

RETSUDVALGET

~~Afm. del - Bilag 14 (offentlig)~~

Baggrundspapir fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT)
i forbindelse med foretræde for Folketingets Retsudvalg, den 24. juni 2004

ORIGINAL

Baggrundspapir

om Danmarks inkorporering af FNs Konvention mod Tortur og anden grusom,
umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT)

i forbindelse med
Amnesty International og Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofres
foretræde for Folketingets Retsudvalg, den 24. juni 2004

I) Inkorporeringsudvalgets anbefaling

På baggrund af en samlet vurdering anbefaler inkorporeringsudvalget – i betænkning nr. 1407 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret – at FNs Konvention mod Tortur (herefter CAT) inkorporeres i dansk lovgivning, idet det fremhæves, at:

- 1) CAT må anses for "*central*" for beskyttelsen af menneskerettigheder, idet den vedrører en af de mest fundamentale rettigheder, nemlig forbudet mod tortur og andre former for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (kap. 11, afsnit 5).
- 2) CAT er "*egnet*" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer ved domstolene eller administrative myndigheder, dels fordi CATs bestemmelser i vidt omfang er formuleret klart og præcist, dels fordi der foreligger en righoldig praksis i individuelle klagesager fra FNs Komité mod Tortur (kap. 11, afs. 5).
- 3) CAT etablerer en *individuel klageadgang* til FNs Komité mod Tortur (kap. 11, afsnit 5).
- 4) CAT yder ifølge teorien på visse punkter en *bedre beskyttelse* end Den europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder med hensyn til beviskravene for, at en udlænding ved udsendelse risikerer at blive udsat for tortur (kap. 11, afsnit 5).
- 5) Inkorporering af CAT vil have en *signalværdi* i forhold til det internationale samfund om den betydning, som menneskerettighederne tillægges i Danmark (kap. 7, afsnit 2.1.3).
- 6) Inkorporering vil være begrundet, fordi den vil kunne medføre en *bedre retsbeskyttelse* for borgerne derved, at det tydeliggøres, at borgerne har mulighed for selv at påberåbe sig CATs bestemmelser umiddelbart for domstolene og andre retsmyndigheder (kapitel 7, afsnit 2.2.1).

II) RCTs anbefaling

RCT vil ligesom inkorporeringsudvalget anbefale, at Danmark inkorporerer CAT i dansk ret, dels ud fra de i betænkningen angivne overvejelser og konklusioner, dels af følgende årsager:

- 1) FNs Komité mod Tortur anbefaler, at Danmark følger inkorporeringsudvalgets anbefaling om at inkorporere CAT i dansk ret, jf. Komitéens rapport af 10. maj 2002.

- 2) Danmark er i kraft af sin undertegnelse af CAT *folkeretligt forpligtet* til at definere tortur og at kriminalisere tortur ved at indføre et forbud herom i den danske straffelov, jf. artikel 4. Dette er endnu ikke gjort, selv om Komitéen gentagne gange har kritiseret Danmark for denne undladelse. Danmark er et af de få lande i Europa, der endnu ikke har efterlevet denne forpligtelse. Ved en inkorporering af CAT ville lovgiver kunne sikre, at denne forpligtelse samtidig ville blive opfyldt.
- 3) Danmark har valgt at kriminalisere *terrorisme* i den danske straffelov (paragraf 114), dels fordi Danmark er folkeretligt forpligtet hertil, dels fordi regeringen ønsker at signalere, at terrorisme i alle dens former er uacceptabel i et demokratisk samfund.

Ligesom i kampen mod terror har Danmark traditionelt haft en høj profil i den internationale kamp mod *tortur*. Danmark var med til at få vedtaget FNs Konvention mod Tortur i 1984. Den indeholder - ligesom FNs retsakter mod terrorisme - et krav om kriminalisering, forebyggelse og strafforfølgning. Trods gentagen kritik fra FNs Komité mod Tortur, senest i 2002, har Danmark imidlertid endnu ikke levet op til sin forpligtelse til at kriminalisere tortur i straffeloven her 20 år efter CATs tilblivelse.

