



InterMil-opdatering nr. 7 om folkeretten og krigen i Ukraine

TEMA: Danmarks våbenbidrag

Af Marc Schack, Cornelius Wiesener & Astrid Kjeldgaard-Pedersen

29. april 2022



InterMil-opdatering nr. 7 fokuserer på nogle af de folkeretlige spørgsmål, der opstår i forbindelse med bl.a. Danmarks våbenbidrag til Ukraine:

- **Er våbenbidrag til Ukraine udtryk for magtanvendelse i FN Pagtens forstand?**
- **Kan våbenbidrag til Ukraine betragtes som udnyttelse af retten til kollektivt selvforsvar?**
- **Kan våbenbidrag til Ukraine betragtes som folkeretlige modforanstaltninger?**
- **Hvad skal der til, før Danmark bliver 'part' i den væbnede konflikt mellem Rusland og Ukraine?**
- **Gælder neutralitetsreglerne i den aktuelle konflikt?**
- **Kan Danmark holdes folkeretligt ansvarlig for medvirken til eventuelle ukrainske folkeretskrænkelser?**

Statsminister Mette Frederiksen lovede under sit besøg i Kyiv den 21. april 2022, at Danmark vil sende yderligere våbenbidrag for 600 mio. kroner til Ukraine. Som omtalt i InterMil-opdatering nr. 2 har Danmarks tidligere donationer af bl.a. panserværnsraketter ikke ført til, at Danmark er "part" i den aktuelle konflikt. I denne omgang vil Danmark sende pansrede mandskabsvogne af typen M113, panserminer samt mortérgranater til Ukraine. Men hvad skal der egentlig til, før en stat efter folkeretten bliver "part" i konflikten? Og hvilke andre folkeretlige spørgsmål rejser støtte i form af våbenbidrag til den ene part i en international væbnet konflikt?

Er våbenbidrag til Ukraine udtryk for magtanvendelse i FN Pagtens forstand?

Ifølge FN Pagtens artikel 2, stk. 4, som kodificerer folkeretlig sædvaneret, skal "[a]lle medlemmer (...) i deres mellemfolkelige forhold afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt; det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål." Det er relevant at se på, om våbendonationer til den ene part i en væbnet konflikt kan defineres som magtanvendelse. I sin skelsættende dom fra 1986 i *Nicaragua*-sagen slog Den Internationale Domstol fast, at USA's våbenbidrag til og træning af oprørsgruppen *contraerne* i Nicaragua var udtryk for magtanvendelse, mens udelukkende finansielle bidrag vurderedes at ligge under tærsklen. Nicaragua-dommen kan således tages til indtægt for, at våbenleverancer og træning efter omstændighederne kan kategoriseres som magtanvendelse. Spørgsmålet bliver dernæst, om der i det konkrete tilfælde er tale om lovlig eller ulovlig magtanvendelse.

Kan våbenbidrag til Ukraine betragtes som udnyttelse af retten til kollektivt selvforsvar?

Ifølge første led i FN Pagtens artikel 51 skal "intet i [FN Pagten] indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb [mod en FN-medlemsstat], indtil sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed." Der er hverken tvivl om, at Ukraine har ret til selvforsvar over for Rusland, eller at andre stater efter anmodning fra Ukraine har ret til at bistå med udøvelsen af denne ret. Det følger dog af bestemmelsens andet led, at "[f]orholdsregler, taget af medlemmer i udøvelsen af denne ret til selvforsvar, (...) uopholdelig

[skal] indberettes til Sikkerhedsrådet". En sådan artikel 51-indberetning har Sikkerhedsrådet ikke modtaget – hverken fra Danmark eller fra nogen af de mange andre stater, som har støttet Ukraine med våben. Det kan der være flere grunde til. En oplagt mulighed i den foreliggende sammenhæng er, at Danmark og andre stater af politiske årsager ikke ønsker at eskalere konflikten ved at definere deres våbendonationer som udøvelse af kollektivt selvforsvar. Dette ville alt andet lige gøre det vanskeligere for de pågældende stater at fastholde, at de ikke er parter i konflikten, jf. nedenfor.

Kan våbenbidrag til Ukraine betragtes som folkeretlige modforanstaltninger?

