



FORSVARSAKADEMIET

## BRIEF

# Folkeretlige problemstillinger i forbindelse med konflikten mellem Ukraine og Rusland

Af Kenneth Øhlenschläger Buhl, orlagskaptajn, ph.d.  
Institut for Strategi, Forsvarsakademiet.

## **BRIEF**

# **Folkeretlige problemstillinger i forbindelse med konflikten mellem Ukraine og Rusland**

Af Kenneth Øhlenschläger Buhl, orlagskaptajn, ph.d.  
Institut for Strategi, Forsvarsakademiet.

© Forsvarsakademiet

*Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med aftaler mellem Forsvaret og Copy-Dan.*

*Enhver anden udnyttelse uden Forsvarsakademiets skriftlige samtykke er forbudt i følge gældende lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser*

København marts 2015

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

2100 København Ø

Tlf.: 3915 1515

Fax: 3929 6172

Redaktør: Fung. Chef for Institut for Strategi, Michael Jedig Jensen, Major & militæranalytiker

Layout: FAK

ISBN: 978-87-7147-094-9

Udkommer kun i elektronisk form

Forsvarsakademiets forlag

## Indhold

1. INDLEDNING .....	4
2. KONFLIKTEN MELLEM UKRAINE OG RUSLAND – ET OVERBLIK . 4	
3. KONFLIKTEN MELLEM UKRAINE OG RUSLAND.....	5
3.1. Lovligheden af russisk politisk pres og trusler mod Ukraine.....	5
3.2. Lovligheden af russisk tilstedeværelse på ukrainsk territorium.....	6
3.2.1. Ukraines ret til selvforsvar – <i>jus ad bellum</i> .....	7
3.2.2. Den internationale væbnede konflikt og krigens folkeret – <i>jus in bello</i> .	8
3.2.3. Russisk besættelse af ukrainsk territorium .....	9
3.3. Lovligheden af russisk støtte til oprørerne.....	10
3.4. Lovligheden af de russiske nødhjælpskonvojer.....	11
3.5. Lovligheden af Ruslands annektering af Krim.....	12
4. INTERVENERING FRA TREDJE PART .....	15
4.1. Om retten til at intervenere i den internationale konflikt.....	15
4.2. Betydningen af Ukraines samarbejde med NATO .....	16
5. OPSUMMERING OG AFRUNDING .....	18

## 1. INDLEDNING

Konflikten mellem Ukraine og Rusland er ikke alene blevet set som en tilbagevendende til Den Kolde Krig; den har også for alvor udfordret den internationale retsorden, som FN-pagten fra 1945 bygger på. Det er specielt Ruslands annektering af Krim, der har vakt opsigt. Årsagen er, at det siden 2. Verdenskrig er første gang, at en europæisk stat angiveligt har anvendt magt til at erobre nyt territorium.

Formålet med dette brief er at beskrive de folkeretlige problemstillinger i forbindelse med konflikten mellem Ukraine og Rusland med henblik på at opnå en bedre forståelse af denne udfordring af den internationale retsorden. Konflikten indeholder også en række politiske aspekter, men de vil kun blive behandlet, i det omfang de naturligt hænger sammen med de retlige problemstillinger.

Det er i beskrivelsen heraf ikke et mål i sig selv at tage stilling til, om konfliktens parter har handlet lovligt eller ej, idet vurderingen af dette vil afhænge af de faktuelle omstændigheder, som ofte vil være bestridte. F.eks. benægter Rusland, at der har været russiske styrker på ukrainsk territorium, mens Ukraine og NATO omvendt hævder, at det er tilfældet.<sup>1</sup>

Briefet sigter mod at orientere den brede offentlighed og er derfor af populærvidenskabelig karakter. Det fokuserer således kun på de væsentligste emner og går ikke i dybden med alle aspekter af de retlige problemstillinger. Disse vil for den interesserede i begrænset omfang blive uddybet i noter og tekstbokse.

Det skal også understreges, at flere problemstillinger i folkeretten er omstridte eller åbne for fortolkning, og forskellige stater og eksperter er uenige om, hvad der bør gælde. Det vil derfor altid være muligt at finde andre opfattelser af, hvad der bør gælde med hensyn til de retlige problemstillinger i forbindelse med denne konflikt. En sådan uenighed om, hvad der bør være gældende ret, vil blive nævnt, hvor dette vurderes som væsentligt.

## 2. KONFLIKTEN MELLEM UKRAINE OG RUSLAND – ET OVERBLIK

Konflikten mellem Ukraine og Rusland indeholder flere aspekter, som ud fra et folkeretligt perspektiv må holdes adskilt. Det udelukker ikke, at de politisk set kan have en fælles kerne. Dertil kommer, at der internt i Ukraine er en konflikt mellem det ukrainske styre og oprørerne i den østlige del af landet. Dette brief omhandler alene den internationale konflikt mellem Ukraine og Rusland, mens den interne konflikt i Ukraine behandles i et separat brief. Ligeledes behandles aspekter vedr. krigsforbrydelser i et separat brief.

---

(1) Se f.eks. artikel i Berlingske Tidende fra 24. september 2014: NATO: Rusland trækker tropper ud af Ukraine; link: <http://www.b.dk/globalt/nato-rusland-traekker-tropper-ud-af-ukraine>, downloadet 24. september 2014 kl. 15.00.

### 3. KONFLIKTEN MELLEM UKRAINE OG RUSLAND

Konflikten mellem Ukraine og Rusland indeholder fra et folkeretligt synspunkt fem overordnede problemstillinger:

- Lovligheden af russisk politisk pres og trusler mod Ukraine
- Lovligheden af russisk tilstedeværelse på ukrainsk territorium
- Lovligheden af russisk støtte til oprørerne
- Lovligheden af de russiske nødhjælpskonvojer
- Lovligheden af Ruslands annektering af Krim.