Verdenssamfundet har for længst vedtaget et absolut forbud mod tortur, som gælder både i fredstid (menneskerettighederne) og under væbnede konflikter (humanitær folkeret). Danmark burde følge trop og kriminalisere tortur i straffeloven, og dermed *signalere*, at tortur – ligesom terror – er uacceptabel i et demokratisk samfund.

I lyset af de seneste afsløringer om brugen af tortur i Abu Graib fængslet, i fangelejre i Afghanistan og Guantánamo er behovet for en udtrykkelig kriminalisering af tortur og en inkorporering af CAT mere nødvendigt end nogensinde for at sikre, at der ikke hersker nogen tvivl om, at tortur er ulovligt og illegitimt under alle omstændigheder, også som led i krigen mod terror.

- 4) Danmark har på mange måder været foregangsland i den internationale kamp mod tortur både i multilateralt regi, hvor Danmark aktivt har fremmet vedtagelsen af CAT og senest den netop ratificerede tillægsprotokol til CAT og i bilateralt regi.

Bilateralt har Danmark med bistandsmidler bidraget til at forebygge og bekæmpe tortur i *Den tredje Verden*. Danske ikke-statslige organisationer, såsom RCT, har igennem adskillige år arbejdet for at få torturen kriminaliseret, forebygget og bekæmpet i Syd. Fremmede regeringer har vendt blikket mod Danmark for at hente inspiration til, hvorledes torturen bedst kunne kommes til livs. Som følge heraf har Danmark bidraget til at forebygge og reducere omfanget af tortur i visse lande i Den tredje Verden. En manglende dansk inkorporering vil imidlertid svække dette danske arbejde, for hvorledes skal vi overbevise tortur praktiserende regimer om nødvendigheden af at inkorporere CAT, når end ikke ”mønsterlandet” Danmark har inkorporeret CAT?

RETSUDVALGET
Afm. del - bilag 915 (offentligt)



**amnesty
international**

Retsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

ORIGINAL

Dansk Afdeling
Gammeltorv 8. 5.sal
1457 København K

Tlf.: 33 45 65 65
Fax: 33 45 65 66
E-mail: amnesty@amnesty.dk
Web: www.amnesty.dk
Giro: 730-7373

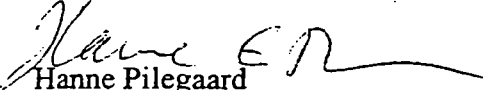
23. juni 2004

Vedrørende foretræde i morgen 24. juni 2004

Til orientering findes vedlagt nylig korrespondance imellem Amnesty Internationals danske afdeling og Justitsminister Lene Espersen vedrørende inkorporering af FN's Torturkonvention og kriminalisering af tortur i dansk ret.

Vi vil se frem til i morgen at uddybe de synspunkter, der kommer til udtryk i vores brev til justitsministeren, når vi i morgen sammen med Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre får foretræde for udvalget.

Med venlig hilsen
AMNESTY INTERNATIONAL, dansk afdeling


Hanne Pilegaard
Chef for politisk-juridisk afdeling



**amnesty
international**

Justitsminister Lene Espersen
Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Dansk Afdeling
Gammeltorv 8. 5 sal
1457 København K

Tlf.: 33 45 65 65
Fax: 33 45 65 66
E-mail: amnesty@amnesty.dk
Web: www.amnesty.dk
Giro: 730-7373

19. maj 2004

Kære Lene Espersen

I forbindelse med den seneste tids chokerende afsløringer om tortur i blandt andet Irak og den danske debat om brugen af tortur, ønsker Amnesty International at henlede din opmærksomhed på en række bekymringer og anbefalinger, som vi og andre igennem årene har påpeget ved flere forskellige lejligheder.

De udtalelser, der i denne uge kom fra oberstløjtnant Poul Dahl, hvor han blåstempler tortur i visse situationer og tilmed mener, at viden om disse situationer ikke egner sig til det offentlige rum, understreger, at det også er nødvendigt at se på danske forhold. Det er beskæmmende og vækker dyb undren, at der på så højt niveau kan skabes tvivl om at tortur er absolut forbudt og ikke kan gradbøjes.

