



Russland og Ukraina: Om maktbruk mellom stater, folkerett og retten til løsrivelse

Sven G. Holtsmark & Geir Ulfstein

Hovedpunkter

- Ukraina-krisen berører det grunnleggende folkerettslige prinsippet om staters suverenitet og deres territorielle ukrenkelighet og det avledede forbudet mot å bruke væpnet makt mot en annen stats «territorielle integritet eller politiske uavhengighet». Dette forbudet rammer også trusler om bruk av makt.
- Russland har brutt disse rettsreglene ved å ta kontroll over Krim og ved å intervensere militært i Øst-Ukraina.
- Ingen av de grunner Russland har angitt for å forsvare annekasjonen av Krim eller intervensjonen i Øst-Ukraina, har noen som helst folkerettslig gyldighet.
- Kravet om respekt for staters suverenitet og territorielle integritet er absolutt – det finnes ingen mellomløsninger. Å bryte med dette ville være å rive grunnen vekk under det internasjonale rettssystemet.
- Å vise til tidligere folkerettsbrudd som begrunnelse for å begrense Ukrainas selvbestemmelsesrett er en juridisk og politisk blindvei: Ett overgrep unnskylder ikke det neste.

De russiske utspillene til Nato og USA 17. desember 2021, den russiske styrkeoppbyggingen i grenseområdene mot Ukraina og i Hviterussland, og det som i Ukraina og Vesten oppfattes som en russisk trussel om å gå til angrep på Ukraina, har igjen brakt opp til diskusjon spørsmålet om Krims folkerettslige status. Også situasjonen i Øst-Ukraina reiser folkerettslige spørsmål.

Under det hele ligger et annet omstridt forhold – om Vesten i forbindelse med den tyske gjenforeningen ga bindende løfter til Gorbatsjov om at Nato ikke skulle ekspandere østover; løfter som i så fall åpenbart er brutt. Og dessuten – hva med Minsk-avtalen (Minsk 2); har ikke Ukraina unnlatt å følge opp sin del av avtalen?

Først dette med Nato-utvidelsen: Noe bindende løfte om ikke å utvide østover, ble ikke gitt. Derimot synes det klart at Gorbatsjov i 1990–91 ble ledet til å tro at Nato ikke ville akseptere en slik utvidelse. Se websiden til [National Security Archives](#) for en gjennomgang av de viktigste kildene (rapport fra 2017). Imidlertid: I årene som fulgte, kom østeuropeiske land selv til orde, og deres standpunkt ble tidlig klart: De ville inn i Nato (og EU), av både innenriks- og utenrikspolitiske grunner. De likte dårlig tanken på at dette var en sak som skulle avgjøres uten at de selv fikk et ord med i laget.

En lignende diskusjon gjelder hva som ble sagt til Jeltsin da spørsmålet om å utvide Nato østover faktisk kom på dagsordenen fra midt i 1990-årene (se samme [nettsted](#) for detaljer og kilder). Noe av problemet her er at det av ulike grunner ikke alltid var, eller er, helt klart hva Jeltsin mente å si eller hva han til enhver tid oppfattet. Det folkerettslig avgjørende i denne diskusjonen er uansett at staters selvbestemmelsesrett også omfatter retten til å velge alliansetilknytning.

Hvorvidt Nato-utvidelsene siden 1997 var kloke eller ikke, kan ikke avgjøres empirisk: Det er et spørsmål om politiske og verdimesige vurderinger. Som i dagens norske debatt om Ukraina, avhenger svaret et langt stykke på vei av hva man vektlegger: De aktuelle

statenes krav på å bli hørt og få deres opplevde sikkerhetsbehov ivaretatt på den ene siden, eller, på den andre siden, mer hypotetiske vurderinger av hvordan Russland *ville komme* til å respondere. Det manglet ikke på innsiktsfulle [kritikere](#) som vektla det siste.

Vi vet ikke i hvilken grad Russlands offensive agering de siste 15 årene har sin bakgrunn i Nato-utvidelsene og andre sider av Vestens politikk. Putin-regimets utenrikspolitikk *kan* fortolkes som en respons på Natos utvidelse østover, men den kan med like god grunn sies å bekrefte at de nye Nato-landene hadde rett i sin frykt for et aggressivt Russland. Utviklingen i russisk innenrikspolitikk i en stadig mer autoritær og militaristisk retning peker mot det siste. I beste fall får vi en form for svar i en kanskje fjern fremtid når kildene til dagens beslutningsprosesser i Kreml måtte bli tilgjengelige.