#### 3.1. Lovligheden af russisk politisk pres og trusler mod Ukraine

Fælles for den overordnede konflikt mellem Ukraine og Rusland gælder det generelle forbud mod magtanvendelse mellem stater i FN-pagtens artikel 2, stk. 4:

Alle medlemmer skal i deres mellemløselige forhold afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt, det være sig nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med Forenede Nationers formål.<sup>2</sup>

Selvom teksten ikke siger det eksplicit, må kerneområdet for denne bestemmelse antages at omhandle brugen af væbnet magt, altså anvendelsen af militære magtmidler.

Artikel 2, stk. 4, beskytter en stats territoriale integritet og politiske uafhængighed, og det kan derfor ikke udelukkes, at andre former for magtmidler, f.eks. politisk og økonomisk pression, også vil være omfattet af artiklen.<sup>3</sup> Det må anses for en accepteret del af staters interaktion, at de forsøger at påvirke hinanden politisk, hvilket nødvendigvis må indebære f.eks. politisk og økonomisk magtanvendelse. Det kan derfor ikke være enhver form for anvendelse af politiske eller økonomiske magtmidler, der er forbudt. Omvendt synes det også klart, at der går en grænse, hvor en sådan ikke-militær magtanvendelse direkte kompromitterer en anden stats suverænitet. Det kunne f.eks. være tilfældet, hvis en stat anvendte politisk magt til at organisere en folkeafstemning om løsrivelse eller selvstændighed for en del af en anden stat.

(2) Dette er en dansk oversættelse; den autentiske engelske tekst har følgende ordlyd: "All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purpose of the United Nations."

(3) Christine Gray: *The Use of Force and the International Legal Order*, i: Malcolm D. Evans (editor): *International Law*, 3<sup>rd</sup> Edition, Oxford University Press, 2010, p. 618, samt: Claus Gulmann, John Bernhard og Tyge Lehmann: *Folkeret*, DJØF Forlag, 1989, p. 159.

Anvendelse af politiske og økonomiske magtmidler etc. kan være en overtrædelse af de principper, som FN's Generalforsamling vedtog i sin resolution 2625 (XXV) fra 1970, som omhandler principper for fredelige relationer og samarbejde mellem stater.<sup>4</sup> Det bemærkes, at en resolution fra FN's Generalforsamling ikke er bindende for medlemsstaterne som gældende ret på samme måde, som en resolution fra FN's Sikkerhedsråd kan være det, men der er gode grunde til, at denne resolution eller dele af den kan anses for at være et udtryk for international ret, herunder en autoritativ fortolkning af FN-charteret.<sup>5</sup>

Det bemærkes, at forbuddet i FN-pagtens artikel 2, stk. 4, ikke alene omhandler den faktuelle anvendelse af magt, men også truslen herom. Således kan en koncentration af militære styrker tæt på grænsen til en anden stat være et udtryk for en sådan trussel. Tilstedeværelsen af militære styrker tæt på en anden stats territorium kan ikke i sig selv anses for at være en overtrædelse. Hvorvidt en sådan tilstedeværelse af militære styrker udgør en trussel, må bero på en konkret vurdering. Især hvis tilstedeværelsen er ekstraordinær, dvs. at den ikke er sædvanlig, og der samtidig fremsættes officielle krav om politiske indrømmelser, vil meget tale for, at der foreligger en ulovlig trussel. I praksis kan det være svært at afgøre dette entydigt, og der skal formentligt meget til, for at man med sikkerhed kan fastslå, at der foreligger en ulovlig trussel.

Hvis Rusland derfor midlertidigt stationerer større militære styrker tæt på grænsen til Ukraine, samtidig med at der lægges politisk pres på Ukraine, kan dette være en overtrædelse af forbuddet mod magtanvendelse.

### **3.2. Lovligheden af russisk tilstedeværelse på ukrainsk territorium**

Det har som nævnt i indledningen været omdiskuteret, om Rusland har haft regulære styrker og våben inde på ukrainsk territorium. Rusland har således afvist dette, mens NATO og Ukraine påstår, at det er tilfældet, hvilket bl.a. understøttes af, at Ukraine på et tidspunkt udvekslede nogle russiske faldskærmsstyrker, som angiveligt var taget til fange på ukrainsk territorium, med nogle ukrainske soldater.<sup>6</sup> Ligeledes har Ukraine påstået, at Rusland fra eget territorium har beskudt mål på ukrainsk territorium med våben.

---

(4) United Nations General Assembly 2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24. oktober 1970, hvor det bl.a. fastslås: "No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind."

(5) Hugh Thirlway: *The Sources of International Law*, i: Malcolm D. Evans (editor): *International Law*, 3<sup>rd</sup> Edition, Oxford University Press, 2010, p. 118, med særlig henvisning til note 63.

(6) Se: [http://politiken.dk/udland/fokus\\_int/fokus\\_krim/ECE2376832/ukraine-vi-har-taget-10-russiske-faldskaermssoldater-til-fange/](http://politiken.dk/udland/fokus_int/fokus_krim/ECE2376832/ukraine-vi-har-taget-10-russiske-faldskaermssoldater-til-fange/); downloadet 1. oktober 2014 kl. 12.00.

Der kan næppe herske tvivl om, at begge handlinger vil være at anse for klare overtrædelser af magtanvendelsesforbuddet i FN-pagtens artikel 2, stk. 4. Det fremgår klart af både litteraturen og resolutioner fra FN's Generalforsamling, navnlig Resolution 3314 (XXIX) fra 1974.<sup>7</sup> Selvom de fremmede styrker ikke anvender deres våben, vil alene den blotte tilstedeværelse udgøre en krænkelse af territorialstatens suverænitet. Det hænger sammen med, at væbnede styrker i høj grad kan identificeres med den stat, som de tilhører, og ved at placere dem på en anden stats territorium uden dennes samtykke krænkelse denne stat.<sup>8</sup>

FN-pagtens artikel 2, stk. 4, anses i dag som et udtryk for sædvaneret og er formentligt den vigtigste regel blandt de såkaldte *jus ad bellum*-regler. Dette fremgår bl.a. af Den Internationale Domstols dom i Nicaragua-sagen, hvor det blev udtalt, at:<sup>9</sup> "the essential consideration is that the Charter and the customary international law flow from a common fundamental principle of outlawing the use of force in international relations."

