

Karlstads universitet
Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap
Handelshögskolan

Situationen i Ukraina i ett folkrättsligt perspektiv

Hans Corell
Ambassadör, f. d. rättschef i Justitiedepartementet, UD och
Förenta nationerna

20 januari 2023

Ärade åhörare!

Först ett varmt tack till Anders Hultqvist, professor i finansrätt och programledare för juristprogrammet, för inbjudan att komma till Karlstads universitet och tala om ett mycket allvarligt och aktuellt ämne, nämligen ”Situationen i Ukraina i ett folkrättsligt perspektiv”.

INLEDNING

Situationen i Ukraina är mycket allvarlig. Det är absolut nödvändigt att det internationella samfundet agerar mot det som händer där nu. En permanent medlem av Förenta nationernas säkerhetsråd bryter flagrant mot de mest grundläggande reglerna i FN-stadgan. Det får återverkningar på hela det internationella systemet som det utvecklats efter andra världskrigets slut. I medierna finner man ofta resonemang som påminner om det som hände på 1930-talet och som ledde till andra världskriget.

FÖRENTA NATIONERNAS STADGA

Låt oss först se på Förenta nationernas stadga.¹ Den förhandlades fram av en generation som hade upplevt två världskrig. Detta ledde till att FN upprättades år 1945 för att, som det sägs i ingressen till stadgan, ”rädda kommande släktled undan krigets gissel, som två gånger under vår livstid tillfogat mänskligheten utsägliga lidanden”. I stadgan finner vi därefter följande: ”att ånyo betyga vår tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde, på lika rättigheter för män och kvinnor samt för stora och små nationer”. Det säger sig självt att vi måste respektera detta arv.

FN har sex huvudorgan. Ett av dessa är säkerhetsrådet. Rådet har femton medlemmar, bland dem följande fem permanenta medlemmar: Kina, Frankrike, Ryska federationen, Storbritannien och Amerikas förenta stater. I artikel 24 i stadgan överlåter FN:s medlemmar på säkerhetsrådet

¹ Det engelska originalet: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>
FN-stadgan på svenska, se <https://unric.org/sv/fn-stadgan/>

huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, och de är överens om att säkerhetsrådet agerar på deras vägnar när det utför sina uppgifter på grund av detta ansvar.

Rysslands attack mot Ukraina den 24 februari 2022 är ett flagrant brott mot FN-stadgan av en permanent medlem i FN:s säkerhetsråd. Här bör särskilt hänvisas till den grundläggande bestämmelsen i artikel 2, paragraf 4, samt till artiklarna 24, 25 och 39 i stadgan. De lyder:

Artikel 2

4. Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.

Artikel 24

1. I syfte att trygga ett snabbt och effektivt inskridande från Förenta Nationernas sida överlåta medlemmarna på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och samtycka till att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar å medlemmarnas vägnar.

2. Vid fullgörande av dessa förpliktelser skall säkerhetsrådet handla i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. De särskilda befogenheter, som tillerkännas säkerhetsrådet för fullgörande av dessa förpliktelser, finnas angivna i kapitlen VI, VII, VIII och XII.

3. Säkerhetsrådet skall till generalförsamlingen för granskning avgiva årliga samt, när så befinner sig erforderligt, särskilda rapporter.

Artikel 25

Förenta Nationernas medlemmar samtycka till att godtaga och verkställa säkerhets rådets beslut i överensstämmelse med denna stadga.

Artikel 39

Säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Vad vi nu ser i Ukraina är alltså uppenbara brott mot dessa regler. Framför allt är det ett klart aggressionsbrott från Rysslands sida. Men det rör sig också om brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och troligen också folkmord.

Frågan är då vad som har gjorts. Här vill jag fokusera på följande åtgärder i ett folkrättsligt perspektiv.

OMFATTANDE SANKTIONER MOT RYSSLAND

Omfattande sanktioner mot Ryssland har antagits av många stater och organisationer. Låt oss bara hoppas att dessa sanktioner får effekt. Vi bör också notera här att Ryssland den 7 april 2022 stängdes av från FN:s råd för mänskliga rättigheter.

