

UKRAINA, POLITIKEN OCH VÅLDSFÖRBUDET

Erfarenheten visar att små stater gör klokt i att inte lita på stormakter. Det gäller inte bara USA och de övriga västmakterna utan även Ryssland.

Västsidan, under USA:s ledning, har under de senaste 15 åren gång på gång överträtt och försökt luckra upp FN-stadgans interventions- och våldsförbud. Förödande bombkrig utan laglig grund har satts i system (Jugoslavien, Afghanistan, Irak och Libyen) och de har kombinerats med hot om nya sådana bombkrig (Syrien och Iran).

Ryssland har inte ägnat sig åt sådan storskalig militär aggression men ändå deltagit i stormaktspelet på mindre staters bekostnad. Ryssland hade 2011 i FN:s säkerhetsråd kunnat lägga in sitt veto mot det planerade bombkriget mot Libyen men gjorde det inte. Anfallet kunde därmed genomföras under FN:s legitimitet. Ett fredligt och suveränt land, en medlem av FN, utsattes för omfattande bombningar och trasades sönder. Ryssland har ett ansvar för detta. Det finns andra exempel där Ryssland i säkerhetsrådet agerat på motsvarande sätt: Afghanistan (där Ryssland efter västs olagliga bombkrig godtog en riggad regim och utländska styrkor under först brittiskt befäl och senare Natos ledning) och Irak (där Ryssland först accepterade extremt långtgående sanktioner mot landet, sedan gick emot bombkriget men därefter godtog en av USA tillsatt administration och USA:s ockupation av landet). När det gäller Iran accepterade Ryssland mycket omfattande sanktioner mot landet, men satte sig sedan emot beslut om än längre gående åtgärder. Beträffande Syrien, där Ryssland har väsentliga egna intressen att bevaka, har man konsekvent gått emot hoten mot Syriens suveränitet och territoriella integritet. Ryssland har på goda grunder flera gånger kritiserat väst för att utnyttja FN-insatser för mer långtgående operationer i egna syften, nu senast i Mali.

Bilden är således inte entydig men Rysslands agerande i Ukraina utgör ett steg i fel riktning.

Ukraina

Ukraina är en svag stat med stora interna problem, korrupta ledare, inre splittring och stormaktsinblandning. Likväl är det en stat som har rätt till oberoende, suveränitet och territoriell integritet. Att stormakterna hänsynslöst gjort Ukraina till en spelbricka för sina intressen är förödande för landet.

Politiskt och geografiskt sett ligger Ukraina där det ligger, vilket begränsar landets möjligheter. En klok statsledning i Ukraina tar hänsyn till detta. Gör den det inte tar den stora risker. Den ukrainska revolutionen och den nya ledningen har lekt med elden. Utländska aktivister som utrikesminister Carl Bildt har ansvarslöst underblåst äventyrlighet.

Vad som utspelat sig i Ukraina bör bedömas även ur ett folkrättsligt perspektiv. För en småstat som Sverige är FN-stadgans interventions- och våldsförbud centralt. Det försvaras av en överväldigande majoritet av världens länder. FN-stadgan förbjuder inblandning i staters interna angelägenheter. Sådan inblandning förekommer som vi vet i stor omfattning, och den har även förekommit i Ukraina. FN-stadgan förbjuder också hot om våld och användning av våld mot andra stater (annat än i självförsvar). Detta är stadgans kärna.

Ryska vänner

För de personer som argumenterar till stöd för det ryska agerandet i Ukraina är FN-stadgan ett problem, som man väljer att hantera på skiftande sätt. För vissa är stadgan helt enkelt inget man behöver bry sig om. Den tycks inte ha något värde alls, utom när den ska åberopas mot den stormakt man ser som huvudfienden. Vad som ska sättas i dess ställe förbigår man med tystnad. Andra söker efter folkrättsliga argument till försvar för det ryska agerandet, vilket lett till att man återanvänder klassiskt imperialistiska argument, som hittills hörts framförallt från västsidan till försvar för dess grova kränkningar av folkrätten.