### 3.2.1. Ukraines ret til selvforsvar – *jus ad bellum*

Ukraine har i henhold til reglerne i folkeretten ret til selvforsvar over for et væbnet angreb fra russiske styrker. Dette fremgår især af FN-pagtens artikel 51, der handler om staters ret til selvforsvar. Dette gælder, både hvis russiske styrker beskyder ukrainsk territorium hen over grænsen fra russisk territorium, og hvis russiske styrker befinder sig på ukrainsk territorium.<sup>10</sup> Selvom fremmede styrker ikke konkret anvender deres våben, vil alene deres tilstedeværelse på ukrainsk territorium kunne anses for et væbnet angreb.<sup>11</sup> Ukraine vil derfor i overensstemmelse med

(7) Se: United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX), artikel 3, litra (a) og (b), fra 1974, der fastslår, at:

"(a) The invasion or attack by armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof;

(b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;"

Selvom denne resolution i sig selv ikke er bindende, må den på dette område anses som udtryk for gældende folkeret.

(8) Robert Jennings og Arthur Watts (editors): *Oppenheim's International Law, Ninth Edition, Vol. I*, Longman, 1992, (1996 edition), p. 457, pp. 1154, § 556.

(9) International Court of Justice: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, Merits, Judgment, 27 June 1986, afsnit 181, p. 87, ICJ Reports 1986, p. 97."

(10) Nato: Russiske våben sendes til Østukraine; Nato bekræfter ifølge AFP, at militært udstyr fra Rusland er sendt ind i det østlige Ukraine, hvor prorussiske oprørere bekæmper den ukrainske regering; artikel i Jyllands-Postens netavis; <http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE7198946/Nato-Russiske-våben-sendes-til-Østukraine/>, senest monitoreret 12. oktober 2014 kl. 13.37.

(11) Det vil især gælde, hvis tilstedeværelsen har karakter af invasion eller okkupation, se: Christine Gray: *International Law and the Use of Force*, Third Edition, 2008, Oxford University Press, pp. 128-132.



FN-pagtens artikel 51, og folkerettens regler om selvforsvar i øvrigt, være berettiget til at anvende magt i selvforsvar med henblik på at afværge dette angreb.

Der kan peges på to undtagelser her. Den første omhandler den situation, hvor et russisk krigsskib foretager en såkaldt "uskadelig gennemfart" gennem Ukraines ydre territorialfarvand, hvilket i praksis vil sige mellem kysten og 12-sømilegrænsen. En sådan uskadelig gennemfart antages at være lovlig i forhold til folkeretten, om end nogle stater bestrider det.<sup>12</sup> Når den igangværende konflikt mellem de to lande tages i betragtning, vil det dog i praksis være svært at anse en passage af et russisk krigsskib i ukrainsk territorialfarvand som uskadelig. En anden undtagelse er det tilfælde, hvor russiske styrker ved en fejl er kommet ind på ukrainsk territorium, og hvor der derfor ikke foreligger nogen intention om angreb. Selv en sådan fejl vil dog være en krænkelse af den territoriale integritet, og Ukraine vil derfor i et sådant tilfælde stadig være berettiget til at anvende den fornødne magt til at afvise sådanne styrker med henblik på at genoprette sin territoriale integritet. I et sådant tilfælde bør et rimeligt varsel afgives, så de fremmede styrker får tid til at forlade territoriet.

Retten til selvforsvar er, som ordet siger, en ret og ikke en pligt, idet anvendelse af magt i selvforsvar kan have politiske konsekvenser, ligesom det kan medføre en eskalering af konflikten. Det forhold, at Ukraine afstår fra at anvende væbnet magt i selvforsvar over for russiske styrker på ukrainsk territorium, kan som udgangspunkt ikke ses som en accept af de russiske styrkers tilstedeværelse, især ikke, hvis Ukraine officielt protesterer mod tilstedeværelsen. Manglende handling fra Ukraines side kan i lige så høj grad udlægges som værende i overensstemmelse med princippet om, at stater skal søge at bilægge deres internationale tvister med fredelige midler.<sup>13</sup>

### **3.2.2. Den internationale væbnede konflikt og krigens folkeret – *jus in bello***

Hvis det kan godtgøres, at Rusland forsætligt har militære styrker på ukrainsk territorium, vil meget tale for, at der hersker en tilstand af international væbnet konflikt mellem Ukraine og Rusland. Dette gælder principielt også, selvom der ikke anvendes våbenmagt mellem de to parter.<sup>14</sup> Konsekvensen er, at den humanitære folkeret, også kaldet krigens love, finder anvendelse, herunder

(12) R.R. Churchill og A.V. Lowe: *The Law of the Sea*, third edition, 1999, Manchester University Press, pp. 88-92.

(13) Ole Spiermann: *Bilæggelse af stridigheder*, i: Ole Espersen, Frederik Harhoff og Ole Spiermann: *Folkeret*, 2. udgave, 2003, Christian Ejlers' Forlag, pp. 234-236, med særlig henvisning til FN's Generalforsamlings resolution 2625 (XXV).

(14) Dette fremgår af Genèvekonventionernes fælles artikel 2, der fastslår, at: "In addition to the provisions which shall be implemented in peacetime, the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war is not recognized by one of them. The Convention shall also apply to all cases of partial or total occupation of the territory of a High Contracting Party, even if the said occupation meets no armed resistance."