FN:s GENERALFÖRSAMLING HAR AGERAT

Uniting for Peace

FN:s generalförsamling har engagerat sig i frågan genom ett mycket ovanligt förfarande som kallas "Uniting for Peace".² Systemet infördes genom en resolution av generalförsamlingen år 1950 och innebär att om säkerhetsrådet på grund av vetorätten är förhindrat att ingripa i en mycket allvarlig situation kan säkerhetsrådet genom en processuell resolution, där vetot inte gäller, begära att generalförsamlingen sammankallas till ett extra krismöte inom tjugofyra timmar. Den viktigaste bestämmelsen i resolutionen lyder (min översättning):

Beslutar att om säkerhetsrådet, på grund av bristande enhällighet bland de permanenta medlemmarna, underlåter att utöva sitt huvudansvar för att upprätthålla internationell fred och säkerhet i alla fall där det verkar finnas ett hot mot freden, ett brott mot freden, eller aggressionsbrott, skall generalförsamlingen omedelbart behandla frågan för att ge lämpliga rekommendationer till Förenta Nationernas medlemmar om kollektiva åtgärder, inklusive – för det fall det rör sig om ett brott mot freden eller aggression – användning av väpnat våld när det är nödvändigt, för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Om generalförsamlingen inte är i sammanträde vid denna tidpunkt, kan generalförsamlingen sammanträda i ett extra krismöte inom tjugofyra timmar efter begäran om detta. Ett sådant krismöte skall sammankallas om det begärs av säkerhetsrådet efter omröstning av sju medlemmar eller av en majoritet av medlemmarna i Förenta nationerna.

Resolutionen den 2 mars 2022

Den 27 februari 2022 antog säkerhetsrådet en resolution om att generalförsamlingen skulle hålla ett extra krismöte.³

FN:s generalförsamling agerade omedelbart. Krismötet hölls nästa dag, och den 2 mars 2022 antog församlingen en resolution med rubriken "Aggression mot Ukraina".⁴

Resolutionen är emot invasionen av Ukraina. I resolutionen bekräftar generalförsamlingen bland annat sitt engagemang för Ukrainas suveränitet, oberoende, enighet och territoriella integritet inom dess internationellt erkända gränser, som sträcker sig till dess territorialvatten. Generalförsamlingen beklagar starkt Rysslands aggression mot Ukraina i strid med artikel 2, paragraf 4 i FN-stadgan och kräver att Ryssland omedelbart upphör med sin våldsanvändning mot Ukraina och avstår från ytterligare olagligt hot eller våldsanvändning mot någon medlemsstat. Generalförsamlingen kräver dessutom att Ryssland omedelbart, fullständigt och villkorslöst drar tillbaka alla sina militära styrkor från Ukrainas territorium inom dess internationellt erkända gränser.

Generalförsamlingen beklagar också Belarus inblandning i denna olagliga användning av våld mot Ukraina och uppmanar landet att följa sina internationella åtaganden.

² Uniting for Peace-resolutionen, se <http://un-documents.net/a5r377.htm>

³ Resolution S/RES/2623 (2022). Se <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-2022> and click on S/RES/2623 (2022)

⁴ Resolution A/RES/ES-11/1. Se <https://undocs.org/A/RES/ES-11/1>

I omröstningen röstade 141 stater för resolutionen, fem emot och 35 avstod från att rösta. De fem länder som röstade emot resolutionen var Ryssland, Belarus, Syrien, Nordkorea och Eritrea. Församlingens resolutioner är inte juridiskt bindande men kan spegla och påverka världssopinionen.

Resolutionen den 24 mars 2022

Den 21 mars 2022 höll generalförsamlingen ett nytt krismöte och antog den 24 mars 2022 en utförlig resolution med rubriken ”Humanitära konsekvenser av aggressionen mot Ukraina”.⁵

I resolutionen beklagar generalförsamlingen de fruktansvärda humanitära konsekvenserna av Rysslands fientlighet mot Ukraina, inklusive belägringen av och beskjutning och flyganfall i tätbefolkade städer, särskilt Mariupol, samt attacker mot civila, skolor och andra utbildningsinstitutioner, vatten- och sanitetssystem och medicinska anläggningar. Vidare uttrycker den stor oro för den försämrade humanitära situationen i och runt Ukraina, särskilt för det stora antalet civila offer, inklusive kvinnor och barn, och det ökande antalet internflyktingar och flyktingar i behov av humanitärt bistånd.

Generalförsamlingen uttrycker också oro för att konflikten leder till ökad osäkerhet när det gäller livsmedel globalt, särskilt i de minst utvecklade länderna, eftersom Ukraina och regionen är ett av världens viktigaste områden för export av spannmål och andra jordbruksprodukter.