Vissa går så långt att de slår mot vad som återstår av svensk alliansfrihet och förkastar FN-stadgans principer. Den politiska uppgiften tycks vara att avslöja USA-imperialismen och att stödja president Putin.

Detta är inte en politik för en stat som Sverige.

Begäran om ryska militära styrkor i Ukraina

President Putin begärde den 1 mars ett mandat av det ryska parlamentets överhus att sätta in militära styrkor i Ukraina. Han hänvisade till "den extraordinära situation som har utvecklats i Ukraina och hotet mot medborgare i den Ryska Federationen, våra landsmän, personalen i den militära kontingent av den Ryska Federationens väpnade styrkor som är utplacerad på Ukrainas territorium (Autonoma Republiken Krim) enligt internationellt avtal". Han begärde en rätt "att använda den Ryska Federationens väpnade styrkor på Ukrainas territorium tills den sociala och politiska situationen i det landet är normaliserad."

Putin beviljades det begärda, öppna mandatet att intervensera militärt i Ukraina. Detta mandat utgör ett hot om våld mot Ukraina i strid mot FN-stadgans våldsförbud, som även förbjuder sådana hot. De angivna skälen är av klassiskt imperialistiskt slag, som stormakter flera gånger använt för att legitimera militära interventioner i småstater. President Ronald Reagan talade om att skydda amerikanska medborgare när USA 1983 invaderade i Grenada. President George W Bush använde argumentet 1989 när han gav order om invasionen i Panama. I båda fallen fördömdes invasionerna av FN som flagranta brott mot folkrätten.

President Putins argument för en rätt att intervensera militärt bygger på idén om en rätt till "humanitär intervention" eller snarare (enligt den moderna varianten på samma tema) en rätt att ingripa militärt med hänvisning till "R2P" (den s.k. skyldigheten att skydda). Putin tycks, liksom västmakterna när det passar dem, anamma dessa doktriner. Men en överväldigande majoritet av världens stater har tillbakavisat doktrinerna. Sådana ingripanden får endast göras enligt beslut av säkerhetsrådet och bara om situationen utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Det bör noteras att Ryssland varken före eller efter sitt interventionsbeslut vänt sig till säkerhetsrådet eller annat FN-organ med begäran om skyddande åtgärder, som man påstår vara påkallade.

Ryssland uppgav från början att man inte satt in militära styrkor i Ukraina. Av allt att döma har så emellertid skett. Den ryska argumentationen går också genomgående ut på att detta är berättigat

och att man dessutom inviterats att göra så. Senare medgav Putin under ett frågeprogram i rysk TV att rysk militär fanns på Krim under folkomröstningen.

Ukraina i säkerhetsrådet

Ukraina har diskuterats i säkerhetsrådet vid ett stort antal tillfällen sedan slutet av februari i år. En genomgång av protokollen ger följande bild av de ryska argumenten för en rätt att sätta in militär trupp i Ukraina.

Under ett möte i säkerhetsrådet den 1 mars angav den ryske ambassadören Churkin att mandatet till Putin att sätta in militära styrkor i Ukraina hade tillkommit mot bakgrund av att delrepubliken Krim premiärminister hade vänt sig till Putin med begäran om "assistans för att återställa fred på Krim" och att denna begäran även understöddes av Ukrainas avsatte president Janukovyjtj. Churkin framhöll att mandatet till Putin var att sätta in militära styrkor "på Ukrainas territorium" – inte "mot Ukraina". Putin hade enligt Churkin ännu inte fattat beslut om att använda väpnade styrkor i Ukraina.

