



Fotograf: Jeff Cooper

InterMil-opdatering nr. 4

om folkeretten og krigen i Ukraine

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

24. marts 2022

InterMil-opdatering nr. 4 indeholder svar på følgende spørgsmål:

- **Er der hold i Ruslands påstand om, at invasionen af Ukraine er lovligt selvforsvar efter FN Pagtens art. 51?**
- **Hvad siger folkeretten om "no-fly zones"?**
- **Hvad siger den humanitære folkeret om belejring af byer?**

Listen over overtrædelser af den humanitære folkerets regler om krigsførelse synes at være blevet betydeligt længere i den uge, der er gået siden InterMil-opdatering nr. 3 om situationen i Ukraine. Det er fortsat tilsyneladende vilkårlige eller ligefrem bevidste angreb på og manglende beskyttelse af civilbefolkningen, der først og fremmest giver anledning til forfærdelse over hele verden. Særligt belejringen af Mariupol og de mange angreb på civile og civile objekter, som den tunge beskydning af byen har medført, er blevet fordømt i skarpe vendinger. Ukraine appellerer ufortrødent til det internationale samfund om bl.a. etablering af en "no-fly zone" som middel til at beskytte civilbefolkningen. På sin side fastholder Rusland som sit primære argument, at invasionen er udtryk for lovlig udøvelse af retten til selvforsvar efter FN-pagten. Der er god grund til at se nærmere på alle disse spørgsmål fra et folkeretligt perspektiv.

Er der hold i Ruslands påstand om, at invasionen af Ukraine er lovligt selvforsvar efter FN Pagtens art. 51?

Ruslands officielle begrundelse for invasionen af Ukraine, der begyndte den 24. februar 2022, fremgår af et brev sendt til FN's Generalsekretær samme dag. Brevet er en såkaldt

"artikel 51-indberetning", som stater skal afgive, når de vil udøve deres ret til lovligt selvforsvar i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51. Den russiske FN-ambassadør gjorde med få sætninger FN's Sikkerhedsråd opmærksom på, at Rusland var i gang med at anvende magt i selvforsvar i Ukraine. Den væsentligste del af brevet bestod af et bilag med en engelsk oversættelse af den tv-transmitterede tale, som Putin holdt for det russiske folk umiddelbart inden invasionen. Som også omtalt i InterMil-opdatering nr. 1 var et særligt bemærkelsesværdigt element i talen Putins påstande om, at Ukraine begik folke- drab i Donbas-regionen. Ruslands primære argument for invasionen er imidlertid ikke humanitær intervention med henblik på at forhindre folke- drab. Den formelle folkeretlige begrundelse består først og fremmest i, at Rusland mener at have ret til selvforsvar. Det er uklart, præcist hvordan selvforsvars-argumentet skal forstås, da Putins tale indeholder en lang række forskellige – og i nogen grad usammenhængende – overvejelser og på- stande. I sin kerne synes argumentet dog at være todelt: For det første mener Rusland øjensynligt, at invasionen skal betragtes som en form for "forebyggende" selvforsvar, idet Putin i talen pegede mod en tiltagende trus- sel fra NATO mod Rusland. Derudover talte Putin om en trussel fra Ukraine mod de to "republikker", Donetsk og Luhansk, hvis selv- stændighed Rusland officielt anerkendte den 21. februar 2022. Rusland synes at mene, at man udøver kollektivt selvforsvar af de to "re- publikker" på baggrund af deres anmodnin- ger om bistand. Ingen af de to argumenter tåler et nærmere folkeretligt eftersyn. Det før- ste argument om forebyggende selvforsvar over for NATO hviler på et yderst tvivlsomt juridisk grundlag og er derudover faktisk uden hold i virkeligheden. Der er kort sagt ingen ret til at udøve selvforsvar i en situation, hvor et angreb ikke enten er påbegyndt eller umiddelbart forestående – og der er ingen beviser for, at det skulle have været tilfældet. Det andet argument er ligeledes problema-

tisk. Det skyldes ikke mindst, at de to "republikker" ikke folkeretligt kan anses som stater, og derfor ikke har ret til at påberåbe sig retten til selvforsvar – endsige bede andre stater om bistand hertil. Der er med andre ord ingen realitet i Ruslands henvisning til retten til selvforsvar efter FN Pagtens artikel 51 i denne situation. Ikke desto mindre fungerer Putins tale den 24. februar 2022 nu både som officiel "artikel 51-indberetning" og som russisk partsindlæg i den sag, Ukraine har anlagt ved Den Internationale Domstole i Haag.

Hvad siger folkeretten om "no-fly zones"?