I fjorton operativa paragrafer ställer generalförsamlingen sedan stränga krav på olika åtgärder som Ryssland skall genomföra. Bland annat uppberor församlingen behovet av ett fullständigt genomförande av dess resolution den 2 mars 2022 och kräver att Rysslands fientligheter mot Ukraina omedelbart skall upphöra, särskilt alla attacker mot civila och civila föremål. Generalförsamlingen kräver också att civila, inklusive humanitär personal, journalister och personer i utsatta situationer, inklusive kvinnor och barn, skyddas fullt ut. Dessutom fördömer den alla kränkningar av internationell humanitär rätt och brott mot mänskliga rättigheter, och uppmanar alla parter i den väpnade konflikten att strikt respektera internationell humanitär rätt, inklusive Genèvekonventionerna från år 1949 med tilläggsprotokoll.

I omröstningen röstade 140 stater för resolutionen, fem emot och 38 avstod från att rösta. De fem länder som röstade emot resolutionen var desamma som röstade emot resolutionen den 2 mars.

Resolutionen den 12 oktober 2022

Den 30 september 2022 meddelade president Putin att Ryssland annekterat de fyra ukrainska regionerna Luhansk, Donetsk, Cherson och Zaporizjzja. Beslutet var grundat på skenomröstningar som sades visa att en övervägande majoritet var för en rysk anslutning. Delar av dessa områden är i dag ockuperade av Ryssland i strid mot internationell rätt. Eftersom annekteringen som sådan strider mot folkrätten har flera västmakter och organisationer sagt att man inte kommer att erkänna områdena som ryska.

⁵ Resolution A/RES/ES-11/2. Se <https://undocs.org/A/RES/ES-11/2>

Den 11 oktober 2022 höll generalförsamlingen ett nytt krismöte och antog den 12 oktober en resolution med rubriken ”Ukrainas territoriella integritet: försvar av principerna i Förenta nationernas stadga”.⁶

I resolutionen fördömer generalförsamlingen att Ryssland organiserat olagliga s.k. folkomröstningar i regioner inom Ukrainas internationellt erkända gränser och försöket att olagligen annektera regionerna Donetsk, Cherson, Luhansk och Zaporizjzja i Ukraina, efter anordnandet av dessa folkomröstningar. Vidare förklarar den att dessa Rysslands olagliga handlingar inte är giltiga enligt internationell rätt och att de inte utgör grund för någon ändring av regionernas status i Ukraina, Generalförsamlingen kräver att Ryssland omedelbart, fullständigt och villkorslöst drar tillbaka alla sina militära styrkor från Ukrainas territorium inom dess internationellt erkända gränser.

I omröstningen röstade 143 stater för resolutionen. Ryssland, Belarus, Syrien, Nordkorea och Nicaragua röstade emot, och 35 stater avstod från att rösta.

Resolutionen den 14 november 2022

Den 14 november 2022 höll generalförsamlingen ett nytt krismöte och antog samma dag en resolution med rubriken ”Främjande av botemedel och ersättning för aggressionen mot Ukraina”.⁷ I resolutionen erinrar generalförsamlingen om sin resolution 60/147 den 16 december 2005, där bilagan innehåller de grundläggande principerna och riktlinjerna för rätten till gottgörelse och ersättning till offer för grova brott mot internationella regler om mänskliga rättigheter och allvarliga brott mot internationell humanitär rätt.⁸

I resolutionen bekräftar generalförsamlingen sitt engagemang för suveränitet, oberoende, enighet och Ukrainas territoriella integritet och dess krav på att Ryska federationen omedelbart skall upphöra med sin våldsanvändning mot Ukraina och omedelbart helt och villkorslöst dra tillbaka alla sina militära styrkor från Ukrainas territorium.

I resolutionen medger generalförsamlingen vidare att Ryska federationen måste ställas till svars för kränkningar av internationell rätt i eller mot Ukraina, inklusive dess aggression i strid med FN-stadgan, samt för brott mot internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter, och att den måste bära de rättsliga konsekvenserna av alla dess förbrytelser mot internationell rätt, inklusive ersätta den skada som orsakats av sådana handlingar.

Generalförsamlingen erkänner också behovet av att i samarbete med Ukraina inrätta en internationell mekanism för ersättning för skada eller förlust som härrör från Ryska federationens folkrättsstridiga handlingar i eller emot Ukraina.

Slutligen rekommenderar generalförsamlingen att medlemsstaterna, i samarbete med Ukraina, inrättar ett internationellt register över skadegörelse för att tjäna som en förteckning i dokumentär form över bevis och information om anspråk på ersättning för skada eller förlust som fysiska och juridiska personer, såväl som staten Ukraina, orsakats genom Ryska federationens folkrättsstridiga handlingar i eller mot Ukraina, samt för att främja och samordna insamling av bevis.