Oavsett hur det förhöll sig med detta i verkligheten, kvarstod hotet, och varje insättande av främmande militära styrkor i Ukraina utgör självfallet aggression, som är riktad mot Ukrainas suveränitet och territoriella integritet. En sådan militär insats kan inte försvaras med att det skulle föreligga en inbjudan till intervention från en avsatt president eller från ledningen för en delrepublik i Ukraina. Det strider mot interventions- och våldsförbudet samt mot principen om folkens självbestämmanderätt. Ett folk kan inte bestämma fritt under hot om militär intervention från en utländsk stat eller militär närvaro i landet av den utländska statens styrkor.

Mötet den 3 mars

Under det följande mötet i säkerhetsrådet den 3 mars rapporterade assisterande generalsekretären Fernandez-Taranco att det ägde rum en fortlöpande uppbyggnad av ryska trupper på Krim och att ett antal ukrainska militärbaser hade omringats av ryska trupper.

Den ryske ambassadören Churkin bekräftade vid det här mötet att Putin den 1 mars hade fått en begäran från den avsatte presidenten Janukovyjtj att "använda den Ryska Federationens väpnade styrkor för att etablera legitimitet, fred, lag och ordning och stabilitet till försvar av det ukrainska folket." Han underströk vidare under mötet att i den extraordinära situation som hade uppkommit med hot från oansvariga samt provokationer från gäng och ultranationella element "är Rysslands åtgärder fullkomligt lämpliga och legitima." Det framgår dock inte vilka åtgärder han avsåg. Avsåg han bara mandatet till Putin? Churkin åberopade nu för övrigt fallet med den amerikanska invasionen i Grenada som ett sorts prejudikat.

Vid mötet framförde Churkin inga nya argument till stöd för det ryska agerandet. Nytt var emellertid att han ifrågasatte FN som institution. Han förklarade att han och andra som arbetade inom FN visste mycket väl hur sådana organisationer fungerar. Som exempel nämnde han att inget hade gjorts i Kosovo 2004 när flera tusen serber drivits på flykt. Budskapet var att man inte kunde vänta, något som tydligen skulle ge en sorts rätt att agera på egen hand. Inte heller den argumentationen är ny. Den har återkommit gång på gång från USA:s sida till stöd för en rätt att agera när FN inte är "effektivt", men har inget stöd i folkrätten. Ifrågasättandet av FN som institution är mycket allvarligt, inte minst sett i ett småstatsperspektiv.

Mötet den 13 mars

Den 11 mars antog Krimns parlament en självständighetsförklaring.

Vid sammanträdet i säkerhetsrådet den 13 mars rapporterade biträdande generalsekreteraren Feltman att på Krim fortsatte övertagandet och blockaderna av ukrainska militärbaser, liksom flertalet gränsstationer.

Ambassadör Churkin utvecklade nu den ryska synen på den kommande folkomröstningen. Han förklarade att en separation från en existerande stat var en "extraordinär åtgärd", men på Krim var den ett resultat av det legala tomrum som hade följt på statskuppen som hade genomförts av nationella radikaler i Kiev, vilka hotade att driva igenom sin ordning i hela Ukraina. Churkin noterade att många som talade mot folkomröstningen hade erkänt Kosovo, som hade deklarerat sitt oberoende utan folkomröstning och dessutom mot bakgrund av en illegal militär Nato-operation.

Mötet den 15 mars

På mötet den 15 mars avhandlades ett resolutionsförslag, som bland annat Sverige stod som initiativtagare till, och som konstaterade att folkomröstningen om Krimns status inte hade godkänts av Ukraina och inte kunde ha någon giltighet. 13 ledamöter av säkerhetsrådet röstade för resolutionen, Kina avstod från att rösta. Ryssland ensamt lade in sitt veto och röstade emot. Churkin åberopade framförallt FN-stadgan och generalförsamlingens deklaration 1970 om vänskapliga förbindelser mellan staterna till stöd för folkomröstningen. Enligt Churkin var självbestämmande i form av separation från en annan stat något "extraordinärt", som dock kom i fråga när "fortsatt samlevnad inom en enda stat blir omöjlig". Dithän hade det enligt Churkin alltså gått på Krim.

