



InterMil-opdatering nr. 13

om folkeretten og krigen i Ukraine

**TEMA: Sagen mellem Ukraine og Rusland om *Folke-*
drabskonventionen ved Den Internationale Domstol
(ICJ)**

Af Astrid Kjeldgaard-Pedersen og Marc Schack

2. oktober 2023

InterMil-opdatering nr. 13 stiller skarpt på den verserende ICJ-sag mellem Ukraine og Rusland om *Folkekræbsskonventionen*:

- **Hvad sagde ICJ i sin "ordre om midlertidige foranstaltninger" af 16. marts 2022?**
- **Hvad går Ruslands "preliminary objections" ud på?**
- **Hvad var Ruslands hovedargumenter under høringerne?**
- **Hvad var Ukraines hovedargumenter under høringerne?**
- **Hvad betyder det, at 32 stater har interveneret i sagen, og hvad sagde Danmark under høringerne?**
- **Hvad er næste skridt i sagen?**

Det er FN's Sikkerhedsråd, der ifølge FN-pagten har ansvaret for at opretholde fred og sikkerhed i verden. Men når et permanent medlem med vetoret som Rusland står bag en folkeretskrænkelse, er Sikkerhedsrådet handlingslammet. For den krænkede stat vil Den Internationale Domstol (ICJ) som FN's øverste dømmende myndighed naturligt melde sig som alternativt håndhævelsesorgan. ICJ har imidlertid kun kompetence til at afgøre folkeretlige konflikter, når sagens parter samtykker. Hverken Rusland eller Ukraine er blandt de stater, der har accepteret ICJ's jurisdiktion ved en generel forhåndserklæring. Men ifølge Ukraine har ICJ jurisdiktion på grundlag af *Folkekræbsskonventionens* artikel IX, fordi Rusland bl.a. retfærdiggjorde invasionen af Ukraine med en påstand om, at Ukraine stod bag et folkekræb mod indbyggerne i Luhansk og Donetsk. Ukraine påstår primært, at Rusland misbruger begrebet "folkekræb" til at retfærdiggøre "sin retsløse og aggressive adfærd", og dermed underminerer *Folkekræbsskonventionens* formål.

Hvad sagde ICJ i sin "ordre om midlertidige foranstaltninger" den 16. marts 2022?

Som omtalt i InterMil-opdatering nr. 1 og nr. 3, anmodede Ukraine i forbindelse med sagsanlægget ICJ om at give ordre om "midlertidige foranstaltninger". Et flertal på 13 af 15 dommere gav den 16. marts 2022 ordre til Rusland og enheder under russisk kontrol om øjeblikkeligt at indstille den militære operation i Ukraine. Ordren betragtes som en sejr for Ukraine, selv om den ikke er blevet efterlevet af Rusland. De to dissenterende ICJ-dommere fra hhv. Rusland og Kina fandt begge, at konflikten mellem Rusland og Ukraine i realiteten ikke angår *Folkekræbsskonventionen* men retten til selvforsvar efter FN Pagtens art. 51.

Hvad går Ruslands "preliminary objections" ud på?

Rusland anmodede i form af "preliminary objections" den 3. oktober 2022 ICJ om ikke at tage det indholdsmæssige spørgsmål om Ruslands mulige krænkelse af *Folkekræbsskonventionen* under behandling, før Domstolen havde taget separat stilling til jurisdiktionsspørgsmålet. Ifølge Rusland drejer Ukraines søgsmål sig om andre folkeretlige regler end *Folkekræbsskonventionen*, navnlig magt-anvendelsesforbuddet, krigens love, territorial integritet, retten til selvbestemmelse og anerkendelse af stater. Ukraines påberåbelse af *Folkekræbsskonventionen* er "kunstig" og tjener alene det formål at "forklæde" Ukraines egentlige anklager mod Rusland som forhold, der er underlagt ICJ's jurisdiktion. Ifølge Rusland skal ICJ afvise sagen som et forsøg på at fordreje både *Folkekræbsskonventionen* og den grundlæggende bestemmelse om, at ICJ's jurisdiktion kræver parternes samtykke.

Hvad var Ruslands hovedargumenter under høringerne?