Genèvekonventionerne fra 1949. Ellers er tærsklen for, hvornår der foreligger en international væbnet konflikt, meget lav; en stats blotte anvendelse af våbenmagt mod en anden stat anses for tilstrækkeligt.<sup>15</sup>

Dette lave tærskelniveau er bekræftet af appelretten for krigsforbrydertribunalet for det tidligere Jugoslavien (International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY)) i dens afgørelse i Tadic-sagen:<sup>16</sup> "On the basis of the foregoing, we find that an armed conflict exists whenever there is a *resort to armed force* between States or *protracted armed violence* between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State. International humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond the cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached; or, in the case of internal conflicts, a peaceful settlement is achieved. Until that moment, international humanitarian law continues to apply in the whole territory of the warring States or, in the case of internal conflicts, the whole territory under the control of a party, whether or not actual combat takes place there." (Forfatterens fremhævelse i kursiv her).

Endvidere er reglernes anvendelse ikke afhængig af, om parterne udadtil anerkender, at der rent faktisk finder en væbnet konflikt sted, da den humanitære folkeret har som et af sine primære formål at beskytte krigens ofre. Ofte vil parterne derfor respektere krigens love, selvom de ikke officielt anerkender eksistensen af en væbnet konflikt. Dette synes også at være tilfældet her, hvor der som nævnt har fundet en fangeudveksling sted mellem parterne, hvilket er en handling i overensstemmelse med den humanitære folkeret.

### 3.2.3. Russisk besættelse af ukrainsk territorium

Ud over at fastslå eksistensen af en væbnet konflikt kan tilstedeværelsen af russiske styrker anses som en besættelse af ukrainsk territorium, hvorfor de særlige regler i den humanitære folkeret omhandlende fjendtlig okkupation finder anvendelse.<sup>17</sup> Om dette er tilfældet, må baseres på en vurdering af, i hvilken udstrækning Rusland i givet fald udøver effektiv kontrol over dele af ukrainsk territorium.

(15) Frédéric Siordet i Jean S. Pictet (editor): *Commentary I Geneva Convention*, International Committee of the Red Cross, Geneva 1952, p. 32.

(16) ICTY Appeals Chamber Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction of 2 October 1995, IT-94-1-A, Prosecutor vs. Dusko Tadic, afsnit 70.

(17) Dette fremgår klart af Genèvekonventionernes fælles artikel 2, der fastslår, at de finder anvendelse også i tilfælde af "partial or total occupation of the territory of a High Contracting Party, even if the said occupation meets no armed resistance".

For at der foreligger en besættelse, også benævnt fjendtlig okkupation, skal en krigsførende stat udøve effektiv kontrol over hele eller en del af en fjendtlig stats territorium, hvilket i praksis vil sige, at man har fortrængt territorialstatens mulighed for at udøve dens suveræne rettigheder over det pågældende territorium.<sup>18</sup> Reglerne om fjendtlig okkupation udgør i dag en del af den humanitære folkeret, *jus in bello*, dvs. de regler, der gælder for de krigsførende parter under væbnet konflikt. I et historisk perspektiv omhandlede reglerne forholdet mellem besættelsesmagten og territorialstaten, mens der efter 2. Verdenskrig har været øget fokus på besættelsesmagtens rettigheder og forpligtelser over for indbyggerne i det besatte område. Reglerne gælder, uanset om den fjendtlige okkupation kan anses som lovlige eller ej. Det bemærkes, at fjendtlig okkupation kun forekommer i internationale væbnede konflikter, dvs. krige mellem to stater, og ikke i interne krige, hvor f.eks. en oprørsbevægelse kontrollerer en del af territoriet.

Det kan her blive et stridspunkt, hvorvidt Rusland udøver effektiv kontrol over en del af Ukraines territorium enten direkte eller gennem sin støtte til oprørerne. Det vil i givet fald pålægge Rusland en række forpligtelser over for indbyggerne på denne del af ukrainsk territorium, ikke alene i henhold til krigens love, men også i henhold til de internationale menneskerettigheder.<sup>19</sup>

### 3.3. Lovligheden af russisk støtte til oprørerne

Ukraine har hævdet, at Rusland støtter oprørerne i det østlige Ukraine med bl.a. våben og ammunition. Udgangspunktet i vurderingen er her, at en sådan støtte som minimum vil være en ulovlig indblanding i Ukraines interne anliggender.<sup>20</sup> Det har ikke betydning, om oprørernes sag må anses for legitim eller ej, idet dette som oftest vil være en subjektiv vurdering. Det afgørende er, at den anerkendte statsmagt, dvs. regeringen i Kiev, i overensstemmelse med princippet om staters suverænitet har ret til at opretholde fred og sikkerhed inden for sit territorium, og andre staters støtte til oprørsgrupper må som følge heraf anses for at krænke statens suverænitet.

---

(18) Haager Landkrisreglementet, art. 42 (1907). Yoram Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge University Press, 2009, p. 42.

(19) Selvom dette har været omdiskuteret, synes det nu slået fast af Den Internationale Domstol, se: International Court of Justice: *Decision of 19 December 2005: Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, General List No. 116; afsnit 51-54 og især afsnit 178. Retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har også fulgt denne antagelse i flere sager. Den ledende sag var her European Court of Human Rights: *Judgement 18 December 1996, Application no. 15318/89, Loizidou against Turkey*; afsnit 49-57.

(20) Frederik Harhoff: *Folkerettens Grundprincipper* i: Ole Espersen, Frederik Harhoff og Ole Spiermann: *Folkeret*, 2. udgave, 2003, Christian Ejlertsen Forlag, pp. 166-170.