⁶ Resolution A/RES/ES-11/4. Se <https://undocs.org/A/RES/ES-11/4>

⁷ Resolution A/RES/ES-11/5. Se <https://undocs.org/A/RES/ES-11/5>

⁸ Se <https://undocs.org/en/A/RES/60/147>

I omröstningen röstade 94 stater för resolutionen, 14 stater röstade emot, och 73 stater avstod från att rösta.

INTERNATIONELLA DOMSTOLEN HAR UTTALAT SIG

Ukraina har dragit Ryssland inför internationella domstolen (ICJ), som är ett av FN:s sex huvudorgan, och invänt mot hur Ryssland använder begreppet folkmord. En sådan tvist skall enligt folkmordskonventionen, i vilken både Ryssland och Ukraina är parter, lösas av ICJ.

ICJ har den 16 mars 2022 fattat ett preliminärt beslut som sammanfattas i tre punkter med följande lydelse (min översättning):⁹

- (1) Med tretton röster mot två,
Ryska federationen skall omedelbart avbryta de militära operationer som den påbörjade den 24 februari 2022 på Ukrainas territorium;
- (2) Med tretton röster mot två,
Ryska federationen skall säkerställa att alla militära eller irreguljära beväpnade enheter som kan ledas eller stödjas av den, liksom alla organisationer och personer som kan vara föremål för dess kontroll eller ledning, inte vidtar några åtgärder för att främja de militära operationer som avses i punkt (1) ovan;
- (3) Enhälligt,
Båda parter skall avstå från alla åtgärder som kan förvärra eller förlänga tvisten inför domstolen eller göra det svårare att lösa den.

Domarna som röstade emot var från Kina och Ryssland.

INTERNATIONELLA BROTTMÅLSDOMSTOLEN HAR INLETT FÖRUNDESRÖKNINGAR

Internationella brottmålsdomstolen (ICC) regleras av Romstadgan från år 1998, som trädde i kraft den 1 juli 2002.¹⁰

Ryssland och Ukraina är inte parter i Romstadgan. Men Ukraina har accepterat Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion enligt Artikel 12 i stadgan. Domstolen kan alltså pröva mål mot individer som begått brott mot Ukraina.¹¹

ICC har inlett förundersökningar när det gäller brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och folkmord. Domstolen har ett mycket utvecklat program där offer kan registrera sig och lämna

⁹ Domstolens beslut:

<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>

¹⁰ Stadgan på engelska

<https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/07/19980717%2006-33%20PM/English.pdf>

Stadgan på svenska

<https://www.regeringen.se/contentassets/4de6714d72b4486f8a92cb6722b05622/romstadgan-for-internationella-brottmalsdomstolen>

¹¹ ICC, se <https://www.icc-cpi.int/>

uppgifter till domstolen.¹² Där finns också information till vittnen.¹³ Utredningar pågår också i enskilda länder, däribland Sverige.

Vi kan bara föreställa oss vilket oerhört omfattande bevismaterial som kommer att samlas in: vittnesmål, intyg, föremål, bilder, filmer, med mera.

EN OBEROENDE UNDERSÖKNINGSKOMMISSION HAR LÄMNAT RAPPORTER

Den 4 mars 2022 beslutade FN:s råd för mänskliga rättigheter att inrätta en oberoende internationell undersökningskommission rörande Ukraina.¹⁴ Kommissionen består av tre människorättsexperter: Erik Møse (Norge), ordförande, Jasminka Džumhur (Bosnien Herzegovina) och Pablo de Greiff (Colombia). Den har i uppdrag att utreda brott mot mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt under den ryska invasionen av Ukraina år 2022 och att föreslå rekommendationer. Vid MR-rådets möte i Genève den 23 september 2022 lämnade Møse sin första rapport. Det var en muntlig rapport vid ett möte från vilket Ryssland uteblev.¹⁵

Av rapporten framgår att kommissionen har besökt 27 städer och bosättningar och intervjuat mer än 150 offer och vittnen. Den har inspekterat förstörda platser, gravar, platser för internering och tortyr samt vapenrester. Den har också gått igenom ett stort antal dokument och rapporter. Kommissionen har dessutom träffat företrädare för statliga myndigheter, internationella organisationer, civilsamhället och andra relevanta intressenter.