Amnesty hilser velkommen, at den danske regering så entydigt har taget afstand fra disse udtalelser og har handlet derefter. Denne sag aktualiserer behovet for at få kriminaliseret tortur i den danske lovgivning, således at det er hævet over enhver tvivl, at tortur er ulovligt.

Der er selvfølgelig ingen tvivl om, at tortur er strafbart i Danmark, fordi Danmark har ratificeret adskillige konventioner, der forbyder tortur. Men den seneste sag er endnu en indikation af, at en indarbejdelse af en særskilt definition og kriminalisering af tortur ville have en gavnlig effekt på kendskabet til forbrydelsens alvor.

Vi vil benytte lejligheden til at fremhæve artikel 4 i FN's konvention imod tortur af 10. december 1984:

Stk. 1. Enhver deltagende stat skal sikre, at enhver torturhandling er strafbar i overensstemmelse med straffelovgivningen. Tilsvarende gælder for forsøg på at udøve tortur og for handlinger begået af enhver person, som udgør meddelagtighed eller deltagelse i tortur.

Stk. 2. Enhver deltagende stat skal gøre disse handlinger strafbare med passende straf under hensyn til deres alvorlige natur.

Der har tidligere adskillige gange, og fra mange sider, været rejst tvivl om hvorvidt dansk lovgivning rent faktisk lever op til dette krav. Her skal især nævnes FN's torturkomité's anbefalinger i forbindelse med gennemgangen af Danmarks periodiske rapporter om opfyldelsen af konventionen. Komiteen er ikke overbevist om, at de danske strafferetlige regler om vold og legemsbeskadigelse vil være fyldestgørende i alle tilfælde, hvor der ifølge konventionen vil være tale om tortur. Komiteen anbefaler altså, at tortur kriminaliseres i dansk ret.¹ Det anbefales også, at FN's Torturkonvention inkorporeres i dansk ret.

¹ "The Committee is concerned about the lack of a definition of torture, as provided in article 1 of the Convention, in the penal legislation of the state party and the lack of a specific offence of torture punishable by appropriate penalties, as requires by article 4, paragraph 2, of the Convention." It is recommended the Denmark "...ensure the speedy

Dette har regeringen tidligere afvist at gøre. Amnesty International kan støtte, at FN's Torturkonvention inkorporeres i dansk ret af følgende grunde:

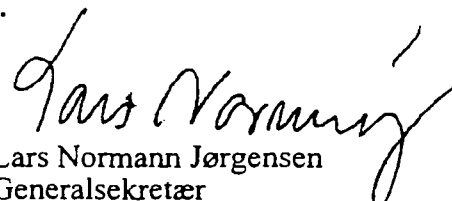
Bliver Torturkonventionen inkorporeret i dansk ret vil det først og fremmest have den positive og tiltrængte betydning, at der skabes fuldstændig klarhed over Torturkonventionens status i dansk ret. Torturkonventionen vil herefter udgøre en selvstændig danske retskilde, som det enkelte individ vil kunne påberåbe sig direkte for danske domstole. Konventionen må herved forventes at blive markant mere synlig for domstolene og for de administrative myndigheder, både således at disse selvstændigt inddrager konventionen i deres udtalelser, handlinger og afgørelser, og således at det enkelte individ får kendskab til sine egne rettigheder, der følger af konventionen. En inkorporering vil desuden understrege og tydeliggøre, at dansk ret fortolkes og anvendes i overensstemmelse med landets internationale forpligtelser - også når det gælder Torturkonventionen. Hertil kommer den ikke ubetydelige signalværdi udadtil, når den danske regering overfor fremmede stater og internationale organer med stor kraft forfægter retten til at være fri for tortur.

Vi er bekendt med, at justitsministeriet for nylig i Folketinget har afvist at indsætte en særlig torturbestemmelse i lovgivningen, "idet en sådan bestemmelse ikke vil tilføre reglerne noget nyt". Det siges dog samtidig i svaret (af 16. april), at regeringen er "løbende opmærksom på, om behovet for at indføre en særskilt bestemmelse om tortur skulle ændre sig".