Det er tilsvarende klart, at Ukraine i forbindelse med bekæmpelsen af oprørerne er bundet af sine folkeretlige forpligtelser, især reglerne for krigsførelse i internt væbnede konflikter samt de internationale menneskerettigheder. Denne problemstilling behandles som nævnt i et særskilt brief. Hvis Ukraine ikke overholder disse regler, kan andre stater påtale det, ligesom diskussionen om lovligheden af humanitær intervention i ekstreme tilfælde kan blive aktuel, som det var tilfældet i Kosovo i 1999 og i Libyen i 2011. Hovedreglen er dog stadig, at eksistensen af en intern konflikt ikke berettiger tredjelande til at intervenere. Dette princip er kodificeret i artikel 3, stk. 2 i Tillægsprotokol 2 fra 1977<sup>21</sup>. Ligeledes anses ren humanitær støtte ikke for at være i strid med forbuddet mod indblanding i interne anliggender, men visse betingelser skal være opfyldt, for at dette kan ske. Denne problemstilling behandles nærmere nedenfor i pkt. 3.4.

Det har været et emne i folkeretten, hvorvidt støtte til en oprørsgruppe også kan anses for at udgøre ulovlig aggression eller ligefrem et væbnet angreb, idet der ikke synes at være generel enighed om, hvad svaret er.<sup>22</sup> Hvis russisk støtte til oprørerne i Ukraine skal anses for aggression, kræver det således formentligt, at Rusland selv opretter og udruster oprørsgrupperne og sender dem ind over grænsen til Ukraine.<sup>23</sup>

For at støtten også kan anses for et væbnet angreb, kræves det tilsvarende yderligere, at Rusland udøver effektiv kontrol med oprørsgruppernes operationer. Med andre ord skal der være tale om, at oprørsgrupperne i al overvejende grad handler på Ruslands vegne, som var de en del af Ruslands egne væbnede styrker.<sup>24</sup>

### 3.4. Lovligheden af de russiske nødhjælpskonvojer

Humanitær hjælp til oprørerne kan som nævnt udgøre en undtagelse fra forbuddet mod indblanding i interne anliggender. Dette giver ikke i sig selv Rusland ret til ensidigt at sende nødhjælp ind på ukrainsk område uden ukrainsk accept. Tilstedeværelsen af køretøjer, der tilhører den russiske stat vil, uanset hvorvidt de er militære eller ej, som udgangspunkt være en krænkelse af Ukraines territoriale

(21) 1977 Additional Protocol II, Article 3(2): "Nothing in this Protocol shall be invoked as a justification for intervening, directly or indirectly, for any reason whatever, in the armed conflict or in the internal or external affairs of the High Contracting Party in the territory of which that conflict occurs."

(22) Christine Gray: *International Law and the Use of Force*, Third Edition, 2008, Oxford University Press, pp. 128-132. Der refereres her til Den Internationale Domstols (ICJ's) afgørelse i Nicaragua-sagen.

(23) Anerkendte definitioner på aggression findes i: United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX), artikel 3., litra (f) og (g), fra 1974. Det skal dog understreges, at opremsningen af eksempler her ikke anses for udtømmende.

(24) Dette blev fastslået af Den Internationale Domstol i Nicaragua-sagen, se: International Court of Justice: *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Nicaragua vs. United States of America*, Judgement 26 June 1986, afsnit 109-110. Denne "effective control"-test er dog senere blevet kritiseret.

suverænitet. Det gælder også, selvom der antages at eksistere en regel i folkeretten, hvorefter Ukraine har en forpligtelse til at tillade, at der kommer nødhjælp ind i selve krigszonen ("humanitarian access").

Retten til at levere nødhjælp afhænger dels af parternes, herunder især territorialstatens, accept, dels af, at betingelserne for upartiskhed opfyldes.<sup>25</sup> Reglen skal først og fremmest sikre, at territorialstaten ikke afviser levering af nødhjælp på et arbitrært grundlag, og den er primært rettet mod nødhjælpsorganisationer, der opfylder kravene om upartiskhed, som f.eks. Røde Kors, Læger uden Grænser, Folkekirkens Nødhjælp etc. Det udelukker ikke, at Rusland kan levere hjælp; selvom Rusland næppe kan siges at være upartisk i sit forhold til konflikten, udelukker det ikke, at hjælpen uddeles upartisk til ofre for konflikten, dvs. uden hensyntagen til modtagernes nationalitet, etniske baggrund, politiske overbevisning mv.<sup>26</sup> Ukraine kan tillade levering af nødhjælp alligevel, men kan under alle omstændigheder stille betingelser herom, f.eks. at hjælpen uddeles efter reglerne om upartiskhed, ligesom det er klart, at den, der leverer nødhjælp, kan forpligtes til at underkaste sig territorialstatens kontrol og lovgivning.

### 3.5. Lovligheden af Ruslands annektering af Krim

Ruslands annektering af Krim udgør stadig et uløst problem, der af flere opfattes som et brud på folkeretten. Foruden selve Krim omfattede annekteringen det selvstyrende område Sevastopol. Som den internationale retsorden foreligger efter FN Pagten og afslutningen af 2. Verdenskrig, er det forbudt at erhverve nyt territorium gennem annektering af andre landes territorium.<sup>27</sup> Erhvervelse af nyt territorium, der hidtil har været en del af en anden stat, kan som udgangspunkt kun ske ved aftale mellem de to involverede stater. Der er dog i perioden efter 2. Verdenskrig set eksempler på, at territorier ensidigt er blevet indlemmet i andre stater gennem aggression.<sup>28</sup> Selvom meget peger på, at Rusland anvendte militær magt til at fremme de begivenheder, der førte til annekteringen, havde forløbet formelt ikke karakter af en erobring i ordets almindelige forstand. Rusland har i sagens natur en anden opfattelse, idet de anser annekteringen som en aftale mellem Rusland og Krim som en løstrevet del af Ukraine. Selvom denne udlægning lægges til grund,

---

(25) ICRC Customary Law Study, Rule 55, se: [https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_cha\\_chapter17\\_rule55](https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter17_rule55).