Baserat på de bevis som kommissionen samlat in har den kommit fram till att krigsförbrytelser har begåtts i Ukraina. Ett antal av de attacker som kommissionen undersökt hade utförts utan att man gjorde skillnad mellan civila och kombattanter. Några av attackerna hade utförts med klustervapen eller multipla raketsystem och luftangrepp i befolkade områden.

När det gäller kränkningar av den personliga integriteten slogs medlemmarna i kommissionen av det stora antalet avrättningar i de områden som de besökte. I sitt fortsatta arbete har kommissionen undersökt flera sådana dödsfall. Vanliga inslag i sådana brott inkluderar tidigare frihetsberövande av offren samt synliga tecken på avrättningar på kroppar, såsom bakbundna händer, skottskador i huvudet och uppskurna halsar.

Kommissionen har också klarlagt fall där barn har blivit våldtagna, torterade och olagligen fängslade. Barn har också dödats och skadats i urskillningslösa attacker med explosiva vapen. Utsattheten för upprepade explosioner, brott, tvångsförflyttning och separation från familjemedlemmar har enligt kommissionen djupt påverkat deras välbefinnande och mentala hälsa.

¹² Se <https://www.icc-cpi.int/about/interacting-with-communities> och <https://www.icc-cpi.int/about/victims?ln=en>

¹³ Se <https://www.icc-cpi.int/about/witnesses?ln=en>

¹⁴ Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, se <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/iicuhr-ukraine/index>

¹⁵ Se <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/09/update-chair-independent-international-commission-inquiry-ukraine-51st-session>

När det gäller kommissionens vidare arbete hänvisas särskilt till kommissionens rapport den 18 oktober 2022 och till de anföranden som kommissionärerna höll den 2 december 2022.¹⁶ Kommissionens slutrapport skall överlämnas i mars 2023.

EN SÄRSKILD BROTTMÅLSDOMSTOL KAN KOMMA ATT INRÄTTAS

Som jag nämnde har Internationella brottmålsdomstolen (ICC) inlett förundersökningar. Men ICC har inte domsrätt över brottet aggression i det här fallet. Och det är en utomordentligt viktig fråga som måste lösas. Diskussioner pågår om att inrätta en särskild domstol som kan döma över det brottet, för vilket president Putin uppenbarligen är misstänkt.

Min tanke har hela tiden varit att man skall använda samma metod som FN använde i Sierra Leone, nämligen en särskild internationell domstol upprättad genom ett avtal mellan FN och Sierra Leone – The Special Court for Sierra Leone.¹⁷

En begäran om en sådan domstol behöver inte riktas till säkerhetsrådet som Sierra Leone gjorde. I stället kan den, som i fallet Kambodja, riktas till generalförsamlingen, som då kan be generalsekreteraren att förhandla ett avtal på samma sätt som skedde mellan FN och Kambodja.

Den särskilda domstolen för Sierra Leone blev en utmärkt domstol inför vilken bland andra Liberias president Charles Taylor ställdes inför rätta. Han avtjänar nu ett mångårigt fängelsestraff för de grova brott som domstolen fann honom vara skyldig till. Slutsatsen blir att domstolen hade jurisdiktion över en statschef. När det gäller aggressionsbrottet mot Ukraina är en statschef inblandad.

Mot denna bakgrund var det helt naturligt för mig att ansluta mig till ett initiativ som tagits av ”The Ukraine Task Force for Global Accountability Network”. Den 7 september 2022 publicerade nätverket ett förslag till en särskild tribunal för aggressionsbrottet mot Ukraina. Förslaget har tre huvudförfattare: Irwin Cotler, före detta justitieminister i Kanada, David Crane, den förste chefsåklagaren i den särskilda domstolen för Sierra Leone, och jag själv som förhandlade avtalet mellan FN och Sierra Leone om den särskilda domstolen. Det är den domstolen som är modell för vårt förslag.¹⁸

I förslagets stadga för tribunalen hänvisar vi till den pågående utredningen i ICC om de brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i Ukraina som ryska företrädare misstänks vara skyldiga till. Men eftersom ICC saknar behörighet att också ta upp aggressionsbrott, kan Ukraina vända sig till generalförsamlingen med en begäran om att den beslutar om att be FN:s generalsekreterare att förhandla ett avtal mellan FN och Ukraina om att inrätta en särskild tribunal för aggressionsbrottet.