Amnesty mener, at den seneste tids afsløring af, at der finder tortur og mishandling sted, foretaget af Danmarks allierede i kampen imod terrorisme, og at der også i Danmark på højt niveau stilles spørgsmålstejn ved det absolutte forbud imod tortur, bør give anledning til, at regeringen overvejer om behovet for at indføre en selvstændig torturbestemmelse nu er til stede. Ved at kriminalisere tortur i den danske lovgivning, og ved at inkorporere FN's konvention imod tortur i dansk ret, sendes der et meget stærkt signal til både indland og udland om, at Danmark fortsat står i spidsen for kampen imod tortur.

Vi vil meget gerne have lejlighed til at uddybe vore synspunkter og diskutere dette nærmere med dig, og vil derfor høre om du har mulighed for at mødes med os indenfor den nærmeste fremtid.

Med venlig hilsen
AMNESTY INTERNATIONAL, dansk afdeling



Lars Normann Jørgensen
Generalsekretær

implementation of the recommendation of the Ad Hoc Committee with regard to incorporating the Convention into Danish domestic law; and that Denmark establish adequate penal provisions to make torture as defined in article 1 of the Convention a punishable offence in accordance with article 4, paragraph 2, of the Convention" (FNs torturkomité's konkluderende observationer til Danmarks 4. periodiske rapport 10 maj 2002).

14 JUNI 2004



11 JUNI 2004

Amnesty International
Att.: Generalsekretær Lars Normann Jørgensen
Gammeltorv 8, 5. sal
1457 København K

Dato:
Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsnr.: 2004-629-0378
Dok.: DBO21477

Kære Lars Normann Jørgensen.

Tak for dit brev af 19. maj 2004 på vegne af Amnesty International, Dansk afdeling. Du skriver bl.a., at Amnesty International kan støtte, at FN's Torturkonvention inkorporeres i dansk ret, og du henviser i den forbindelse til den seneste tids afsløring af, at der finder tortur og mishandling sted i kampen mod terrorisme. Endvidere påpeger du, at indarbejdelse af en særskilt definition og kriminalisering af tortur i straffeloven vil have en gavnlig effekt på kendskabet til forbrydelsens alvor.

Inkorporeringsudvalget har, som du ved, anbefalet, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Torturkonventionen) inkorporeres i dansk ret.

Regeringen har grundigt overvejet fordele og ulemper ved inkorporering af de nævnte konventioner, og regeringen er nået frem til den beslutning, at konventionerne ikke bør inkorporeres. Jeg vil gerne nærmere uddybe de overvejelser, der ligger bag regeringens beslutning.

For det første er Danmark ikke efter FN-konventionerne forpligtet til at inkorporere disse i dansk ret. Danmark er derimod forpligtet til at sikre, at dansk lovgivning og praksis indholdsmæssigt lever op til konventionernes krav.

Forud for, at Danmark i sin tid tiltrådte de 3 FN-menneskerettighedskonventioner, blev det vurderet, om dansk lovgivning og praksis var i overensstemmelse med konventionerne, og de nødvendige lovændringer blev gennemført, inden konventionerne blev ratificeret.

Men også efter, at Danmark har ratificeret konventionerne, har skiftende regeringer sørget for løbende at sikre, at dansk ret fortsat opfylder konventionernes krav. På baggrund af udtalelser mv. fra konventionsorganerne foretages en sådan løbende vurdering bl.a. i forbindelse med fremsættelse af lovforslag for Folketinget.

Danmark efterlever derfor til fulde konventionernes krav, selv om disse ikke er inkorporeret i dansk ret.

For det andet fremgår det af dansk retspraksis, at FN-menneskerettighedskonventionerne er en relevant retskilde i dansk ret, og at de anvendes af de danske domstole – også selv om de ikke er inkorporeret i dansk ret.

Når den gældende danske retstilstand allerede er, at FN-konventionerne er en relevant retskilde og anvendes af de danske domstole, finder regeringen det hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inkorporere konventionerne i dansk ret.

Det indgår også i regeringens overvejelser, at en inkorporering af de 3 FN-konventioner i dansk ret vil kunne gøre det meget vanskeligt at trække en grænse mellem konventioner, der bør inkorporeres i dansk ret, og konventioner, der ikke bør inkorporeres.