Hva så med Minsk-2-avtalen fra februar 2015, har ikke Ukraina unnlatt å oppfylle sin del av avtalen, bl.a. annet ved at en lov om autonomi for «visse områder» i Øst-Ukraina fortsatt ikke er på plass? Svaret er at ingen av partene i konflikten har etterlevd, eller har kunnet etterleve, Minsk-bestemmelsene. Et avgjørende problem ligger i avtalens pkt. 10, om at «alle utenlandske væpnede avdelinger, [utenlandsk] militært utstyr og leiesoldater» skulle trekkes ut av området.

Russland benekter, i strid med kjensgjerningene, at landet har soldater eller utstyr i Øst-Ukraina. Hvordan kan Russland trekke tilbake styrker og utstyr samtidig som landet sier at de samme styrkene ikke finnes? Avtalen forutsatte også at Ukraina skulle få tilbake kontroll over *hele* grensen mot Russland – noe som selvsagt i praksis ikke kan implementeres så lenge «folkerepublikkene» Luhansk og Donetsk er på separatistenes, og russiske styrkers, hender. Uansett kan ikke Russland bruke tolkningen av det landet fastholder er en indre ukrainsk konflikt, som folkerettslig grunnlag for selv åpent å gripe inn med væpnet makt.

Ukraina og Nato-landene slår fast at Russlands annektering av Krim var og er

ulovlig. Det samme, sier de, gjelder Russlands militære inngripen i Øst-Ukraina. At Russland fra tidlig i konflikten faktisk deltok direkte i Øst-Ukraina med egne styrker og altså hadde krenket Ukrainas territoriale integritet, er belagt i en lang rekke kilder, deriblant i en [rapport](#) fra sjefsanklageren for Den internasjonale straffedomstolen (ICC) fra desember 2018 (se rapportens pkt. 72).

At det fortsatt er russiske tropper stasjonert i området, bekreftes av mange kilder. Blant de mer kuriøse er en fersk [dom](#) i en korrupsjonssak fra distriktsretten (*rajonnyj sud*) i Rostov-na-Donu (øverst s. 7, eller søk opp «ДHP и ЛHP» i kyrillisk skrift). ICC-rapporten bekrefter for øvrig at Russland selv har erkjent at russiske tropper var involvert i å overta kontrollen over Krim i 2014 (se pkt. 66).

Mot alt dette er det røster som hevder at situasjonen likevel er mer komplisert. Når det gjelder Krim, baserer argumentasjonen seg gjerne dels på at den russiske majoritetsbefolkningen på halvøya *ønsket* å være en del av Russland, dels på en problematisering av Krim tilhørighet til Ukraina som sådan.

Når det gjelder Øst-Ukraina, opptrer ulike varianter av en argumentasjon om at befolkningsgrupper har rett til selv å velge sin statstilhørighet. Det trekkes også inn at den russiske minoriteten i Ukraina angivelig blir utsatt for diskriminering. Putin selv strekker argumentet enda lengre: Ifølge Putins «artikkel» fra juli 2021 [Om russeres og ukraineres historiske enhet](#) er det tvilsomt om det i det hele tatt gir mening å se på Ukraina som en egen stat – og dagens grenser er uansett, ifølge Putin, uten rettslig grunnlag.

Finnes det folkerettslig hold i disse argumentene? Det korte svar er nei – Ukrainas grenser og Ukrainas territoriale integritet er like ukrenkelige som Norges, eller for den saks skyld Russlands. Krim er del av Ukraina. Det samme gjelder Øst-Ukraina. Om dette hersker det simpelthen ingen tvil – og det internasjonale samfunnet er forpliktet til å legge dette til grunn.

Dette utelukker selvsagt ikke at et område

kan overføres fra en stat til en annen – men utelukkende så lenge begge parter er enige om løsningen. Et geografisk nærliggende eksempel er et lite område ved Jäniskoski-kraftverket i Pasvik-elva som i 1947 ble overført fra Finland til Sovjetunionen etter forhandlinger og mot kompensasjon.

Grunnlaget for det hele er det fundamentale folkerettslige prinsippet om staters suverenitet og deres territoriale ukrenkelighet. Av dette følger så forbudet mot å bruke væpnet makt mot nettopp en annen stats «territorielle integritet eller politiske uavhengighet», slik dette er formulert FN-paktens artikkel 2 (4). Forbudet rammer også *trusler* om bruk av makt.