(26) Se en nærmere redegørelse for reglerne herfor i forbindelse med Gaza Flottilla-affæren fra 2010, International Criminal Court, Office of the Prosecutor: *Situation on Registered Vessels of Comoros, Greece and Cambodia, Article 53(1) Report*, 6 November 2014, afsnit 111-125, pp. 47-53.

(27) Ole Spiermann: *Territorium og statssuccession i: Ole Espersen, Frederik Harhoff og Ole Spiermann: Folkeret*, 2. udgave, 2003, Christian Ejlers' Forlag, pp. 179-185, vedr. adkomst til territorium.

(28) Eksempler på ensidig annektering af territorier er Kinas erobring af Tibet i 1951 og Nordvietnams erobring af Sydvietnam i 1975. Det bemærkes her, at Sydvietnam, eller "Republic of Vietnam", som det officielt hed, i folkeretlig betydning var en selvstændig stat. Andre forsøg på erobring af nyt territorium mislykkedes, f.eks. Argentinas invasion af Falklandsøerne i 1982, mens andre ikke er anerkendte, f.eks. Israels annektering af Golanhøjderne.

vil det fortsat være afgørende, hvorvidt selve løsrivelsen har folkeretlig gyldighed, og det har den næppe.

Annekteringen fremstår formelt som en tofaset proces, hvor der først blev afholdt en lokal folkeafstemning, hvor befolkningen på Krim skulle stemme om deres tilhørsforhold. Udfaldet af afstemningen gav et overvældende flertal for løsrivelse og tilslutning til Rusland, hvorefter det lokale parlament den 17. marts 2014 erklærede Krim for uafhængigt og samtidigt fremsatte en anmodning om at blive en del af Rusland. Den 18. marts 2014 underskrev Rusland og Krims separatistregering en traktat om tilslutning af Krim og Sevastopol. Den 21. marts 2014 underskrev den russiske præsident Vladimir Putin en lov, der formaliserede den russiske annektering af Krim. Ud over, at der kom fordømmelser fra bl.a. EU og USA, vedtog FN's Generalforsamling den 27. marts 2014 med 100 stemmer mod 11 Resolution 68/262, der fordømte annekteringen.<sup>29</sup> Det bemærkes, at 58 medlemslande afstod fra at stemme, mens 24 var fraværende. Resolutionen bekræfter Ukraines hidtidige udstrækning, der også omfatter Krim, og understreger desuden, at afstemningerne ikke har nogen validitet med hensyn til at ændre områdets hidtidige status. Selvom resolutionen ikke er bindende, må den anses som et udtryk for, hvordan flertallet af nationer ser på den folkeretlige status af Krim.

Der kan ud fra forskellige perspektiver argumenteres både for og imod en russisk annektering af Krim. Fra et politisk perspektiv kan annekteringen af Krim retfærdiggøres ved, at størstedelen af lokalbefolkningen er etniske russere. Fra et juridisk perspektiv kunne der tilsvarende argumenteres for, at annekteringen er i overensstemmelse med det folkeretlige princip om folkenes selvbestemmelsesret, som bl.a. er fastlagt i FN-pagtens artikel 1, stk. 2.<sup>30</sup> Der er dog intet i statspraksis, der taler for, at dette princip går forud for staternes suverænitet og dermed også deres territoriale integritet. Rusland kunne også fremføre, at Krim oprindeligt hørte til den del af Sovjetunionen, som i dag udgøres af Rusland, frem til 1954, hvor den daværende leder Nikita Khrusjtjov overdrog Krim til Ukraine. Ingen havde dengang forestillet sig, at Sovjetunionen senere ville ophøre med at eksistere. Det blev i forbindelse med Sovjetunionens opløsning klart fastslået, at Krim folkeretligt var en del af Ukraine, da landet blev selvstændigt. Det forhold, at Krim havde et udpræget selvstyre og status som "autonom republik", ændrer ikke på dette. Det understreges også af, at Rusland har indgået traktater med Ukraine om flådebasen i Sevastopol i 1992, 1997 og 2010.

(29) Resolutionen kan findes via følgende link: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262).

(30) FN-pagtens artikel 1, stk. 2, fastslår, at et af FN's formål er "To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace." (Forfatterens fremhævelse i kursiv her).

Princippet om folkenes selvbestemmelse har først og fremmest haft politisk betydning som drivkraften bag statsdannelserne i Europa i perioden 1918 til 1945; argumentet var her, at der skulle være sammenhæng mellem stat og folk.<sup>31</sup> Genforeningen med Sønderjylland og Polens genopståelse som selvstændig stat efter 1. Verdenskrig er eksempler herpå. Efter 2. Verdenskrig har det primært haft betydning for afkolonialiseringen, som omfattede lande, der nok var under kolonimagternes herredømme, men som ikke var underlagt disses suverænitet som en del af den statslige konstruktion. Princippet har stadig en vis betydning for den proces, der leder frem mod statsdannelse og løsrivelse, idet de folkeretlige spilleregler stadig skal opfyldes. Her er Østtimor og Sydsudan gode eksempler på nye stater, der er dannet på grundlag af accept fra den stat, der hidtil har udøvet suverænitet, fulgt op af anerkendelse fra verdenssamfundet. At det nødvendigvis må være sådan, fremgår implicit af en af overgangsbestemmelserne i FN-pagten, nemlig artikel 107, der fastslår, at:

Nothing in the present Charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter, taken or authorized as a result of that war by the Governments having responsibility for such action.

Bestemmelsen betyder, at de ændringer i grænsedragningen, som fandt sted som følge af 2. Verdenskrig, herunder Sovjetunionens annektering af det østlige Polen og Østpreussen, skulle respekteres, idet staternes grænser herefter lå fast. Bestemmelsen bør ses i sammenhæng med artikel 2, stk. 4, nævnt ovenfor, hvorefter FN-pagten så at sige "fastfryser" staternes territorier, således at en stat ikke længere kan erhverve sig en anden stats territorium eller dele heraf under anvendelse af magt.