Folkomröstningen ägde rum den 16 mars. Det redovisades att 97 procent av de som röstade var för Krimns avskiljande från Ukraina. Krim förklarade sig självständigt, vilket erkändes av Ryssland. Man får säga att det gick fort, extremt fort, för en folkomröstning som kort dessförinnan hade kungjorts och skulle ha långtgående konsekvenser. Ett anslutningsfördrag mellan Krim och Ryssland undertecknades den 18 mars. Fördraget godkändes av det ryska parlamentet.

Mötet den 19 mars

Mötet den 19 mars inleddes bland annat med en rapport om att ukrainska flottbaser hade tagits över av proryska styrkor eller oidentifierade grupper.

Churkin ansåg att en historisk oförrätt rättades till genom återföreningen och att detta skedde helt i enlighet med folkrätten och ett demokratiskt förfarande, och utan yttre inblandning. Krim uppnådde självbestämmande och vände sig till Ryssland med en begäran att välkomna Krim in i Ryssland, vilket accepterades.

Därefter har Ukraina stått på dagordningen vid ytterligare ett par möten i säkerhetsrådet. Fokus har varit på den allvarliga situationen i sydöstra Ukraina med ömsesidiga beskyllningar för inblandning och destabilisering av landet.

Omröstningen i generalförsamlingen

FN:s generalförsamling antog den 27 mars en resolution som uppmanar alla stater att avstå från åtgärder inriktade på att helt eller delvis splittra Ukrainas suveränitet, politiska oberoende, enhet och territoriella integritet, inklusive försök att modifiera landets gränser genom hot eller användning av våld eller andra olagliga medel. Folkomröstningen den 16 mars anges i resolutionen sakna giltighet och inte kunna ligga till grund för några förändringar av Krimns status.

Resolutionen är inte bindande för staterna men utgör en viktig opinionsyttring.

Under debatten i generalförsamlingen upprepade Churkin vad han hade sagt i säkerhetsrådet. I övrigt framförde särskilt mindre stater som hade röstat för resolutionen vikten av skydd för gränsernas okränkbarhet och territoriell integritet som övergripande principer.

100 stater röstade för resolutionen, 11 mot och 58 avstod. Mot resolutionen röstade bara Ryssland, Vitryssland, Armenien, Bolivia, Kuba, Nordkorea, Nicaragua, Sudan, Venezuela, Zimbabwe och Syrien. Till gruppen av stater som lade ned sina röster hörde bl.a. Algeriet, Egypten, Irak, Pakistan, Uganda, Tanzania och Uruguay.

De tunga BRICS-staterna Kina, Brasilien, Indien och Sydafrika röstade inte mot resolutionen utan lade ned sina röster. Brasilien, Indien och Sydafrika förklarade inte varför de lade ned sina röster. Kina angav kort att en röst på resolutionen skulle bara ytterligare komplicera situationen.

Det bör tilläggas att i säkerhetsrådet har Kina intagit en mycket försiktig hållning. Vid den omröstning som förekommit i rådet lade Kina ned sin röst och Ryssland fick ensamt lägga in vetot.

Självbestämmanderätt

Folkens självbestämmanderätt är inskriven i artikel 1 i FN-stadgan, som anger organisationens ändamål. Enligt artikel 1 (2) hör till dessa ändamål "att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt samt vidtaga andra lämpliga åtgärder för att befästa världsfreden".

Vad ett "folk" är ska inte diskuteras här. Det torde stå klart att flera folk lever i Ukraina och på Krim. Detta är emellertid i detta sammanhang en sekundär fråga.