Jeg vil gerne understrege, at der ikke skal herske nogen som helst tvivl om, at regeringen lægger afgørende vægt på, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser også på menneskeretsområdet. Inkorporeringsspørgsmålet har dog som nævnt intet at gøre med overholdelsen af vores internationale forpligtelser.

Amnesty International har også peget på, at der efter artikel 4 i Torturkonventionen er en forpligtelse til at definere og kriminalisere tortur i national lovgivning, og at Danmark efter Amnesty Internationals opfattelse ikke lever op til denne forpligtelse.

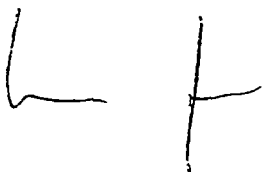
Hertil skal jeg bemærke, at Danmark selvsagt er forpligtet til at efterleve indholdet af Torturkonventionen. Dette indebærer, at vi i medfør af konventionens artikel 4, stk. 1, er forpligtet til at sikre, at enhver torturhandling er strafbar i Danmark og kan pålægges en passende straf.

Det afgørende for, om vi fra dansk side lever op til denne forpligtelse, er imidlertid ikke, om der i dansk ret er en særskilt bestemmelse, der forbyder tortur. Det centrale er derimod, om dansk lovgivning indholdsmæssigt lever op til konventionens krav, hvilket der efter min opfattelse ikke er tvivl om. Eventuelle tilfælde af tortur vil allerede efter de gældende regler i den danske straffelov – navnlig reglerne om vold, tvang, trusler og forbrydelser begået i offentlig tjeneste – kunne straffes med en passende streng straf.

Da vi således allerede i dag har bestemmelser, der er dækkende i forhold til konventionens artikel 4, stk. 1, er det efter min opfattelse hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at indsætte en særlig torturbestemmelse i lovgivningen, idet en sådan bestemmelse ikke ville tilføre reglerne noget nyt.

På grund af en meget travl kalender her op til sommerferien har jeg desværre ikke mulighed for at imødekomme dit ønske om et møde inden for den nærmeste fremtid. Det håber jeg, at du har forståelse for.

Med venlig hilsen

A handwritten signature consisting of a stylized 'L' followed by a vertical line and a horizontal stroke at the bottom.

ORIGINAL

Retsudvalget
(Alm. del - bilag 924)
internationale sager
(Offentligt)

Folketingets Retsudvalg

Christiansborg, den 25. juni 2004

OMTRYKT (2/7-04)
(Omformulering)

Udvalget udbeder sig - i 5 eksemplarer - ministerens besvarelse af følgende spørgsmål:

281. Ministeren kommentarer udbedes til vedlagte artikler fra Politiken den 24. juni 2004 (Danmark har forbudt terror, men ikke tortur) og Jyllands Posten den 24. juni 2004 (Tortur skal forbydes). Artiklerne blev afleveret til udvalget i forbindelse med foretrædet den 24. juni 2004 fra Rehabiliterings- og forskningscenteret for Torturofre.

P.u.v.

Anne Baastrup,
formand.

Til
justitsministeren

(Løbenr. 21771)

Djyllands Posten 24. juni 2004.



Foto: AP

FANGER - Billederne fra Abu-Ghraib-fængslet i Irak har også udløst en debat i Danmark.

Tortur skal forbydes



Af Tue Magnussen, kommunikationskoordinator, RCT, København K

I DAG har Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) og Amnesty International foretræde for Folketingets Retsudvalg. Det sker for at anmode udvalget om at inkorporere eller indarbejde FN's konvention mod tortur i dansk lovgivning ved udtrykkeligt at kriminalisere tortur gennem en bestemmelse i straffeloven.

For de fleste vil det sikkert være overraskende, at dansk lovgivning ikke allerede udtrykkeligt forbyder tortur. Ikke desto mindre har det længe været et ønske fra både Amnesty International og RCT, at Danmark lever op til rollen som foregangsland i arbejdet mod tortur ved at sende et klart signal om, at tortur er forbudt, og at det forbud ikke kan gradbøjes. De grusomme fotos fra Abu Ghraib-fængslet af - hvad der mere og mere tyder på er - en omfattende amerikansk praksis med brug af tortur fra Afghanistan over Irak og til Guantanamo-basen godkendt højt oppe i både det militære og politiske apparat udløste en debat i Danmark, der tydeligt viste behovet for at slå fast, hvad tortur er, og at tortur altid og i alle sammenhænge er forbudt.

