

## **KRIM – Russland eller Ukraina?**

Pensjonert h.r.advokat Gunnar Nerdrum

Krims stilling har vært tema for mange innlegg i avisa i det siste. Mons Lie har slått til lyd for at vi burde avblåse sanksjonene mot Russland, akseptere tingenes tilstand og få et mer normalt forhold til vår store nabo. – Stein Ørnhoi har sagt det samme i en bredt anlagt artikkel.

Ikke alle har vært enige med dem. Påstanden er at Russland har krenket folkeretten, overtatt Krim og Sevastopol og derfor må svi for dette.

Men det er ikke så enkelt. For det første er det slett ikke klart hva folkeretten egentlig sier. Og dessuten blir saken mer komplisert når den betraktes nærmere.

Jeg har som jurist sett på de respektive grunnlover for Ukraina og Krim samt en del materiale for øvrig. Dette har ført meg til disse konklusjoner:

### **HVA SKJEDDE ?**

Først litt om hva som skjedde:

Ukrainas president Janukovitsch sa i november 2013 «nei» til å inngå i et nærmere samarbeid med EU. Det ble snart høylydte demonstrasjoner mot dette. Disse utviklet seg på Maidan-plassen til regulære kamper mellom demonstrantene og politiet. Samtidig var det mye antirussiske og antisovjetiske voldshandlinger i Lviv og andre byer i Vest-Ukraina. På den annen side, i Øst-Ukraina med hovedsakelig russisktalende befolkning, var det også uro med regelrette kamper mellom Ukrainas hær og aktivister som var engstelige for dreining mer vestover i Ukrainas politikk.

I denne situasjonen ble det ført forhandlinger i Minsk i Hvite-Russland med sikte på å få en slutt på uroen, som truet med å sprengte Ukraina som stat. Her deltok president Janukovitsch, Klischko og Yatsenyuk fra de ledende opposisjonelle sammen med Putins befullmektigede, Lukin, presidentens rådgiver i menneskerettighetsspørsmål. Dessuten deltok fra EU utenriksministrene i Polen, Tyskland og Frankrike. Disse kom 21 februar 2014 fram til en avtale som omfattet følgende punkter:

- Innen 48 timer skulle det i Ukraina vedtas en lov som klargjorde grunnlovens bestemmelser.
- Et nytt utkast til grunnlov skulle framlegges innen september 2014.
- Det skulle skrives ut nyvalg på president snarest etter vedtaket om ny grunnlov og senest i desember 2014.
- Begge parter skulle avholde seg fra voldshandlinger.
- Demonstrantene skulle tilbakelevere de statlige bygningene som de hadde okkupert.
  - Ulovlige våpen skulle innleveres.

Og da ble det bråk for alvor. . . . Presidenten ga riktignok ordre til politiet om å trekke seg tilbake. Men opprørsgruppene ga ikke fra seg sine våpen. Tvert imot, de besatte allerede neste dag de fleste offentlige bygningene i Kiev. Dagen etter, den 23. februar 2014, vedtok Parlamentet i Kiev at Janukovitsch ikke lenger var president, og at hans funksjoner skulle midlertidig utøves av presidenten i Parlamentet, Turchinov.

I denne situasjonen viste man på Krim og i Sevastopol handlekraft: Man besluttet å avholde en folkeavstemning om områdets tilhørighet. Folkeavstemningen skulle først avholdes 25. mai. Så ble den fremskutt til 30. mars, og ved vedtak i Krims eget parlament



6. mars ble satt endelig dato til 16. mars 2014. Allerede 11. mars hadde imidlertid parlamentet på Krim erklært området for uavhengig.

#### KRIM OG SEVASTOPOL.

Området ble russisk først i 1783 etter en av de mange krigene mellom Russland og Tyrkia. Da var befolkningen udelt tatarer. Disse ble av Stalin kollektivt forvist i 1944. Fra 1980-årene fikk de lov til å vende tilbake, og de utgjør nå 13 % av befolkningen. Ellers er det 65 % russere og resten ukrainere og andre.

Krim var en autonom republikk under RSFSR, altså Russland i Sovjettiden. Men i 1954 overførte Khrushchov republikken til USSR, altså Ukraina. Dette betydde ikke så meget den gang, men det ble viktig da Sovjetunionen gikk i oppløsning i 1990-91.

Det ble da holdt en folkeavstemning på Krim, og de aller fleste ønsket uavhengighet. Krim fikk også en grunnlov i mai 1992, hvor det uttales uttrykkelig at det er Krims innbyggere som bestemmer, og Ukraina har kompetanse bare innenfor delegering fra Krims myndigheter.