Inte heller kommer vi att närmare försöka värdera vad den allmänna skrivningen om självbestämmanderätten i en ändamålsparagraf i FN-stadgan har för dignitet. Att den när FN-stadgan antogs knappast gav något utrymme alls för avskiljande (utom möjligen i koloniala sammanhang) torde stå klart. Det bör emellertid nämnas att det finns viktiga men oklara skrivningar om självbestämmanderätten i flera av generalförsamlingen därefter beslutade resolutioner (bland annat i den om definitionen av aggression och den om vänskapliga förbindelser).

Den centrala frågeställningen är i detta fall enligt vår uppfattning en annan, nämligen att en utländsk makt hotar med att sätta in militära styrkor och av allt att döma även gjort det, när frågan om självbestämmande aktualiseras.

Folkens självbestämmanderätt har flera aspekter. En grundläggande aspekt är att ett folk som grundat en stat bevarar sin rätt till självbestämmande. Det är folket i den staten som ska avgöra sitt statskick, ekonomiska system och framtid. Andra stater ska inte blanda sig i sådana interna frågor, och det gäller även om de inviteras av inhemska krafter (statsledningen eller oppositionen) att göra detta.

En annan aspekt är vad folkens självbestämmanderätt betyder för minoritetsfolk inom existerande stater. I princip anses den innebära en rätt till självförvaltning, en rätt till förhållandevis långgående autonomi inom den existerande statens ramar. Steget därifrån till en rätt till avskiljande i syfte att bilda en egen stat, eller att gå upp i en annan stat, är oerhört långt. Om ett sådant steg alls är möjligt måste situationen under alla omständigheter vara extraordinär. Och om förutsättningarna skulle anses föreligga kan ett avskiljande bara komma i fråga om särskilda villkor uppfylls. Mot en extremt långtgående självbestämmanderätt, som även skulle omfatta rätt till avskiljande, står den i FN-stadgan fastslagna principen om respekt för staternas territoriella integritet, som alla stater har skyldighet att respektera, och som en överväldigande majoritet av världens stater framhäver som det centrala.

Den givna utgångspunkten är således att självbestämmanderätten utövas inom den befintliga statens ramar. Självbestämmandekonflikter utgör interna angelägenheter och inget som utländska stater har rätt att blanda sig i. I grunden är detta helt interna konflikter. Det strider mot FN-stadgan att en utomstående stat blandar sig i genom att utsätta den berörda staten för hot om våld eller genom att intervensera militärt. Genom sådana åtgärder påverkas frågans avgörande i den ena eller andra riktningen – i detta fall till stöd för ett avskiljande. Det vore naturligtvis förödande för hela FN-stadgans system om en stat hade rätt att utöva aggression mot en annan stat under påståendet att den bara försvarar en minoritets rätt till självbestämmande. Något sådant är den överväldigande majoriteten av stater helt främmande för.

Ett avskiljande av Krim från Ukraina skulle folkrättsligt sett eventuellt ha kunnat diskuteras om den rysk-ukrainska befolkningen där hade utsatts för brutalt förtryck. Så har dock inte varit fallet. Nu fanns det inte heller några förutsättningar för ett fritt avgörande av frågan i och med de ryska hoten och den militära interventionen. Situationen hade kunnat vara annorlunda om Krims befolkning av egen kraft och utan yttre inblandning tog kontrollen över territoriet och deklarerade avskiljande.

Kosovo

Från skilda håll nämns Kosovo i samband med frågan om Krims självbestämmanderätt och eventuella rätt till avskiljande.

Kosovos "självständighet" var också ett resultat av en olaglig intervention, ett oavbrutet bombkrig från Natos sida som varade under nästan tre månader utan beslut av FN:s säkerhetsråd. Det syftade till att bryta upp resten av Jugoslavien och att skapa Kosovo som en stat (som dock aldrig blivit mer än en klientstat, ett protektorat).