Uvidenhed og uacceptable holdninger syntes endog at have vundet plads i dele af forsvarsets top, indtil

forsvarsministeren klart slog fast, at tortur er forbudt og aldeles uacceptabelt.

RCT erfarede omkring årsskiftet i pressen, at regeringen overraskende havde besluttet ikke at følge indstillingen fra Inkorporeringsudvalget. Udvalget, som Justitsministeriet selv havde nedsat, anbefalede at inkorporere tre menneskerettighedskonventioner i dansk ret.

Regeringen mener, at konventionerne allerede benyttes af danske domstole og en inkorporering er juridisk unødvendig, idet folkeretten ikke stiller krav om inkorporering. RCT understregede heroverfor i et brev til justitsministeren, at Danmark har påtaget sig en folkeretlig forpligtelse i medfør af Torturkonventionens artikel 4 til at definere og kriminalisere tortur i national lovgivning.

Nødvendig lovgivning

Danmark er et af de snart få lande i Europa, der ikke efterlever artikel 4 gennem en særskilt bestemmelse om at kriminalisere tortur i lovgivningen. Også FN's Torturkomité mener ikke, at Danmark lever op til forpligtelserne i Torturkonventionens artikel 4 og har senest i maj 2002 anbefalet, at den danske regering snarest definerer og kriminaliserer tortur ved en særskilt bestemmelse.

Danmark har i mange år haft førertrøjen på i den internationale kamp mod tortur, og mange udviklingslande ser derfor Danmark som selve symbolet på, hvordan en stat skal forhol-

de sig på dette felt. RCT mener, at det i stigende grad er vanskeligt fra dansk side at arbejde med at forebygge tortur internationalt og opfordre andre lande til at ratificere og opfylde forpligtelserne i Torturkonventionen, når vi i Danmark ikke selv fuldt ud lever op til de internationale forpligtelser, vi har påtaget os med Torturkonventionen.

Endelig mener RCT, at en definition og kriminalisering af tortur også ville være en klar spilleregulering for politiet, netop ved at definere den yderste grænse, som politiet ikke må overtræde.

Før offentliggørelsen af de gruopvækkende fotos fra de irakiske fængsler mente justitsminister Lene Espersen, at konventionerne ikke bør inkorporeres, og at man ikke fandt anledning til at tage lovgivningsinitiativer.

Imidlertid har oppositionen erklæret sig uenig med regeringen i dette spørgsmål.

Tidligere udenrigsminister Niels Helveg Petersen (R) bebudede et forslag om inkorporering af torturkonventionen, men blev overhalet af SF, der fremsatte et beslutningsforslag om inkorporering af alle tre konventioner. Forslaget blev behandlet i Folketinget i april og maj. Et flertal i Folketinget stemte imod.

Gennem foretrædet i dag håber Amnesty International og RCT, at der efter afsløringen af tortur i fængslerne i Irak nu kan skabes flertal i Folketinget for, at Danmark i sin lovgivning udtrykkeligt forbyder tortur.

Danmark har forbudt terror, men ikke tortur

Konvention og lov



Af Therese Bytter, juridisk konsulent, Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre

AMNESTY International og Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) vil i et foretræde for Folketingets Retsudvalg i dag redegøre for, hvorfor det er så vigtigt, at Danmark inkorporerer FN's konvention mod tortur og kriminaliserer tortur.

Danmark er et af de få lande i verden, som ikke anvender tortur, så hvorfor skal regeringen og Folketinget bruge tid og kræfter på at inkorporere torturkonventionen i dansk ret? Tortur udgør jo ikke en trussel for Danmark på samme måde som terrorisme. Svaret er imidlertid klart og entydigt: I en globaliseret verden må kampen mod tortur nødvendigvis udkæmpes både nationalt og internationalt, hvis den skal være effektiv, nøjagtig ligesom kampen mod terror.

