



## **InterMil-opdatering nr. 11 om folkeretten og krigen i Ukraine**

**TEMA: Den Internationale Straffedomstols arrestordre  
mod Vladimir Putin**

Af Astrid Kjeldgaard-Pedersen

20. marts 2023

InterMil-opdatering nr. 11 indeholder svar på følgende spørgsmål:

- **Hvilken kompetence har Den Internationale Straffedomstol (ICC) i forhold til krigen i Ukraine?**
- **Hvilken forbrydelse er Vladimir Putin og Maria Alekseyevna Lvova-Belova tiltalt for at have begået?**
- **Hvilken form for ansvar mener ICC-anklageren, at Putin og Lvova-Belova bærer?**
- **Hvad siger de folkeretlige immunitetsregler om arrestordre mod statsoverhoveder?**
- **Er de danske myndigheder forpligtet til at udlevere Putin til ICC, hvis han kommer Danmark?**

Fredag den 17. marts 2023 udstedte ICC en arrestordre mod Ruslands præsident, Vladimir Putin, og den russiske kommissær for børns rettigheder, Maria Alekseyevna Lvova-Belova. Arrestordren er i sig selv en vigtig politisk sejr for Ukraine, men den rejser også en række interessante folkeretlige problemstillinger, som det er værd at se nærmere på.

### Hvilken kompetence har ICC i forhold til krigen i Ukraine?

ICC er en traktatbaseret domstol. Det er et helt grundlæggende folkeretligt princip, at traktater kun binder de stater, der har tiltrådt dem. Konkret betyder det, at ICC som det klare udgangspunkt kun har kompetence til at behandle sager vedrørende forbrydelser begået på en medlemsstats territorium eller af en medlemsstats statsborgere. Hverken Ukraine eller Rusland har tiltrådt Statutten for Den Internationale Straffedomstol (ICC-Statutten), men Ukraine har i 2014 og 2015 afgivet erklæringer, der giver ICC kompetence til

at gennemføre retsforfølgning for internationale forbrydelser begået på ukrainsk territorium. Allerede den 2. marts 2022 åbnede ICC-anklageren, Karim A.A. Khan, en efterforskning i situationen i Ukraine. Efterforskningen er imidlertid begrænset til krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab og omfatter således ikke selve invasionen – aggressionsforbrydelsen. Det skyldes, at ICC i sidstnævnte tilfælde kun har jurisdiktion i situationer, hvor aggressorstaten har tiltrådt ICC-Statutten.

### Hvilken forbrydelse er Vladimir Putin og Maria Alekseyevna Lvova-Belova tiltalt for at have begået?

Den specifikke anklage mod Putin og Lvova-Belova lyder på deportation og tvangsflytning af den ukrainske befolkning – nærmere bestemt ukrainske børn – fra besatte områder i Ukraine til Rusland. Som beskrevet i InterMil-opdatering nr. 5 er Rusland siden konflikten begyndelse blevet anklaget for at bryde krigens love ved at tvangsflytte og/eller deportere civile ukrainere. Reglerne om tvangsflytninger og deportationer af civile fremgår i den del af den Fjerde Genève-konvention, der vedrører besatte områder. Artikel 49 i konventionen slår fast, at tvangsflytninger og deportationer som altovervejende hovedregel er ulovlige. Kun hvis det er absolut nødvendigt som led i evakueringen af en befolkning af hensyn til dens egen sikkerhed eller påkrævet af særligt tungtvejende militære grunde, kan den type handlinger være lovlige. I tilfælde, hvor en af de to lovlighedsbetingelser er opfyldt, gælder der desuden en række begrænsninger. Især er det forbudt at flytte befolkningen ud af det besatte område, hvis det er fysisk muligt at handle anderledes. ICC-anklageren mener øjensynligt at have bevis for, at mindst hundredvis af børn er blevet taget fra ukrainske børnehjem og bortadopteret i Rusland. Disse handlinger udgør ifølge tiltalen krigsforbrydelser efter ICC Statuttens Art. 8(2)(a)(vii) og Art.

8(2)(b)(viii), som Putin og Lvova-Belova er ansvarlige for.

## Hvilken form for ansvar mener ICC-anklageren, at Putin og Lvova-Belova bærer?

ICC-Statutten indeholder en række bestemmelser om, hvad der skal til, før en person kan holdes individuelt ansvarlig for forbrydelser omfattet af domstolens jurisdiktion. Både Lvova-Belova og Putin er tiltalt efter artikel 25(3)(a) for at have begået krigsforbrydelser "individuelt, sammen med eller gennem en anden person". I tillæg hertil mener ICC-anklageren, at Putin efter artikel 28(b) er ansvarlig for at have undladt at udøve behørig kontrol over for sine – både civile og militære – underordnede. Strafansvar efter artikel 28(b) forudsætter, at "den overordnede enten vidste eller bevidst så bort fra oplysninger, som klart tydede på, at de underordnede var i færd med eller skulle til at begå" de pågældende forbrydelser; at forbrydelserne "vedrørte aktiviteter, der var omfattet af den overordnede effektive ansvar og kontrol", og at "den overordnede undlod at træffe alle nødvendige og rimelige foranstaltninger, som stod i hans eller hendes magt, for at forhindre eller afværge" forbrydelserne eller "at forelægge sagen for de kompetente myndigheder til efterforskning og retsforfølgning."