Det var likevel mye uro omkring Krims status. Således var det hyppige endringer i grunnloven. Det var særlig Krims selvstendighet i forhold til Ukraina, - hvor det gikk litt fram og tilbake. Men i grunnloven av 1998, som var gjeldende da disse begivenhetene fant sted, presiseres det at området som autonom republikk er en uatskillelig del av Ukraina, riktignok med egne statsorganer og utstrakt indre selvstyre. Republikken har drøyt 1,5 millioner stemmeberettigete.

Byen Sevastopol med omland har imidlertid en egen status ifølge bestemmelser truffet allerede i 1948. Stemmeberettigete her er ca. 300.000. Byen har alltid hatt en viktig flåtehavn. Den har vært base også for Russlands Svartehavsflåte ifølge en leiekontrakt fram til 2042.

Også i Ukrainas grunnlov har Krim og Sevastopol fått anerkjennelse. Krim er den eneste autonome republikk i landet med et helt kapittel 10 i grunnloven. Sevastopol er ved siden av hovedstaden Kiev den eneste byen med særstatus, artikkel 133.

#### AVSTEMNINGEN.

Ved avstemningen deltok 83,10 % av de stemmeberettigete, (i Sevastopol 89.5%). Velgerne hadde valget mellom to spørsmål:

- Er De for en tilslutning av Krim til Russland med stilling som subjekt innenfor Den russiske føderasjon?
- Er De for gjenoppretting av Republikken Krims grunnlov av 1992 og for en status hvor Krim er en del av Ukraina?

Resultatet ble på Krim 96,77 % i favør av det første spørsmålet, (95,6 % i Sevastopol).

Så skjedde begivenhetene fort: Allerede dagen etter sendte myndighetene på Krim (og Sevastopol) anmodning til Russland om tilslutning. Og dagen derpå, 18. mars 2014, ble tilslutningsavtalen undertegnet i Moskva.

Men kan forundre seg over tempoet. Men både på Krim (og Sevastopol) og i Moskva ønsket man nok så fort som mulig å kunne presentere Krim som russisk og som et fullbyrdet faktum. Ellers kunne de jo risikere at USA også fikk en flåtebase i Sevastopol etter en avtale med de nye makthaverne i Kiev. . .

Krims myndigheter hadde invitert internasjonale observatører til å overvåke avstemningen. Det var visstnok 135 observatører. Men OSSE (Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa) hadde avslått å delta i valget. Fra Vest-Europa var det



derfor bare observatører fra partier på ytterste høyre og ytterste venstre fløy. Fra Norge var det ingen. – Men det ble ikke rapportert om uregelmessigheter av noe slag.

#### BEHANDLINGEN I FN.

Saken var først oppe i Sikkerhetsrådet. USA la fram et resolusjonsforslag som fordømte det som skjedde på Krim og som også erklærte avstemningen ugyldig. Kina avholdt seg fra å stemme, og Russland la ned veto. Saken ble derfor sendt til Hovedforsamlingen, hvor det 27. mars ble forelagt en tilsvarende resolusjonstekst. For dette stemte 100 stater, heriblant Norge. 11 stater stemte mot. Hele 58 stater avholdt seg, herunder Kina og India, og 24 stater var ikke til stede under avstemningen.

Vedtaket er ikke bindende for statene, men er etter sin natur en «anbefaling». – Men man må også kunne karakterisere behandlingen i FN som vesentlig «politisk».

#### VENEZIA-KOMMISJONEN.

Her er det en mer «juridisk» behandling av saken. Kommisjonens fulle navn er «Europa-kommisjonen for utvikling av demokratiet gjennom lov og rett». Det er et organ under Europarådet, og generalsekretær Thorbjørn Jagland hadde i brev av 7. mars 2014 bedt kommisjonen vurdere saken. Kommisjonen har fire medlemmer, herunder den finske professor Kaarlo Tuori ved Helsingfors universitet. Den avga sin uttalelse allerede 21. mars 2014.

Kommisjonen underkjente folkeavstemningen. Den pekte på at Krim, selv som såkalt autonom republikk, var en del av Ukraina, som ikke kunne atskilles ved en slik «lokal» folkeavstemning. Dersom Ukrainas grenser skulle modifiseres, måtte det etter landets grunnlov skje gjennom all-ukrainsk folkeavstemning. Både Ukrainas og Krims grunnlover begrenser Krims folkeavstemninger til «stedlige spørsmål».

Kommisjonen mente også at viktige rettssikkerhetsgarantier ikke var ivaretatt. Dels hadde myndighetene på Krim gitt klart uttrykk for hva de ønsket. Dette var derfor i strid med kravet til en nøytral holdning til avstemningsalternativene, noe som kommisjonen mente er et prinsipp. Avstemningen var også avholdt med uforsvarlig kort frist, bare 10 dager.