I KØLVANDET på terrorangrebet på World Trade Center 11. september 2001 har verdenssamfundet via FN besluttet, at medlemsstaterne skal træffe en lang række foranstaltninger for at komme terror til livs. Allerede få måneder senere vedtog Danmark derfor en omfattende anti-terrorpakke, som dels kriminaliserer terror ved at indføre en særlig terrorismeparagraf i straffeloven, dels styrker mulighederne for at forebygge, efterforske og strafforfølge terrorhandlinger i Danmark.

Ligesom i kampen mod terror har Danmark traditionelt haft en høj profil i den internationale kamp mod tortur. Danmark var blandt andet

med til at få vedtaget FN's konvention mod tortur i 1984. Den indeholder - ligesom FN-konventionerne og resolutionerne mod terrorisme - et krav om kriminalisering, forebyggelse og strafforfølgning. Trods gentagne kritik fra FN's Komité mod Tortur, senest i 2002, har Danmark imidlertid endnu ikke levet op til sin forpligtelse til at kriminalisere tortur i straffeloven her 20 år efter konventionens vedtagelse.

Mens den internationale terrorisme har haft stor bevågenhed i Vesten siden den skelsættende dag i september 2001, er torturen indtil for nylig gået relativt upåagtet forbi. Dette til trods for, at torturen har krævet og fortsat daglig kræver betydelig flere ofre end den internationale terrorisme. Årsagen har navnlig været, at

»Vi er gentagne gange blevet kritiseret af FN for ikke at definere og forbyde tortur i den danske straffelov«

torturen hidtil har været indkapslet territorielt og ikke har berørt os nævneværdigt i Vesten, mens terrorismen er diffus og grænseoverskridende og dermed udgør en latent trussel for os alle.

Med billeder fra Abu Ghraib-fængslet er der imidlertid vendt op og ned på forestillingen om torturens omfang og relevans i en vestlig kontekst. I al sin gru er det blevet åbenbart, at torturen ikke kun udføres af despotiske regimer i den tredje verden, men også af vestlige demokratier. Og ofrene er ikke kun formodede terrorister med stribevis af menneskeliv på samvittigheden, men ganske almindelige og uskyldige mennesker. Dele af den

danske befolkning betragter ikke desto mindre stadig tortur som nødvendigt og legitimt under visse omstændigheder som led i bekæmpelsen af terror.

MANGE ÅRS arbejde med torturofre verden over taler sit tydelige sprog: Tortur er så indgribende og ødelæggende for det enkelte torturoffer og det omgivende samfund, at det giver uoprettelige følger. Også af den grund har verdenssamfundet fo. længst besluttet at forbyde tortur både i fredstid og i tilfælde af væbnede konflikter. Forbuddet mod tortur er således reguleret detaljeret inden for både menneskeretten og den humanitære folkeret (krigens love). I særlig grove tilfælde kan tortur sågar udgøre en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskehed.

Tilbage til Danmark. Vi er gentagne gange blevet kritiseret af FN for ikke at definere og forbyde tortur i den danske straffelov. Vi er ligeledes blevet kritiseret for brugen af isolationsfængsling. Et mindretal af danskerne mener, at tortur kan anvendes under visse omstændigheder. Ikke desto mindre er tortur stadig ikke udtrykkeligt forbudt i Danmark.

Ved at inkorporere konventionen mod tortur - ligesom stort set alle vores europæiske og nordiske naboer - kunne Danmark igen sætte sig i førersædet i den internationale kamp mod tortur. En inkorporering ville være et stærkt signal om, at tortur er uacceptabelt i et demokratisk samfund, også som led i kampen mod terror. De lande i den tredje verden, hvori Danmark investerer bistandsmidler for at forebygge og bekæmpe tortur, kunne på ny vende blikket mod Danmark som et mønsterland for, hvorledes torturen bør kommes til livs.



Justitsministeriet
Lovafdelingen

RETSUDVALGET
alm. del bilag 971 (original)

ORIGINAL

- 9 JULI 2004

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

MODTAGET
- 9 JULI 2004 15¹⁵

Dato:
Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsnr.: 2004-792-0880
Dok.: DBO21509
+ bilag

Den Centrale Indlevering

Afsendt med
E-Post 9/7-04

Vedlagt fremsendes i 5 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. 281 af 25. juni 2004 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 924).

