvendig magt mod Rusland, kan de donerede F16-kampfly som udgangspunkt anvendes på såvel ukrainsk som russisk territorium. For så vidt angår spørgsmålet om **partsstatus** går den relevante grænse ved Danmarks direkte deltagelse i fjendtlighederne. Indirekte bistand i form af våbenleverancer og træning vil ikke umiddelbart krydse denne retlige grænse – også selv om der er tale om særdeles slagkraftige våben. Det bør dog understreges, at selv hvis Danmarks bistand krydsede grænsen mellem den indirekte og direkte støtte, ville dette

ikke i sig selv udgøre en retsstridig handling. Det ville i stedet skulle anses som et element i lovligt kollektivt selvforsvar af Ukraine. At netop spørgsmålet om partsstatus formentlig er det mest betydningsfulde i relation til Danmarks og de øvrige NATO-allieredes beslutninger om gradvis mere støtte til Ukraine, skyldes med andre ord politiske ønsker snarere end retlige forhold. De mest relevante folkeretlige regler vedrørende **medvirkensansvar** indebærer (som også beskrevet i detaljer i InterMil-opdatering nr. 7), at Danmark ikke med sin bistand må medvirke til, at Ukraine begår folkeretsstridige handlinger, herunder overtrædelser af den humanitære folkeret. I forhold til våbeneksport er det f.eks. afgørende, at Ukraine ikke kan forventes at anvende de donerede våben til at begå krigsforbrydelser eller lignende handlinger. En anden – og aktuelt mere omdiskuteret – problemstilling handler om, at Danmark i relation til visse **våbentyper** har en række specifikke retlige forpligtelser, som forhindrer os i at donere eller på anden måde hjælpe Ukraine med at anskaffe eller anvende sådanne våben. Disse forbud omfatter bl.a. kemiske våben, biologiske våben, personelminer og – pt mest relevant – **klyngeammunition**. Da USA i løbet af sommeren besluttede at donere klyngeammunition til Ukraine, indebar det således et retligt dilemma for Danmark. Mens hverken USA eller Ukraine er bundet af *Oslo-konventionen om klyngeammunition*, er Danmark nemlig forpligtet til ikke blot at undlade at overføre klyngeammunition til andre. Vi må derudover hverken tilskynde til eller foranledige, at andre anvender klyngeammunition. Danmark spillede da heller ikke nogen rolle i de konkrete donationer, og man oplyste desuden til Ritzau, at Danmark generelt fraråder anvendelsen af klyngeammunition (læs mere om anvendelse af klyngeammunition under krigen i InterMil-opdatering nr. 2). Skulle en lignende situation opstå, f.eks. i relation til personelminer, vil *Ottawa-konventionen om forbud mod personelminer* tilsvarende blive relevant.

Kan ukrainske piloter og andet ukrainsk personel lovligt udsættes for angreb under deres ophold i Danmark?

Al russisk magtanvendelse i forbindelse med krigen i Ukraine er folkeretsstridig, da den samlede aggression udgør et klart brud på magtanvendelsesforbuddet (*jus ad bellum*). Det er desuagtet interessant at overveje, om et angreb på ukrainsk personel i Danmark vil være i strid med den humanitære folkeret. Dette spørgsmål relaterer sig til en længerevarende debat blandt folkeretsjurister om den geografiske udstrækning af væbnede konflikter. I den danske militærmanual fremgår f.eks., at stater, der deltager i en international væbnet konflikt, deltager med virkning for deres eget territorium – og modsætningsvis ikke f.eks. med virkning for andre staters territorium. Mens dette utvivlsomt er korrekt, er det ikke ensbetydende med, at anvendelsen af magt i forbindelse med en væbnet konflikt på en tredjestats territorium vil udgøre en krænkelse af den humanitære folkeret. Grundlæggende er det sådan, at kun kombattanter og civile, der tager direkte del i fjendtlighederne, kan udsættes for lovlige angreb. Det må derfor overvejes, om de konkrete repræsentanter for Ukraine, som befinder sig i Danmark, falder inden for en af disse to kategorier. Gør de ikke det, ville et angreb være i strid med den humanitære folkeret og eventuelt udgøre en krigsforbrydelse. Den ukrainske **præsident** er ikke formelt en del af det ukrainske militær, og derfor er han i udgangspunktet ikke kombattant og således ikke et lovligt militært mål. Det står i kontrast til situationen i Rusland, hvor den russiske præsident efter den russiske forfatning er øverstkommanderende for de russiske væbnede styrker (se også InterMil-opdatering nr. 1). Zelenskyj udgør således kun et lovligt mål i situationer, hvor han kan siges at deltage direkte i fjendtlighederne. Der er en vis uklarhed omkring Zelenskyjs rolle i denne sammenhæng, men i det omfang Rusland f.eks. er vidende om, at Zelenskyj deltager i centrale militær-strategiske eller operative be-

slutninger, kan han formentlig udgøre et lovligt militært mål. Vurderes det derimod, at Zelenskyy alene arbejder på det politiske og diplomatiske niveau, vil han ikke lovligt kunne udsættes for angreb. I modsætning hertil er de **ukrainske piloter**, som trænes i Danmark, efter alt at dømme medlemmer af de ukrainske væbnede styrker og således kombattanter. De udgør derfor lovlig militære mål – også når de befinder sig i Danmark – mens det er mere uklart, hvordan det forholder sig for de øvrige ukrainske deltagere i træningsindsatsen. Om sidstnævnte gælder, at de ukrainere, som er medlemmer af de væbnede styrker og således kombattanter, vil være lovlige militære mål, mens de øvrige personer generelt må anses for at være civile. At man indgår i en træningsindsats vil som udgangspunkt ikke udgøre direkte deltagelse i fjendtlighederne og vil således ikke betyde, at beskyttelsen som civil fortabes.

Kan dansk personel og materiel lovligt udsættes for angreb under træningen af ukrainere i Danmark?

Da det i høj grad er dansk militært personel, der står for uddannelsen af det ukrainske personel, bør det endelig overvejes, om det danske personel er at se for kombattanter i den konkrete sammenhæng. Danmark er som nævnt ikke part i den væbnede konflikt mellem Ukraine og Rusland, og den humanitære folkeret, inkl. kombattantbegrebet, er derfor ikke som udgangspunkt relevant for deres vedkommende. Hvis Rusland angreb de pågældende, ville angrebet dog højst sandsynligt i sig selv aktivere den humanitære folkeret. I denne tænkte situation ville det danske personel antagelig være at betragte som kombattanter. Hvor angrebet nok ikke isoleret set ville være en russisk overtrædelse af den humanitære folkeret, ville det som beskrevet ovenfor kræve en række andre folkeretlige regler, herunder magtanvendelsesforbuddet, hvilket ville give Danmark en individuel ret til selvforsvar og aktivere Atlantpagtens regler om kollektivt selvforsvar af et NATO-land.

Om InterMil-opdateringerne:

I forbindelse med krigen i Ukraine udsender InterMil-projektets forskere jævnlige 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 liggende 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
(astrid.kjeldgaard-pedersen@jur.ku.dk)

Marc Schack, lektor
(marc.schack@jur.ku.dk)

Iben Yde, adjunkt (ibyd@fak.dk)

Cornelius Wiesener, tenure track-adjunkt
(cornelius.wiesener@jur.ku.)