Ukraine har siden invasionens begyndelse opfordret det internationale samfund til at etablere en "no-fly zone" for at forhindre russiske luftangreb i Ukraine og dermed beskytte civilbefolkningen. Indtil videre er dette tiltag blevet afvist af NATO såvel som en række individuelle stater med henvisning til den risiko for eskalering af konflikten, det antages at ville medføre. Bekymringen går på, at en "no-fly zone" ikke vil have nogen effekt, medmindre den håndhæves med magt. I yderste konsekvens kan det betyde, at de deltagende stater bliver tvunget til at nedskyde et russisk fly, og det er et skridt, NATO-landene ikke villige til at tage på nuværende tidspunkt. Dette skyldes dog ikke folkeretlige udfordringer i forhold til selve ideen om en "no-fly zone". Ukraine har således ret til at anmode andre stater om assistance som led i udøvelsen af kollektivt selvforsvar mod Ruslands invasion. Til trods for at der ikke foreligger en FN Sikkerhedsrådsresolution, der giver eksplicit hjemmel til etableringen af en "no-fly zone", som vi f.eks. tidligere har set (med dansk deltagelse) i forhold til Libyen i 2011, er det folkeretlige grundlag for etablering og håndhævelse af en "no-fly zone" altså på plads. Der er dog særligt to forhold, man skal være opmærksom på, hvis Ukraines ønske om en "no-fly zone" på et tidspunkt bliver realiseret. For det første vil eksempelvis en NATO-styret "no-fly zone" betyde, at de deltagende NATO-lande får partsstatus i den væbnede konflikt. Om dette rent juridisk sker allerede

ved etableringen af zonen kan diskuteres, men det vil utvivlsomt være tilfældet i det øjeblik, et NATO-land anvender militær magt for at håndhæve zonen over for et russisk fly. For det andet ændrer en "no-fly zone" ikke på de folkeretlige regler for magt-anvendelse inde i zonen. Det betyder, at den humanitære folkerets regler om distinktion, proportionalitet og forsigtighedsforanstaltninger fortsat gælder, og at fly, der krænker zonen, derfor ikke uden videre kan betragtes som lovlige militære mål og skydes ned.

Hvad siger den humanitære folkeret om belejring af byer?

I løbet af de seneste uger er bekymringen for en regulær humanitær katastrofe vokset i takt med, at flere ukrainske storbyer er blevet stadig tættere omsluttet af russiske styrker. Særligt alvorlig er situationen i den sydøstlige havneby, Mariupol, som nu synes at være genstand for en egentlig belejring. På trods af adskillige forsøg på at evakuere civilbefolkningen vurderes det, at mere end 100.000 civile fortsat er fanget i byen uden adgang til basale fornødenheder som vand, fødevarer og medicin. Denne konkrete situation kan meget vel være i strid med den humanitære folkeret. Men det hører med til historien, at belejring af byer som kampmetode ikke som sådan er forbudt. Det er i udgangspunktet lovligt for parterne i en væbnet konflikt at omringe en by med henblik på at afskære den fra at modtage militære forsyninger og forstærkninger udefra og derved fremtvinge en overgivelse eller danne grundlag for at overtage kontrollen med byen. Det betyder imidlertid ikke, at enhver belejring er lovlig. Den humanitære folkeret indeholder en række regler, der begrænser adgangen til at etablere og opretholde belejringer: For det første skal civilbefolkningen generelt beskyttes mod de farer, der opstår som følge af militære operationer. For det andet er udsultning af civilbefolkningen som kampmetode forbudt, hvorfor det også er forbudt at belejre en by med dette specifikke formål. For det tredje skal parterne som følge af de to ovenstående regler tillade og fremme hurtig og

uhindret passage af alle fødevarer, medicin, hjælpeforsyninger, udstyr samt personel, og civilbefolkningen skal i videst muligt omfang gives mulighed for at forlade den belejrede by (evakuering). For det *fjerde* skal bombardementer og artilleribeskydninger af byen også under en belejring rettes mod specifikke militære mål, ligesom ethvert angreb er omfattet af reglerne om forsigtighedsforanstaltninger, herunder forbuddet mod at gennemføre vilkårlige angreb og pligten til i videst muligt omfang at begrænse civile tab (f.eks. gennem brug af præcisionsvåben og advarsler forud for angreb). Det er vigtigt at være opmærksom på, at kravene om, at den belejrende part skal tillade og fremme uhindret passage af de nævnte basale fornødenheder, udelukkende gælder i forhold til civilbefolkningen – og ikke i forhold til forsyninger til modstanderens kombattanter i den belejrede by. Meget tyder på, at Rusland ikke pt lever op til sine forpligtelser over for civilbefolkningen i Mariupol. Det gælder både for så vidt angår reglerne om nødhjælpsforsyninger og evakuering og reglerne om gennemførelse af angreb. Det er et uafklaret spørgsmål i den folkeretlige teori, om en belejring i sig selv udgør et samlet angreb, og derfor skal underlægges en samlet proportionalitetsafvejning – eller om det kun er de enkeltstående angreb, der sædvanligvis følger med en belejring, som er omfattet af angrebsreglerne. Hvis belejringen af Mariupol betragtes som et samlet angreb, er det tvivlsomt, om den militære fordel i den konkrete situation er proportionel i forhold til de dokumenterede tab af menneskeliv og ødelæggelse af civile objekter som boligblokke, teatre, biblioteker, skoler og kirker.

Temaer i InterMil-opdatering nr. 5:

- Hvad siger folkeretten om lejesoldater?
- Hvad siger folkeretten om angreb på og/eller frihedsberøvelse af lokale politiske ledere?
- Hvad siger folkeretten om deportation og forvisning?
- Hvad siger folkeretten om brug af kemiske 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 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)