Ett folk som utgör ett minoritetsfolk i en existerande stat kan bli självständigt genom tillämpning av eventuella bestämmelser i moderstatens konstitution, genom överenskommelse med moderstaten (jmf Skottlands eventuella utträde ur Storbritannien) eller genom att folket av egen kraft (militär och annan) de facto bryter sig ut, men då bara under förutsättning att främmande makt

inte intervenerat. Om den interna självbestämmandekonflikten utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet har säkerhetsrådet i och för sig rätt att lägga sig i fast i grunden är det ju en intern fråga och risken för missbruk är i sådana fall uppenbar.

Både Kosovo och Krim är olagliga utbrytningar, eftersom båda är följden av olagliga interventioner.

Kosovo förklarade sig självständigt 2008 och erkändes då av ett 70-tal stater. Men Kosovo har inte valts in som medlem av FN. Många stater åberopade att erkännandena av Kosovo stred mot säkerhetsrådets resolution SC 1244 1999, som reglerade administrationen av Kosovo efter bombningarna 1999, och enligt den resolutionen är Kosovo en del av Serbien.

Folkens självbestämmanderätt har inte utövats om ett avskiljande och ett därefter uppgående i en annan stat är följden av denna stats hot om våld eller militära intervention. Vad som då skett är en olaglig annekktion.

Geopolitik och folkrätt

Det står klart att Ryssland har synnerligen starka geopolitiska intressen att bevaka i Ukraina, inte minst genom sina flottbaser vid Sevastopol, som är den ryska öppningen till Svarta havet och därigenom till Medelhavet. Inflytandet över dessa strategiska baser är av central rysk betydelse. Ryssland kan inte acceptera att baserna riskerar att komma under västmakternas kontroll och därmed i förlängningen Natos. Men de västliga staterna utmanade Ryssland. I ett första steg skedde detta genom erbjudandet till Ukraina att träffa ett avtal om associering med EU.

Västs anklagelser att Ryssland brutit mot folkrätten stämmer – men detta är samtidigt skenheligt. Dessa västmakter har gång på gång under lång tid begått mycket allvarliga folkrättsbrott, inte minst genom aggressionskrig mot mindre stater och hot om nya sådana krig.

Det ligger onekligen en hel del Putins kommentar att det är bra att USA nu upptäcker folkrätten – bättre sent än aldrig. Men detta utgör inget försvar för den ryska aggressionen.

Kommer väst att acceptera annekktionen? Mycket talar för att så redan skett, inte folkrättsligt sett, men de facto. En långtgående autonomi i Ukraina kan ha varit en möjlighet, men detta är nu uppenbarligen överspelat.

Slutsatser

Väst har blandat sig i Ukrainas interna angelägenheter och sannolikt brutit mot FN-stadgans interventionsförbud.

Väst har drivit en oförnuftig, provokativ politik.

Ryssland har hotat och hotar Ukraina med militär intervention och har av allt att döma intervenerat militärt i Ukraina och gjort sig skyldigt till aggression mot Ukraina som banat vägen för annekktionen av Krim.

Ryssland har till försvar för aggressionen använt argument som slår mot FN-stadgans grundläggande principer och FN som institution.

Ryssland har vunnit ringa stöd för sitt agerande bland världens stater.

Sveriges utrikesminister har bidragit till att underblåsa en farlig säkerhetspolitisk situation utan att ta hänsyn till realiteterna. Istället för att alliansfritt verka för fred och avspänning har han aktivistiskt stimulerat till äventyrligheter, till skada för Ukraina och även för Sverige.

Utvecklingen i Ukraina understryker följande väsentliga politiska uppgifter:

- försvara vad som återstår av svensk alliansfrihet och återställ den;
- verka för att Sverige återtar sin traditionella roll att arbeta för avspänning och säkerhet;
- verka mot svenskt Nato-medlemskap; och
- försvara konsekvent FN-stadgans våldsförbud mot kränkningar, inklusive de ryska kränkningarna i Ukraina.

Rolf Andersson Lars-Gunnar Liljestrand