¹⁶ Se <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/a77533-independent-international-commission-inquiry-ukraine-note-secretary> och ”Statement at the end of the UN Independent International Commission of Inquiry on Ukraine’s visit to Kyiv - 2 December 2022” <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/12/statement-end-un-independent-international-commission-inquiry-ukraines-visit>

¹⁷ Se <http://www.rscsl.org/Documents/scsl-agreement.pdf>

¹⁸ Förslaget finns tillgängligt på www.havc.se där man klickar på ”Selected Material” och går till rubriken ”International Criminal Law”.

Förslagets olika artiklar handlar om aggressionsbrott, om individuellt straffansvar, om konkurrerande rättsprocesser och annat. Den tänkta tribunalen föreslås få elva domare, fördelade på två kammare i första instans och en appellationskammare. Där finns också regler om en åklagare och ett kansli. Påföljden för brott föreslås vara ett tidsbestämt fängelsestraff.

Den 23 september 2022 publicerade Andreii Smyrnov, biträdande kanslichef hos Ukrainas president, en mycket kraftfull artikel med rubriken ”We Need a Special Tribunal to Put Putin and His Regime on Trial”.¹⁹ President Zelenskyj har överlämnat förslaget till ett 30-tal ambassadörer och undersöker nu vilket stöd han kan få för ett sådant förslag i FN:s generalförsamling. Frågan diskuteras just nu i generalförsamlingen.

GENERALFÖRSAMLINGENS RESOLUTION OM OBLIGATORISK DEBATT I DE FALL VETORÄTTEN UTÖVAS I SÄKERHETSRADET

Här skall också nämnas att FN:s generalförsamling den 26 april 2022 antog en mycket viktig allmän resolution som också har betydelse för Ukraina. Den innehåller ett permanent mandat för en debatt i generalförsamlingen när ett veto avlämnas i säkerhetsrådet.²⁰ Resolutionen antogs med konsensus, vilket innebar att enskilda medlemsländer inte behövde rösta. Den kräver att permanenta medlemmar av säkerhetsrådet inställer sig i församlingen för att lämna en förklaring om de utövat sin vetorätt.

Vetorätten för de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet medför att var och en av dem kan lägga in ett veto mot alla rådsresolutioner om de skulle välja att göra det. Hitintills har det inte krävts att de motiverar ett veto som de lagt. Men den nya resolutionen, som lades fram av Liechtenstein med stöd av USA, sammankallar automatiskt generalförsamlingen om någon permanent medlem lägger in sitt veto mot en resolution i säkerhetsrådet. Tanken på att införa ett ansvar för vetorätten är inte ny, men den har fått ett starkt stöd under Rysslands pågående krig mot Ukraina.

I ett pressmeddelande i samband med resolutionen förklarar man från FN:s sida (min översättning):²¹

Ryssland har varit den medlem som använt vetot mest. Det första vetot användes av Sovjetunionen år 1946 och Ryssland har hittills lagt sitt veto mot 120 resolutioner. Kremls veto nådde toppresultat i samband med konflikten i Syrien år 2011. Kina har också lagt sitt veto mot resolutioner som rör Syrien, inklusive utkast som rört användning av kemiska vapen och gränsöverskridande biståndslieferanser.

Ryssland följs av USA, som hittills lagt in sitt veto mot 82 resolutioner, varav de flesta rört Israel.

¹⁹ Se <https://apple.news/ApE7dZkkLQ0GGHJf1f1UOow>

²⁰ General Assembly resolution A/RES/76/262 Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council. Se <https://www.un.org/en/ga/76/resolutions.shtml> och klicka på A/RES/76/262 i listan.

²¹ Se <https://www.aa.com.tr/en/world/un-general-assembly-adds-accountability-to-security-council-veto/2573648>

Storbritannien och Frankrike har inte använt sin vetorätt sedan 1989.

Ryssland motsatte sig starkt resolutionen och sade i generalförsamlingens sal att vetot inte behöver granskas, "utan snarare bristen på beredskap hos vissa medlemmar av säkerhetsrådet att lyssna på och ta hänsyn till andras åsikter".

"Vetot är naturligtvis en sista utväg och används vid en tidpunkt då andra möjligheter är uttömda", sade biträdande FN-sändebudet Gennady Kuzmin.

Det säger sig självt att detta är en mycket viktig resolution när det gäller FN:s möjligheter att hantera kriser i framtiden.

PRESIDENT PUTINS BESLUT OM "PARTIELL MOBILISERING"

Onsdagen den 21 september 2022 meddelade president Putin att han beslutat om "partiell mobilisering", vilket innebär att omkring 300 000 reservister skall kallas in för att strida i Ukraina. Enligt Putin kommer bara de som finns i reserven att kallas in, framför allt personer som har fullgjort värnplikten och som har viss militär kunskap och erfarenhet.