Hvis princippet om folkenes selvbestemmelsesret havde forrang frem for princippet om staternes suverænitet, ville det fuldstændigt underminere det nuværende system af stater, fordi staten ikke længere ville have kontrol over sit territorium og således ikke ville kunne udøve sine suveræne rettigheder indadtil. Desuden bevirker verdenssamfundets decentrale (anarkiske) struktur, at der ikke er andre institutionelle mekanismer end staterne selv, der kvalificeret er i stand til at tage stilling til, om noget er en selvstændig stat eller ej. Et godt eksempel herpå er Kosovos status, hvor nogle, især vestlige, stater anerkender Kosovo som en selvstændig stat, mens andre ikke gør. Situationen i Kosovo giver Rusland et problem både politisk og juridisk, fordi Kosovo har søgt at løsrive sig på samme måde som Ukraine formelt har gjort det. Forskellen er, at Rusland som nær allieret til Serbien har afvist at anerkende Kosovos selvstændighed. Omvendt kan de vestlige lande, der har anerkendt Kosovos løsrivelse og status som selvstændig stat, tilsvarende have et problem, hvis de vil argumentere imod, at Krims befolkning ikke skulle have den samme mulighed.

---

(31) Matthew Craven: *Statehood, Self-Determination, and Recognition* i: Malcolm D. Evans (editor): *International Law*, 3<sup>rd</sup> Edition, Oxford University Press, 2010, pp. 230-239.

Det juridiske problem består i, at hvis en stat indtager en holdning om, hvad der bør være gældende ret (*opinio juris*), f.eks. i sagen om Kosovos løsrivelse, vil det svække staten, hvis den indtager en anden holdning i et tilsvarende tilfælde som f.eks. Krims løsrivelse. En sådan inkonsistent holdning vil fra et politisk perspektiv også fremstå som opportunistisk. Der er selvfølgelig den mulighed, at Rusland ser stort på sådanne betragtninger, fordi landet ser sig i stand til at forfølge sine interesser uden at skulle argumentere sagligt for det. Selvom sammenligningen med Kosovo er relevant, er der også forskelle. Det ændrer dog ikke ved det fundamentale i, at den oprindelige territorialstat, Serbien, ikke har accepteret løsrivelsen, samt i, at NATO's intervention oprindeligt skete med respekt for Serbiens suverænitet over området.<sup>32</sup>

#### 4. INTERVENERING FRA TREDJE PART

Det kunne overvejes, hvorvidt andre stater eller NATO kunne intervenere i konflikten på ukrainsk side. En sådan intervention kan ske enten i forbindelse med den interne konflikt eller i forbindelse med konflikten med Rusland, og her vil der blive set på den sidstnævnte mulighed. Ud over de politiske og militære konsekvenser, der vil opstå som følge af en sådan intervention, vil der være en række juridiske udfordringer.

##### 4.1. Om retten til at intervenere i den internationale konflikt

Hvis Ukraine bliver udsat for et væbnet angreb og som følge heraf har ret til at udøve selvforsvar, har andre stater en tilsvarende ret til at udøve kollektivt selvforsvar til fordel for Ukraine.<sup>33</sup> Denne ret er direkte nævnt i FN-pagtens artikel 51 om selvforsvar.

For at udøve dette kollektive selvforsvar vil det ikke være nødvendigt for andre stater at demonstrere retlig interesse i konflikten, eller at der foreligger en forudgående aftale, f.eks. en formel forsvarsalliance. Det kan af praktiske grunde være nødvendigt med en aftale mellem Ukraine og de lande eller organisationer, som udøver det kollektive selvforsvar. En sådan aftale bør bl.a. klarlægge mandatet og status for de intervenerende styrker, der opholder sig på ukrainsk territorium eller anvender ukrainsk luftrum. En aftale vil udadtil sende et politisk signal om, at andre stater forsvare Ukraine, idet konsekvensen også kan være, at disse lande efterfølgende vil befinde sig i en tilstand af væbnet konflikt med Rusland. Reelt vil der derfor være tale om krigserklæring, som da Storbritannien og Frankrig erklærede Tyskland krig i september 1939 efter overfaldet på Polen. En sådan aftale med Ukraine om kollektivt selvforsvar behøver ikke at være mere formel end en politisk

(32) Se bl.a. præamblen til FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 fra 1999, hvor det bl.a. fastslås, at resolutionen bekræfter "the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other States of the region, (...)". Der henvises dog i det efterfølgende afsnit til Kosovos udstrakte grad af selvstyre.

(33) Yoram Dinstein i *War, Aggression and Self-Defence*. 5<sup>th</sup> Edition, Cambridge University Press, 2011, pp. 278-282.



erklæring, der fremsættes mundtligt af f.eks. et eller flere statsoverhoveder eller en eller flere regeringsledere med en tilsvarende kompetence til at forpligte deres stat.<sup>34</sup>

I øjeblikket synes det på grund af de eventuelle politiske og militære konsekvenser ikke at være aktuelt, at andre stater eller NATO kan tænkes at gå ind i konflikten på Ukraines side mod Rusland.

## 4.2. Betydningen af Ukraines samarbejde med NATO

En af grundene til, at andre lande og NATO ikke umiddelbart kan tænkes at intervenere militært i den internationale konflikt med Rusland, er, at Ukraine som bekendt ikke er medlem af NATO og derfor ikke er omfattet af reglen om kollektivt selvforsvar i Atlantpagtens artikel 5, den såkaldte "musketered". Til gengæld er Ukraine medlem af Partnership for Peace (PfP), som omfatter et formaliseret samarbejde mellem NATO og en række europæiske ikke-medlemslande. Dette bevirker, at NATO formelt må forholde sig til konflikten. Der må her tages udgangspunkt i pkt. 8 i det oprindelige Partnership for Peace Framework Document fra mødet i januar 1994 i Det Nordatlantiske Råd (North Atlantic Council (NAC)), som er NATO's øverste myndighed, hvoraf det fremgår:

NATO will consult with any active participant in the Partnership if that Partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security.