## Hvad siger de folkeretlige immunitetsregler om arrestordre mod statsoverhoveder?

Reglerne om stater og statsrepræsentanters immunitet er blandt de ældste folkeretlige regler, og de er i vid udstrækning fortsat reguleret i sædvaneretten. Grundtanken bag immunitetsreglerne er, at staterne er suveræne og lige, og at ingen stat derfor kan udfolde sit magtapparat over for en anden stat. De højest placerede statsrepræsentanter – dvs. i hvert fald statsoverhoveder, regeringsoverhoveder og udenrigsministre – nyder en særlig beskyttelse, fordi det er afgørende for staterne, at netop disse personer også i in-

ternationale sammenhænge uhindret kan varetage deres embede. En højtstående statsrepræsentant nyder således både personlig immunitet og ukrænkelighed, når han eller hun befinder sig i en fremmed stat. Ved en dom fra 2002 slog Den Internationale Domstol (ICJ) fast, at en belgisk arrestordre udstedt imod en congolesisk udenrigsminister for en international forbrydelse (opfordring til at begå folkedrab) var i strid med folkeretten. Dommen var allerede dengang omtvistet, da det er et udbredt synspunkt, at immunitetsreglerne bør sættes ud af kraft, når der er tale om internationale forbrydelser. Ifølge ICJ kræver dette imidlertid, at der kan påvises en folkeretlig regel, der foreskriver en sådan undtagelse til immunitetsreglerne. Mens der efterhånden synes at være udbredt enighed om, at sædvaneretten har udviklet sig således, at immunitetsreglerne ikke længere er til hinder for retsforfølgning af "menige" statsrepræsentanter ved andre stater nationale domstole, er det tvivlsomt, om en tilsvarende undtagelsesregel kan påvises for højtstående statsrepræsentanter. Konkret i forhold til Putin er det med andre ord en forudsætning, at Rusland har tiltrådt en traktat, som indfører en undtagelsesregel vedrørende statsoverhoveders immunitet for internationale forbrydelser, eller at der kan påvises tilstrækkelig statspraksis og *opinio juris* (dvs. at staterne føler sig retligt forpligtet til at følge praksis) til at konstatere en sædvaneretlig regel med dette indhold. ICC-Statutens artikel 27(2) foreskriver eksplicit, at de folkeretlige regler om immunitet ikke udelukker domstolen fra at udøve jurisdiktion – uanset hvilken type statsrepræsentant, der er tale om. Men denne traktatbestemmelse gælder kun for stater, der har tiltrådt ICC-Statutten, og det har Rusland som bekendt ikke. ICC's Appellkammer har imidlertid i en afgørelse fra 2019 vedrørende Sudans daværende præsident, Omar al-Bashir, forfægtet det synspunkt, at der ikke findes sædvaneretlige regler om højtstående statsrepræsentanters immunitet i forhold til "internationale domstole, der agerer på vegne af det internationale samfund". Ifølge Appellkammeret er internationale domstole fundamentalt forskellige fra nationale domstole, når det kommer til spørgsmål om

immunitet. Grundtanken om staters suverænitet og lighed er dermed ikke relevant for internationale domstole som ICC, der handler på det internationale samfunds vegne. Appellkammeret fandt det af den grund ikke nødvendigt at påvise en sædvaneretlig undtagelsesregel, da hovedreglen om immunitet efter kammerets opfattelse slet ikke gælder for ICC. I betragtning af, hvor vanskeligt det ville være at dokumentere en sædvaneretlig undtagelsesregel, er Appellkammerets ræsonnement besnærende. Men argumentationen halter på afgørende punkter. For det første forsømmer Appellkammeret at gøre rede for, hvad der præcis skal til for at etablere "en international domstol, der handler på det internationale samfunds vegne." For det andet mangler der god forklaring på, hvordan en gruppe af stater sammen kan se bort fra de immunitetsregler, der utvivlsomt ville gælde, hvis hver af dem handlede alene.

## Er de danske myndigheder forpligtet til at udlevere Putin til ICC, hvis han kommer Danmark?

Hvis Putin – mod forventning – sætter fod på dansk jord i den nærmeste fremtid, vil de danske myndigheder stå i et juridisk dilemma. Ifølge ICC-Statuttens artikel 98(1) kan ICC ikke "gå videre med en anmodning om overførelse eller bistand, som ville kræve, at den anmodede stat handler i strid med sine forpligtelser i henhold til folkeretten vedrørende stats- eller diplomatisk immunitet". Men ICC's klare holdning er netop, at Putin ikke nyder immunitet i den foreliggende sag, og at Danmark derfor som medlemsstat er forpligtet til at udlevere Putin til ICC i overensstemmelse med arrestordren. Heroverfor står ICJ's dom i *Arrest Warrant*-sagen fra 2002, som fører til det modsatte resultat: Uden særlig hjemmel – f.eks. at Rusland selv giver afkald på immunitetskrav – gælder ingen undtagelse fra de sædvaneretlige regler om siddende statsoverhoveders immunitet – heller ikke for så vidt angår tiltale for krigsforbrydelser ved ICC. For at gennemføre udleveringen ville de danske myndigheder skulle gå ud fra, at ICJ er indstillet på at forlade sin

hidtidige praksis og nå frem til, at sædvaneretten har ændret sig siden 2002. Hvis sagen faktisk bliver forelagt for ICJ – og Rusland må formodes at have en vis interesse i at få det til at ske – vil det være vanskeligt for ICJ at dokumentere en ændring i statspraksis og *opinio juris* i perioden 2002 til 2023. Alternativt skal ICJ tilslutte sig ICC's argumentation for, at der gælder særlige regler for en international straffedomstol som ICC. Det sidste vil ICJ dog ikke kunne gøre uden at gå på kompromis med det helt grundlæggende folkeretlige princip, at en traktat kun er bindende for de stater, der har tiltrådt den.

### **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 ligge 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 (masc@fak.dk)  
Iben Yde, adjunkt (ibyd@fak.dk)  
Cornelius Wiesener, tenure track-adjunkt  
(cornelius.wiesener@jur.ku.)