Beslutet har fått mycket stor uppmärksamhet både i Ryssland och i omvärlden. Bland annat har mängder av ryska medborgare börjat lämna landet. Och beslutet har också gett eko politiskt i Ryssland. Politiker i Sankt Petersburg har till och med gjort en framställning till Duman (det ryska parlamentet) om att Putin borde ställas inför riksrett.

Under alla omständigheter är detta en utomordentligt illavarslande utveckling. I Putins tal den 21 september 2022 finns följande uttalanden som återgetts i Svenska Dagbladet den 22 september 2022:²²

Idag kämpar våra väpnade styrkor, som jag har nämnt, på kontakt-linjen som är över 1 000 kilometer lång, och kämpar inte bara mot nynazistiska enheter utan faktiskt hela militärmaskinen i det kollektiva väst.

Washington, London och Bryssel uppmuntrar öppet Kiev att flytta fientligheterna till vårt territorium. De säger öppet att Ryssland måste besegras på slagfältet med alla medel, och därefter berövas politisk, ekonomisk, kulturell och all annan suveränitet, och plundras. De har till och med tagit till utpressning med kärnvapen.

I händelse av ett hot mot vårt lands territoriella integritet och för att försvara Ryssland och vårt folk, kommer vi säkerligen att använda alla vapensystem som är tillgängliga för oss. Det här är ingen bluff.

Man frågar sig om vi är tillbaka på 1930-talet. Situationen är mycket allvarlig med systematiska angrepp på civila mål.

²² Under rubriken: Rysslandskännaren om Putins tal: "Det är fullt av motsägelser". Översättningen från ryska till svenska har granskats av Kjell Engelbrekt, professor vid Handelshögskolan.

DET ÄR NÖDVÄNDIGT ATT REFORMERA SÄKERHETSRADET

Det som händer i Ukraina visar än en gång att det är nödvändigt att reformera säkerhetsrådet. Jag har behandlat den frågan många gånger – senast i följande två dokument:

The UN Security Council and the Rule of Law. The Fifth Hilding Eek Memorial Lecture delivered at Stockholm Centre for International Law and Justice (SCILJ) on 25 October 2021. Publicerad i: *Nordic Journal of International Law*, Vol. 91 (2023) No. 1 (p. 1-18).²³

UN Security Council Reform – The Council Must Lead by Example. Publicerad i: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 22 (2018). Eds. Frauke Lachenmann and Rüdiger Wolfrum. Brill Nijhoff Leiden/Boston. (p. 3-33).²⁴

Jag vill också hänvisa till en handledning för politiker om rättsstaten. Den är på ca 40 sidor och fritt tillgänglig på nätet för nerladdning och tryckning på 26 språk.

Rule of Law – A guide for politicians. A Guide elaborated under the auspices of the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law at Lund University, Sweden, and the Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL), the Netherlands.²⁵

SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER

Ukraina

Det som händer i Ukraina är, som framgår av rapporteringen i media och i olika undersökningar, mycket allvarligt. Det visar att det internationella samfundet har ett ansvar att arbeta med beslutsamhet för att upprätthålla rättsstatsprincipen både på nationell och internationell nivå. Rysslands uppträdande mot Ukraina är fullständigt oförlåtligt. Det bryter mot de mest grundläggande reglerna som arbetats ut på grund av erfarenheter från två världskrig. Dessutom tar det uppmärksamhet och energi från andra frågor som är av utomordentligt stor betydelse för internationell fred och säkerhet, nämligen klimatförändringarna, befolkningstillväxten, behovet att stödja utvecklingsländerna, den gränsöverskridande brottsligheten och andra frågor som berör mänskligheten och vår livsmiljö i världen.

Här finns också en annan mycket obehaglig effekt av president Putins beslut om ”partiell mobilisering”. Som framgår gör sig de ryska trupperna i Ukraina skyldiga till systematiska brott mot krigets lagar, den humanitära rätten, och mänskliga rättigheter. De ryska soldater som nu kallas in riskerar därför inte bara sina liv i ett olagligt krig. De riskerar också att bli beordrade att begå krigsförbrytelser för vilka de kan komma att ställas inför rätta. Ingen möda får sparas när det gäller att få Ryssland att avbryta sitt anfällskrig mot Ukraina.