Nogle folkeretsekspertter hævder, at våbenbidrag fra tredjestater kan anskues "modforanstaltninger" – defineret som handlinger, der under normale omstændigheder ville være ulovlige, men som i det konkrete tilfælde kan gennemføres ansvarsfrit, fordi formålet er at bringe en anden stats folkeretsbrud til ophør. Med andre ord vil Danmark i visse situationer lovligt kunne beslutte at bryde sine folkeretlige forpligtelser over for en stat, som krænker Danmarks rettigheder. Det kan eksempelvis ske ved, at Danmark vælger at se stort på handelsaftaler indgået med den pågældende stat, indtil den oprindelige krænkelser er ophørt. Det er imidlertid omgærdet med en vis tvivl, om det kun er stater, der er direkte ofre for en folkeretskrænkelser, som har ret til at iværksætte modforanstaltninger, eller om folkeretten (i lighed med selvforsvarsretten) åbner mulighed for "kollektive modforanstaltninger". Den Internationale Lovkommission lod eksplicit dette spørgsmål stå åbent i artikel 54 i Statsansvarsreglerne. Trods udbredt tilbageholdenhed blandt både stater og eksperter, synes det dog – navnlig på baggrund af stater praksis – muligt at anlægge en positiv tilgang til "kollektive modforanstaltninger" i tilfælde, hvor de iværksættes efter anmodning fra offerstaten. Specifikt i forhold til tredjestaters

våbenbidrag til Ukraine er det værd at bemærke, at ingen af de relevante stater har givet udtryk for, at der her er tale om folkeretlige modforanstaltninger. Dette kan naturligvis hænge sammen med, at de pågældende stater ikke mener, at våbenbidragene udgør en overtrædelse af folkeretten (f.eks. neutralitetsreglerne, jf. nedenfor), som det er nødvendigt at gøre ansvarsfri med henvisning til bestemmelserne om modforanstaltninger i Statsansvarsreglerne. Det kan alternativt skyldes, at staterne anser deres våbenbidrag til Ukraine som magtanvendelse, jf. ovenfor. I medfør af artikel 50 i Statsansvarsreglerne er det nemlig pr definition udelukket at gennemføre folkeretlige modforanstaltninger i form af magtanvendelse.

Gælder neutralitetsreglerne i den aktuelle konflikt?

Folkerettens sædvaneretlige regler om neutralitet i væbnet konflikt blev navnlig udviklet i det 18. og 19. århundrede og er kodificeret i V. og XIII. Haagerkonvention fra 1907 om henholdsvis "krig til lands" og "søkrig". Neutralitetsreglerne regulerer forholdet mellem de krigsførende parter i den væbnede konflikt på den ene side og neutrale stater på den anden. Reglerne indebærer, at neutrale stater skal agere upartisk i forhold til konfliktparterne og ikke må støtte parternes krigsførelse med f.eks. våben. Til gengæld er de neutrale staters territorium ukrænkeligt. Disse regler blev udviklet i en tid, hvor krigsførelse – i modsætning til i dag – blev anset for at være en både lovlig og legitim måde at håndtere uoverensstemmelser mellem stater på. Især efter vedtagelsen af FN Pagten i 1945 har neutralitetsreglernes fortsatte relevans derfor været omdiskuteret. FN Pagtens artikel 2, stk. 4, forbyder som bekendt brug af magt, mens artikel 39 giver Sikkerhedsrådet kompetence til at afgøre, om der foreligger "nogen trussel mod freden, noget fredsbrud eller nogen angrebshandling" og til at "beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes". Det er med andre ord Sikkerhedsrådets opgave at afgøre, hvilke stater der forbryder sig imod magtanvendelsesforbuddet, og at tage

stilling til, hvad der skal gøres for at genoprette freden. FN-pagten har utvivlsomt haft indflydelse på neutralitetsreglerne, og nogle af dens bestemmelser er oplagt i uoverensstemmelse med neutralitetsreglerne. Udfordringen er imidlertid, at Sikkerhedsrådet ofte er handlingslammet – f.eks. når aggressorstaten selv er et af de permanente medlemmer med vetoret, som det er tilfældet i den aktuelle konflikt. Spørgsmålet bliver dermed, i hvilken udstrækning neutralitetsreglerne finder anvendelse i situationer, hvor FN Pagtens system for opretholdelse af fred og sikkerhed ikke kan anvendes efter hensigten. For stater som Danmark er det konkret relevant at fastlægge, om støtte til Ukraine i form af våben udgør et brud på neutralitetsreglerne, som eventuelt giver Rusland ret til at iværksætte modforanstaltninger inden for rammerne af folkeretten, jf. ovenfor. Det mest udbredte svar på sidstnævnte spørgsmål synes at være "nej". Det vil også være vores vurdering. Som begrundelse anføres ofte, at det ikke inden for rammerne af FN Pagtens system giver mening at pålægge tredjestater upartiskhed i situationer med en klart identificerbar aggressorstat. Argumentet sammenkædes med retten til selvforsvar efter FN Pagtens artikel 51. Den norske regering har eksempelvis fremhævet: "Å hevde at de eldre nøytralitetsreglene fra 1907 er til hinder for salg eller donasjon av våpen i denne situasjonen ved at de vil utløse mottiltak, innebærer i realiteten at man underminerer de faktiske muligheter en stat har til å utøve selvforsvar i henhold til FN-pakten." En forståelse af neutralitetsreglerne, der indebærer, at Danmarks nuværende bistand gennem bl.a. våbendonationer udgør et folkeretsbrud, synes således ikke holdbar.