På sett og vis kunne vi stoppet der: Maktbruk slik Russland har drevet med overfor Ukraina, slik landet fortsatt driver på Krim og i Øst-Ukraina, og slik landet nå synes å true med i langt større omfang enn tidligere, er ulovlig – full stopp. Dette er ensidige folkerettsbrudd: Selv Putin har vel ikke anklaget Ukraina for å krenke Russlands «territorielle integritet eller politiske uavhengighet». Selvsagt finnes det unntak fra maktforbudet – men ingen bestemmelser finnes som kan hjemle den russiske bruken av væpnet makt eller en trussel om bruk av væpnet makt overfor Ukraina.

Fra tid til annen trekkes den russiske marinebasen ved Sevastopol, altså på ukrainsk territorium, frem for å vise at Russland hadde «sikkerhetsinteresser» knyttet til Krim som på en eller annen måte skulle ha betydning. Russland brukte, og hadde full kontroll over, Sevastopol-basen basert på en leieavtale fra 1997. En avtale som forlenget avtalen frem til 2042, ble ratifisert av begge lands parlamenter i 2010.

Avtalen ble ensidig sagt opp av Russland i mars 2014, altså etter at Russland hadde tatt kontroll over Krim. Noen legitime russiske ankepunkter mot Ukraina knyttet til denne basen foreligger ikke. Det er heller ingenting uvanlig ved en slik leieavtale om en militærbase: Guantanamo-basen på Cuba er kanskje den mest kjente. Sovjetunionen hadde en

lignende ordning med Finland om Porkalabasen inntil de nokså plutselig trakk seg ut tidlig i 1956.

Russland hevder at Kosovos løsrivelse fra Serbia skapte folkerettslig presedens for det som skjedde med Krim i 2014: For akkurat som i Kosovo, heter det, var det jo befolkningen på Krim som selv ønsket løsrivelse. Denne påstanden, og andre russiske argumenter som reiser tvil om Krims faktiske folkerettslige status, gjentas også her hjemme.

Folkeretten her er neppe så entydig som når det gjelder forbudet mot maktbruk mot en annen stat – men heller ikke på dette punktet har Russland en god sak. Som presedens vises det gjerne til at Den internasjonale domstolen i Haag, ICJ, skal ha bekreftet Kosovos rett til løsrivelse.

Dette er ikke riktig. Det ICJ har sagt, er at Kosovos *uavhengighetserklæring* i seg selv ikke var i strid med folkeretten. ICJ har derimot aldri tatt stilling til betingelsene for folkegruppers rett til løsrivelse. Trolig kan folkegrupper kreve rett til løsrivelse ved grove menneskerettighetsbrudd. Slike brudd forelå det i Kosovo – uten at vi dermed skal ta stilling til om betingelsene for retten til løsrivelse var oppfylt. Ingen har med noen grad av troverdighet hevdet at russere på Krim ble utsatt for noe lignende.

Uansett har disse vurderingene begrenset relevans gitt det som faktisk skjedde i 2014: Folkeavstemningen og Krim-parlamentets vedtak om løsrivelse kom *etter* at Russland hadde sikret seg kontroll over området. Nøyaktig hvordan dette skjedde, er uten betydning – det avgjørende er at det var ved bruk av nettopp væpnet makt.

Sagt på en annen måte – Russland hadde allerede brutt selve grunnlaget for en rettsbasert verdensorden: Respekten for staters uavhengighet og territoriale integritet. I en slik situasjon blir *ethvert* vedtak som er fattet av det som er en ulovlig myndighet, uten folkerettslig virkning. Venezia-kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning, under Europarådet, konkluderte i 2014 med at

kravene til en folkeavstemning ikke var oppfylt. FN's generalforsamling vedtok at avstemningen ikke hadde noen rettsvirkning.

Men hva med den spesielle situasjonen i 1991 – da Sovjetunionen ble splittet opp i uavhengige stater: La ikke denne prosessen, og grensene slik de ble trukket, grunnlaget for senere rettslige uklarheter? Igjen er svaret nei – man anvendte den gang det folkerettslig etablerte prinsippet om å anvende eksisterende internasjonale og indre administrative inndelinger som grunnlag for de nye statsdannelsene. Og dessuten – alle involverte parter sa seg enige.

Dermed forble Krim del av Ukraina også etter selvstendigheten i 1991. Hva som nøyaktig foregikk i 1954, da Krim ble overført fra RSFSR («Russland») til den ukrainske sovjetrepublikken, er uten enhver rettslig betydning. Selvsagt kunne de to partene forhandlet seg frem til en annen løsning i 1991 – men det gjorde de altså ikke. At dette også var Russlands ubetingede forståelse, ble bekreftet i senere avtaler, deriblant i Budapest-memorandaene av 1994.