²³ Se https://www.havc.se/res/SelectedMaterial/nord_1318_corell.pdf

²⁴ Se <https://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20191128corellunsecuritycouncilreform.pdf>

²⁵ Se <https://rwi.lu.se/publications/rule-law-guide-politicians/> . Handledningen på svenska, se <https://rwi.lu.se/app/uploads/2013/01/Rattsstaten-En-handledning-for-politiker.pdf>

FN-systemet

Men i det här sammanhanget måste vi också se på situationen i ett globalt perspektiv. Det är då viktigt att uppmärksamma även det så kallade FN-systemet. I detta system ingår FN och 31 olika specialiserade organisationer. Det rör sig om ett antal fackorgan, underorgan, program och organisationer som har olika ansvarsområden. Fackorganen – IPU, ILO, WHO, UNESCO, IMO m.fl. – är självständiga internationella organisationer och sköter det mellanstatliga samarbetet inom sina bestämda ansvarsområden. De har därför egna beslutande församlingar där medlemsländerna ingår. De bidrar därför också till FN:s arbete. Frågor som befolkningsfrågan, miljön, flyktingskydd, katastrofhjälp, bekämpning av terrorism, nedrustning, icke-spridning, mänskliga rättigheter, jämställdhet, styrning och ekonomisk utveckling etcetera är områden där systemet samverkar.

Arbetet inom detta system koordineras av ett organ som kallas ”UN System Chief Executives Board for Coordination (CEB)”.²⁶ CEB leds av FN:s generalsekreterare och samlar de verkställande cheferna för dessa organisationer för att leverera som en enhet på global, regional och nationell nivå.

Jag hade förmånen att fungera som ordförande för mötena för dessa organisationers rättschefer under en period av tio år – en fascinerande erfarenhet. På våra möten diskuterade vi frågor av gemensamt intresse. Vi var alla jurister och talade på samma våglängd. Men bakom varje kollega i rummet fanns specialistkunskapen om just den organisation som denna kollega representerade. Samarbete mellan rättschefer på det folkrättsliga området är oerhört viktigt, oavsett om de tjänstgör i utrikesministerier eller i internationella organisationer.

Regionala organisationer

Ett viktigt element i FN-stadgan är reglerna om de s.k. regionala organisationerna. En grundtanke är här att sådana organisationer mycket väl skall kunna användas under förutsättning att de lever upp till FN:s ändamål och principer. Men här finns en betydelsefull begränsning. Av FN-stadgans artikel 53 följer nämligen att tvångsåtgärder (till exempel användande militärt våld) inte får företas enligt regionala avtal eller av regionala organ utan säkerhetsrådets medgivande.

I debatten hör man ibland att regionala organisationer (t. ex. NATO eller EU) måste ingripa om säkerhetsrådet inte förmår göra något på grund av att någon stat lägger in veto eller att erforderlig majoritet inte uppnås. För egen del tar jag bestämt avstånd för sådana tankar. Om man skulle öppna för en sådan möjlighet, är vi tillbaka till den situation som rådde innan FN bildades. Säkerhetsrådet måste faktiskt ta sitt ansvar och medlemsstaterna får helt enkelt ställa medlemmarna i säkerhetsrådet mot väggen.

Förmår FN leva upp till organisationens ändamål?

Låt mig avsluta med en hänvisning till en artikel som jag skrev år 2011 med rubriken ”Förmår FN leva upp till organisationens ändamål? Ett framtidsperspektiv”.²⁷ Där finns en överblick

²⁶ Se www.unsceb.org/

²⁷ Förmår FN leva upp till organisationens ändamål? Ett framtidsperspektiv. I: Mångkulturell samverkan – platser och prägel. Red. Sven Arne Flodell. Stiftelsen Sverige och kristen tro (2012) (sid. 152–174), Se: <https://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20120714kanfnlevaupp.pdf>

över Förenta nationerna och FN-systemet och en beskrivning av fredlig lösning av tvister. Där behandlas också globaliseringen, ekonomin, haven, som upptar 70 procent av jordens yta, Antarktis och Arktis, den suveräna nationalstaten, behovet av rättsstaten, klimatet och säkerheten samt regioner som inger farhågor. Eftersom det skulle föra för långt att gå in på alla dessa frågor här hänvisar jag till artikeln som fortfarande är aktuell, även om stora förändringar har skett sedan år 2011 – inte minst den som jag fokuserat på idag, nämligen Ryska federationens aggression mot Ukraina.

Jag ser nu fram emot frågestunden. Tack för uppmärksamheten!