Hvad skal der til, før Danmark bliver part i den væbnede konflikt mellem Rusland og Ukraine?

Som omtalt i InterMil-opdatering nr. 2 skal der ydes et substantielt bidrag til en af de krigsførende parter, før Danmark kan anses for at være blevet "part" i konflikten. Endog meget betydelige mængder krigsmateriel er

ikke i sig selv tilstrækkelige. Men hvad der præcis skal til, før der er tale om et substantielt bidrag, ligger ikke fast. Spørgsmålet har først og fremmest været diskuteret i forbindelse med ikke-internationale væbnede konflikter. Der synes at være udbredt enighed om, at der skal være en direkte forbindelse mellem handlinger, der kan henregnes til Danmark, og kamphandlingerne i konflikten. Som et eksempel på et dansk bidrag, der efter gængs opfattelse gjorde Danmark til part i en igangværende konflikt, kan nævnes den danske indsættelse af F-16 kampfly i offensive luftoperationer under konflikten i Libyen i 2011 og i kampen mod Islamisk Stat (ISIL) i 2014-2016. For at komme tærsklen for partsstatus nærmere, bør spørgsmålet vurderes på baggrund af de standarder, der gælder i forbindelse med vurderingen af, hvornår en væbnet konflikt er begyndt. Disse regler findes i Genève-konventionernes fællesartikel 2, som fastslår, hvornår regelsættene aktiveres. Det gør de bl.a. i tilfælde, hvor der har været "a resort to armed force" mellem staterne, jf. Krigsforbrydertribunalet for Jugoslavien's dom i *Tadic*-sagen fra 1995. Dommen synes at forudsætte, at der skal være tale om en relativt direkte involvering i kamphandlingerne. F.eks. vil det efter denne standard gøre en stat til "part" i en igangværende konflikt, hvis staten lader sine soldater deltage i konkrete kamphandlinger. Det samme ville formentlig være tilfældet, hvis en stat på anden måde leverer støtte, som indgår direkte eller på en meget betydningsfuld måde i konkrete krigshandlinger. Det kunne f.eks. være gennem levering af meget specifikke og operative efterretninger, gennem planlægning af konkrete militære operationer og lignende bistand. Uanset de vanskelige gråzone-overvejelser om partsstatus er det væsentligt at holde sig for øje, at der indtil videre ikke er noget, der tyder på, at hverken Rusland på den ene side eller Ukraines støtter på den anden ønsker at eskalere konflikten med en udvidelse af antallet af parter. De juridiske overvejelser er derfor alt andet lige af sekundær betydning.

Kan Danmark holdes folkeretligt ansvarlig for medvirken til eventuelle ukrainske folkeretskrænkelser?

Danmark og mange andre vestlige stater har ratificeret Traktaten om våbenhandel (Arms Trade Treaty), som trådte i kraft i 2014. Ifølge traktaten er deltagerstaterne forpligtet til at foretage en vurdering af risikoen for, at relevante konventionelle våben vil kunne anvendes til at begå eller fremme alvorlige krænkelser af f.eks. den humanitære folkeret. I forhold til andre mulige folkeretskrænkelser gælder desuden den generelle bestemmelse om folkeretligt medvirkensansvar, som fremgår af artikel 16 i Statsansvarsreglerne. Denne bestemmelse sætter en ganske høj barre for, hvornår stater kan holdes ansvarlige for andre staters folkeretsstridige handlinger. Som følge af artikel 16's strenge krav til sammenhængen mellem det relevante bidrag og den konkrete folkeretskrænkelse samt den medvirkende stats viden og hensigt vil militær assistance, herunder våbenbidrag, ydet til andre stater ofte falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde. På nuværende tidspunkt er den mest udbredte opfattelse, at den bidragydende stat skal have konkret viden (eller bevidst holde sig i uvidenhed) om modtagerstatens folkeretsbrud, før artikel 16 kan bringes i anvendelse. Genève-konventionernes fællesartikel 1 forpligter endvidere medlemsstaterne til "selv at overholde og at drage omsorg for overholdelsen af [konventionerne]". Det er omdiskuteret, i hvilken udstrækning stater skal tage skridt til at sikre, at deres militære samarbejdspartnere, herunder stater de støtter med våben, efterlever den humanitære folkeret. Meget tyder på, at Danmark og andre vestlige stater vurderer, at risikoen for at medvirke til folkeretskrænkelser ved at donere våben til Ukraine er begrænset.

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)