Under de offentlige høringer 18.-27. september 2023 understregede Rusland, at tvisten hverken handler om, at Rusland har "begået folkekræb", jf. *Folkekræbsskonventionens* artikel III, eller har forsømt at "forhindre og

straffe folkedrab”, jf. artikel I. Den drejer sig derimod om lovligheden af Ruslands magtanvendelse i Ukraine siden 24. februar 2022. Dette burde ifølge Rusland være nok for ICJ til at afvise sagen. Rusland forkaster Ukraines påstande om, at Rusland misbruger *Folkedrabskonventionen* til at legitimere den russiske militæroperation. Ifølge Rusland er det ”velkendt”, at magtanvendelsen mod Ukraine er russisk udøvelse af retten til selvforsvar efter artikel 51 i FN Pagten. Russiske statsrepræsentanters ytringer om folkedrab – som i parentes bemærket ikke er overraskende i lyset af Ukraines handlinger i Donbass-regionen – tjener ifølge Rusland et rent retorisk formål og kan ikke være ulovlige efter folkeretten, herunder *Folkedrabskonventionen*. Ruslands talspersoner udfoldede 6 adskilte ”preliminary objections” i forbindelse med høringerne:

1. Der er ingen konflikt mellem Ukraine og Rusland om *Folkedrabskonventionen*.

2. ICJ har ikke jurisdiktion *ratione materiae* i sagen, idet den egentlige tvist ikke angår *Folkedrabskonventionen*.

3. Nye påstande fremsat af Ukraine efter den oprindelige anmodning til ICJ af 26. februar 2022 kan ikke indgå i sagen.

4. En eventuel dom til fordel for Ukraine vil ikke kunne få ”*effet utile*” (effektfuld virkning). Navnlig vil den ingen indflydelse kunne få på Ruslands militæroperation i Ukraine, som ifølge Rusland er i overensstemmelse med selvforsvarsretten.

5. Ukraines ”reverse compliance”-anmodning til ICJ om, at Domstolen skal erklære, at Ukraine *ikke* har krænket *Folkedrabskonventionen*, kan hverken lade sig gøre efter konventionens bestemmelser eller folkeretten generelt.

6. Ukraines påstande og taktik i forbindelse med ICJ-processen udgør ”a manifest disregard of the proper administration of justice” og ”an abuse of process”.

Hvad var Ukraines hovedargumenter under høringerne?

Ukraine indledte sine bemærkninger med en række eksempler på, at Rusland ser stort på folkeretten og ICJ’s autoritet, herunder ordren om midlertidige foranstaltninger. Dernæst fremførte Ukraine følgende hovedpointer:

1. Fortolkning af Artikel IX, navnlig ordet ”gennemførelse”, fører til, at ICJ har bred kompetence til at afgøre tvister om *Folkedrabskonventionen*. Rusland kan ikke komme uden om ICJ’s jurisdiktion ved at påstå, at konflikten egentlig handler om Ruslands anerkendelse af Donetsk og Luhansk og foreneligheden af den russiske magtanvendelse med FN Pagten.

2. I modsætning til Ruslands første indvending, mener Ukraine, at der foreligger en ganske klar konflikt mellem parterne i relation til *Folkedrabskonventionen*. Navnlig imødegår Ukraine Ruslands argumentation om, at Ukraine ikke i sin oprindelige henvendelse til ICJ identificerede den retlige tvist præcist nok. Ukraine understreger bl.a., at den grad af specificitet, som Rusland kræver, ikke følger af domstolen retspraksis. Da der således hele tiden har været klarhed om tvistens emne og relation til *Folkedrabskonventionen*, kan ICJ tage stilling i sagen.

3. Ukraine imødegår Ruslands anden indvending – at ICJ ikke har jurisdiktion *ratione materiae* – ved at understrege, at tvisten handler om netop dét, som Ukraine har beskrevet i sin kommunikation med domstolen – altså hvorvidt Ukraine har begået folkedrab, og om Rusland har handlet i strid med sine forpligtelser under *Folkedrabskonventionen*. Der er således en oplagt uenighed mellem Rusland og Ukraine om spørgsmål dækket af *Folkedrabskonventionen*, hvilket indebærer, at ICJ har jurisdiktion.