PfP-rammedokumentet er væsentligt, fordi det er en international aftale, altså et juridisk dokument, der etablerer en integreret sikkerhedsstruktur, der går ud over, hvad der som udgangspunkt gælder mellem stater i al almindelighed. Som bestemmelsen er udformet, etablerer den en konsultationsforpligtelse i de tilfælde, hvor et PfP-medlems territoriale integritet mv. er truet, som det er tilfældet med Ukraine. Der ligger dog heri ikke nogen forpligtelse til at handle eller iværksætte specifikke forholdsregler, men på den anden side udelukker bestemmelsen heller ikke, at der udøves kollektivt selvforsvar. Bestemmelsen har derfor først og fremmest politisk signalværdi.

---

(34) Robert Jennings og Arthur Watts (editors): *Oppenheim's International Law, Ninth Edition, Vol. I*, Longman, 1992, (1996 edition), pp. 1033-1034. Det må antages, at et statsoverhoved – eller tilsvarende en regeringsleder, hvor statsoverhovedets rolle har en mere titulær karakter, f.eks. den amerikanske præsident – kan fremsætte den slags erklæringer med bindende virkning over for andre stater, uanset om han måtte være begrænset heraf i henhold til national lovgivning.

Dertil kommer, at der er en særlig overbygning af PfP-samarbejdet mellem NATO og Ukraine i form af det særlige NATO-Ukraine-charter fra 1997, "Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine", der ligeledes er en international aftale. Charterets sektion II, artikel 2, fremhæver nogle principper for sameksistens, hvoraf nogle forekommer særligt relevante i forbindelse med den aktuelle konflikt (markeret med kursiv her):<sup>35</sup>

Accordingly, NATO and Ukraine reaffirm their commitment to:

- the recognition that security of all states in the OSCE area is indivisible, that no state should pursue its security at the expense of that of another state, and that no state can regard any part of the OSCE region as its sphere of influence;
- refrain from the threat or use of force against any state in any manner inconsistent with the United Nations Charter or Helsinki Final Act principles guiding participating States;
- *the inherent right of all states to choose and to implement freely their own security arrangements, and to be free to choose or change their security arrangements, including treaties of alliance, as they evolve;*
- *respect for the sovereignty, territorial integrity and political independence of all other states, for the inviolability of frontiers, and the development of good-neighbourly relations;*
- the rule of law, the fostering of democracy, political pluralism and a market economy;
- *human rights and the rights of persons belonging to national minorities;*
- *the prevention of conflicts and settlement of disputes by peaceful means in accordance with UN and OSCE principles.*

Det er endvidere værd at hæfte sig ved charterets sektion III, artikel 6, der bl.a. fastslår, at:

*Consultations between NATO and Ukraine will cover issues of common concern, such as: political and security related subjects, in particular the development of Euro-Atlantic security and stability, including the security of Ukraine.*

Selvom de særlige relationer mellem NATO og Ukraine alene indeholder en forpligtelse til at konsultere og ikke til at intervenere, sender den direkte henvisning til Ukraines sikkerhed som en del af de euro-atlantiske strukturer et klart signal om, hvilken sikkerhedssfære de to parter ser Ukraine i. Det indebærer således en afvisning af, at Ukraine skulle ligge i en særlig russisk interessesfære.

Selvom NATO og organisationens medlemslande ikke er direkte forpligtede på samme måde, som hvis artikel 5-garantien var trådt i kraft, udelukker det som nævnt

(35) Se hele teksten i NATO-Ukraine-charteret på: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25457.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25457.htm).

ikke i sig selv, at NATO eller individuelle medlemsstater iværksætter foranstaltninger med henblik på at genoprette Ukraines territoriale integritet, politiske uafhængighed eller interne sikkerhed.

## 5. OPSUMMERING OG AFRUNDING

Konflikten mellem Ukraine og Rusland indeholder flere forskelligartede problemstillinger af folkeretlig karakter. Som folkeretten er udlagt her, levner den unægteligt ikke meget spillerum for de ambitioner, som Rusland har udvist. Især situationen med hensyn til Krim synes klar til trods for Vestens holdning til Kosovo, der heller ikke er uproblematisk. Ruslands annektering af Krim har et element af legitimitet med henvisning til, at størstedelen af befolkningen på Krim opfatter sig selv som russisk. Det handler derfor lige så meget om proces, og spørgsmålet er, om Rusland ikke kunne have opnået det samme resultat gennem fredelige forhandlinger i overensstemmelse med folkerettens principper. Meget peger unægtelig på, at Rusland i sin måde at handle på ikke ser sig selv bundet på samme måde af folkeretten, som f.eks. Danmark gør, om end det russiske styre udadtil nægter at være direkte involveret i striden. Rusland benægter således at have begået handlinger, der er i åbenlys strid med FN-pagten. I den sammenhæng synes den amerikanske juraprofessor David Kennedys ord om forskellen mellem at holde sig inden for FN-pagten i ord og gerning meget rammende:<sup>36</sup>

"The Charter offered a vocabulary for speaking ethically about war. It was not surprising to find the law of force increasingly expressed in the language of criminal justice – war crimes, war criminals – and in the language of human rights. To reject the language of the United Nations as the discourse of war was to defy the international community, the world – civilization itself. You can argue whatever you like, but within the constraints of this common language of civilization."

---

(36) David Kennedy: *Of Law and War*, Princeton University Press, 2006. Chapter 3, War by Law, p. 82.