I denne folkerettslig bindende traktaten mellom Russland og Ukraina heter det at hver av partene skal respektere den andre partens territoriale integritet og bekrefte ukrenkeligheten til dere felles grenser. Det som skjedde i forbindelse med disse avtalene, var at bl.a. Ukraina fysisk overførte gjenværende kjernevåpen til Russland og sluttet seg til ikkespredningsavtalen. USA og Russland bekreftet i 2009 at bestemmelsene i Budapest-dokumentene fortsatt ville bli respektert.

Til avslutning noen prinsipielle betraktninger: I den norske debatten har både politikere og akademikere tatt til orde for at Nato og USA (og norske beslutningstakere) ikke «ensidig» burde fokusere på spørsmålet om Ukrainas selvbestemmelsesrett og, mer implisitt, territoriale integritet. Her er svaret at noe alternativ ikke finnes i den grad en internasjonal rettsorden skal opprettholdes, og i særdeleshet ikke for en småstat som Norge. Å slå inn på en slik linje ville innebære

et dramatisk brudd med grunnlaget for norsk utenrikspolitiske tenkning og praksis slik det har vært formulert og praktisert helt siden uavhengigheten i 1905. At synspunktet i det hele tatt fremmes fra presumptivt informert hold, er både oppsiktsvekkende og urovekkende.

Et eksempel for å vise implikasjonene om prinsippet fravikes: Det kan virke usannsynlig, men kan ikke utelukkes, at Russland vil kreve en «reforhandling» av Svalbards status, selv om Svalbard-traktaten av 1920 ikke gir noe som helst grunnlag for noe slikt. Det har skjedd før, i 1944, og med litt mindre flaks den gang ville Svalbard kanskje gått tapt for Norge. I en slik situasjon – ville vi ønske at våre allierte gjorde noe annet enn å være «ensidig» opptatt av Norges selvbestemmelsesrett og territoriale integritet?

Dessuten sies det, og i flere tilfeller med full rett: USA, Storbritannia og andre som nå går ut mot Russland, har selv handlet i strid med folkeretten. Dette gjelder USAs ulike eventyr gjennom den kalde krigen, men også nyere folkerettslig ulovlige eller tvilsomme militæraksjoner i Kosovo, Irak, Libya og Syria. Med hvilken rett setter disse samme landene nå hardt mot hardt overfor Russland?

Igjen er svaret enkelt: Tidligere folkerettsbrudd kan ikke – og bør ikke – forsvare et nytt: Ett lovbrudd unnskylder ikke det neste. Å begi seg inn på dette sporet er i realiteten å si at en folkerettsbasert verdensorden, slik den er uttrykt gjennom FN-pakten og øvrige forpliktelser i folkeretten, var et fint eksperiment – men det funkete ikke helt, så da er det like greit å la makten rå. Er det en slik verden, og et slikt Europa, vi ønsker?





IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvarets høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO

E-post: fhs.ifs.info@mil.no

Foto på forsiden viser russiske stridsvogner av typen T-72B3, filmet ved et uhell av den prorussiske britiske aktivisten Graham Phillips ved Debaltseve 15. februar 2015. T-72B3 brukes kun av det russiske forsvaret. (Skjermdump: [YouTube](#))

OM FORFATTERNE

Sven G. Holtmark er professor i historie ved Institutt for forsvarsstudier/ Forsvarets høgskole. Holtmark har særlig arbeidet med forholdet mellom Sovjetunionen og Norge og andre sider av Sovjetunionens internasjonale relasjoner, norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk historie, den andre verdenskrigs militære og diplomatiske historie og kommunismens historie. Blant hans siste arbeider er en studie i to deler av Petsamo-Kirkenes-operasjonen, altså Den røde armés offensiv høsten 1944 mot de tyske styrkene på nordfronten ([Improvised Liberation, Part 1](#), [Improvised Liberation, Part 2](#)).

Geir Ulfstein er professor emeritus ved Juridisk fakultet/UiO. Ulfstein er co-director for PluriCourts – Senter for forskning om internasjonale domstolars legitimitet. Han har vært direktør for Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo. Ulfstein skrev sin doktoravhandling om Svalbardtraktaten og har publisert bøker og artikler på ulike områder av folkeretten. Han har skrevet bøkene *Innføring i folkerett* (med Morten Ruud) og *Hva er folkerett?*

Foto