4. Ukraine imødegår Ruslands tredje indvending ved at understrege, at der faktisk ikke er sket en udvikling i Ukraines påstande, som transformerer sagen. Derudover har Rusland ikke underbygget, at eventuelt nye elementer skulle have ændret tvistens genstand.

5. Ukraine mener ikke, at Rusland har ført bevis for sin fjerde indvending om en eventuel doms manglende effektive virkning. Endvidere fremhæver Ukraine de mange måder, hvorpå en dom fra ICJ vil kunne udformes, herunder ved at slå en retskrænkelse fast eller pålægge erstatning.

6. Ruslands femte indvending om, at ICJ ikke kan imødekomme en ”reverse compliance”-anmodning, imødegås ved at henvise til *Folkedrabskonventionens* artikel IX, som tillader ”any of the parties to the dispute” at indlede en sag.

7. Endelig imødegår Ukraine Ruslands sjette indvending om, at sagen reelt er et udtryk for misbrug, ved at argumentere for, at dette ikke er tilfældet, og at denne indvending reelt blot er en gentagelse af de øvrige indvendinger.

Hvad betyder det, at 32 stater har interveneret i sagen, og hvad sagde Danmark under høringerne?

ICJ Statutten giver mulighed for, at alle de stater, der har tiltrådt en konvention, som er omdrejningspunkt for en konkret sag, kan intervenere i ICJ's procedure. Denne ret til at intervenere har historisk været udøvet relativt sjældent. Mange lande – heriblandt en række EU-lande inklusive Danmark – har imidlertid som parter til *Folkedrabskonventionen* interveneret i den aktuelle sag mellem Ukraine og Rusland. Alle har de udlagt *Folkedrabskonventionen* til støtte for Ukraine.

Danmark afgav sine mundtlige bemærkninger den 20. september 2023 sammen med Estland, Belgien, Kroatien, Finland, Irland, Luxemburg, Rumænien og Sverige. De 9 stater understregede indledningsvis, at de udelukkende ville fokusere på juraen – og derved foregå Ruslands påstande om politisk motiverede interventioner. Derefter fremførte gruppen af stater 4 centrale pointer:

1. Artikel IX er bredt formuleret og omfatter spørgsmål om "gennemførelse" af *Folkedrabskonventionen*. Det betyder, at bestemmelsen ikke kun omfatter tvister om ansvar for folkedrab. Spørgsmål vedrørende samtlige forpligtelser, der følger af konventionen – herunder hvorvidt anklager om folkedrab er fremsat i god tro – er omfattet af ICJ's jurisdiktion.

2. Ordlydsfortolkning af artikel IX i lyset af *Folkedrabskonventionens* hensigt og formål fører til, at ICJ (efter anmodning fra en af parterne) har kompetence til at afgøre, om forpligtelsen til at opfylde *Folkedrabskonventionen* i god tro er blevet overtrådt. Det gælder eksempelvis i sager, hvor en part har fremsat falske anklager om folkedrab mod en anden part.

3. Artikel IX finder anvendelse i sager om ellers ulovlige handlinger, herunder trusler og magtanvendelse, der har som erklæret formål at forhindre og straffe folkedrab.

4. Enhver part – inklusive den part, der beskyldes for at begå folkedrab – kan indbringe en tvist for ICJ efter artikel IX. Der er – som tidligere bekræftet i ICJ's praksis – intet til hinder for, at Domstolen bliver bedt om at afgive en negativ erklæring om, at en stat *ikke* har begået folkedrab.

Hvad er næste skridt i sagen?

ICJ skal nu tage endeligt stilling til jurisdiktionsspørgsmålet. Datoen for domstolens afgørelse er endnu ikke fastsat. Hvis et flertal af ICJ-dommerne har ladet sig overbevise af bl.a. Danmarks udlægning af Artikel IX i *Folkedrabskonventionen*, venter dernæst sagens materielle spørgsmål.

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 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:

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

Kontakt os:

Marc Schack, lektor
(marc.schack@jur.ku.dk)
Cornelius Wiesener, tenure track adjunkt
(cornelius.wiesener@jur.ku.dk)
Iben Yde, adjunkt (ibyd@fak.dk)
Astrid Kjeldgaard-Pedersen, professor
(astrid.kjeldgaard-pedersen@jur.ku.dk)