Den peker videre på at henvisningen i spørsmål 2 til Krims grunnlov av 1992 ikke er klar. Krims grunnlov av mai 1992 fastsatte uavhengighet for Krim. Men dette ble endret allerede i september 1992 til at den autonome republikk Krim var en del av Ukraina.

Men kommisjonen vedgår at det ikke i noen av de to lands grunnlover er normative bestemmelser om folkeavstemninger.

#### HVA VENEZIA-KOMMISJONEN OVERSER.

Hvis man skal gå ut fra de angivelig gjeldende vedtatte grunnlover for både Ukraina og Krim, kan man ikke komme til noe annet resultat enn kommisjonens. Folkeavstemningen var ikke i samsvar med disse.

Ukrainas grunnlov hadde imidlertid vært endret så ofte at det kunne være tvil om hvilken versjon som var den gjeldende. Det samme gjelder grunnloven for Krim. Her må man ha i minne at Minsk-avtalen fra 21. februar 2014 hadde som sitt første punkt at teksten i grunnloven måtte klargjøres. – Men likevel var Kommisjonen entydig: Etter Ukrainas grunnlov hadde Krim og Sevastopol ikke rett til ved en lokal folkeavstemning å beslutte å gå ut av Ukraina.



Men man må stille seg spørsmålet, - som Kommisjonen ikke har stilt – om grunnloven for Ukraina fortsatt var gjeldende på dette tidspunkt? Eller hadde den opphørt som følge av de voldelige begivenheter? – Jeg er tilbøyelig til å mene det siste.

Landet var i oppløsning. Det var faktisk borgerkrig. Både i hovedstaden Kiev og ellers i landet var det usanksjonerte voldshandlinger. Folk ble drept, og det var store materielle ødeleggelser.

Så sent som 21. februar ble det tilsynelatende oppnådd enighet om ro og orden, ny grunnlov og nyvalg på president. – Men allerede dagen etter ble dette brutt av demonstrantene på Maidan- plassen. Disse tok makta. President Janukovitsch ble avsatt, noe som var åpenbart i strid med grunnloven, hvis den hadde vært gjeldende. Fem dommere i Konstitusjonsdomstolen ble også avsatt. Det var regulære kamphandlinger i deler av landet.

Jeg ser det slik at i denne situasjonen var det riktig av myndighetene på Krim og Sevastopol å ta saken i egne hender. De kunne ellers risikere tilsvarende operasjoner som i Donbass. Og deretter forelegge saken for befolkningen gjennom folkeavstemning. Her fikk de full støtte.

Men avstemningsalternativene er uklare. Operasjonene skjedde også med en hurtigtogfart som gir mistanke om litt av hvert.

Men bør vi ikke sammenlikne litt med oss selv, - Norge i 1905? Det er nå alminnelig mening at de juridiske argumentene som våre selvstendighetsmenn fremsatte dengang, ikke var holdbare. Men folket stemte «ja» til selvstendighet samme sommer, med hele 99.95 %!

Samtidig er jo folkesuvereniteten den grunnleggende øverste norm i folkeretten. Dette kom på prøve i saken om Kosovo. Kosovo var en del av Serbia, men det albanske flertall av befolkningen hadde stemt for selvstendighet. Spørsmålet var oppe i FN, som forela saken for Den internasjonale domstol i Haag. Det var en «stor» sak, og mange stater hadde synspunkter som det er redegjort for i omtalen av saken. – Men ved domstolens endelige vedtak av 22.07.2010 ble det med 10 mot 4 stemmer uttalt at erklæringen om uavhengighet for Kosovo ikke strider mot folkeretten. Dette resultatet bør ha den største interesse, når man taler om «folkeretten»,

## BUDAPEST-MEMORANDUMET.

Ved innlegg i avisa 03.11.2017 har Bjørn J. Berger tatt inn Budapest-memorandumet fra 1994. – Det er underlig at jeg først i hans innlegg finner henvisning til dette, Og jeg har lest mye, både for og mot Krims tilslutning til Russland.

Budapest-memorandumet gikk ut på at Ukraina oppga sitt arsenal av atomvåpen mot å få garantier for sine grenser. Også fra Russland.

Men jeg tror nok at Russland vil forsvare at de ikke har optrådt i strid med sine forpliktelser etter memorandumet. De bare «tok imot» det som befolkningen på Krim og i Sevastopol selv hadde bestemt å gi dem.

## KONKLUSJON.

Det er mye tvil og uklarhet om hva som er rett og galt. Folkeretten gir ikke entydige svar, - bortsett fra at folkesuvereniteten er det øverste prinsipp.

Så, hvorfor ikke nå organisere en utvilsomt representativ folkeavstemning? – Stein Ørnhei konkluderer med det samme, og jeg slutter meg til ham.