Lene Espersen

Nina Holst-Christensen



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsnr.: 2004-792-0880
Dok.: DBO21507

Besvarelse af spørgsmål nr. 281 af 25. juni 2004 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del – bilag 924).

Spørgsmål nr. 281:

”Ministerens kommentarer udbedes til vedlagte artikler fra Politiken den 24. juni 2004 (Danmark har forbudt terror, men ikke tortur) og Jyllands Posten den 24. juni 2004 (Tortur skal forbydes). Artiklerne blev afleveret til udvalget i forbindelse med foretrædet den 24. juni 2004 fra Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre.”

Svar:

I de to artikler redegør ansatte hos Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre for, hvorfor Danmark efter deres opfattelse skal inkorporere FN's Torturkonvention i dansk ret og snarest definere og kriminalisere tortur ved en særlig bestemmelse i straffeloven.

Folketingets Retsudvalg har tidligere anmodet justitsministeren om at kommentere en henvendelse fra Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre, som havde sendt Retsudvalget en artikel fra Kristeligt Dagblad, hvori centeret gav udtryk for de samme synspunkter som i de nu fremsendte artikler. Retsudvalgets spørgsmål er indeholdt i bilag 6 til forslag til folketingsbeslutning om inkorporering af FN-menneskerettighedskonventioner i dansk ret (B 134). Justitsministeriet besvarede spørgsmålet den 28. april 2004, jf. B 134 – bilag 8, hvortil der henvises.



Justitsministeriet
Lovafdelingen

RETSUDVALGET
B 134 - bilag 8 (offentligt)

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K.

MODTAGET

29 APR. 2004 // 55

Den Centrale Indlevering

Dato:

28 APR. 2004

Kontor:

Menneskeretsenheden

Sagsnr.:

2004-629-0364

Dok.:

DBO21422

+ bilag

ORIGINAL

Afsendt med
E-Post 28/4-04

Vedlagt fremsendes i 5 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr. 1 af 27. april 2004 fra Folketingets Retsudvalg (B 134 - bilag 6).

Lene Espersen

Nina Holst-Christensen



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsnr.: 2004-629-0364
Dok.: DBO21421

Besvarelse af spørgsmål nr. 1 af 27. april 2004 fra Folketingets Retsudvalg (B 134 - bilag 6).

Spørgsmål nr. 1:

"Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 26. april 2004 fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre, jf. B 134 - bilag 5."

Svar:

1. Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) har i sin henvendelse af 26. april 2004 fremsendt Kristeligt Dagblads forsideartikel af samme dato "Danmark lever ikke op til FN-krav" om konsekvenserne af Danmarks manglende inkorporering af FN's Torturkonvention.

Det fremgår af artiklen, at hverken FN eller RCT mener, at Danmark lever op til kravene i FN's Torturkonvention. Det anføres blandt andet, at der mangler en torturdefinition og en egentlig kriminalisering af tortur i den danske straffelov, og at Torturkonventionen bør inkorporeres i dansk ret, hvilket FN's Torturkomité gentagne gange har påpeget over for de danske myndigheder.

2. Danmark afleverer i henhold til Torturkonventionens artikel 19 hvert fjerde år en periodisk rapport til FN's Torturkomité. Rapporterne danner udgangspunkt for komitéens eksamination af Danmark, og på baggrund af rapporterne og den efterfølgende eksamination udarbejder Torturkomitéen en række konklusioner og anbefalinger til den danske regering. De seneste anbefalinger er afgivet af Torturkomitéen den 10. maj 2002, og heri anbefales blandt andet, at Torturkonventionen inkorporeres i dansk ret så hurtigt som muligt, og at Danmark indfører en særlig bestemmelse om tortur i straffeloven.

3. For så vidt angår spørgsmålet om definition og kriminalisering af tortur i dansk lovgivning skal Justitsministeriet bemærke, at Danmark i medfør af konventionens artikel 4, stk. 1, er

forpligtet til at sikre, at enhver torturhandling – som defineret i konventionens artikel 1 – er strafbar i Danmark og kan pålægges en passende straf under hensyn til handlingens alvorlige natur.

Det afgørende for, om man fra dansk side lever op til denne forpligtelse, er ikke, om der i dansk ret er en særskilt bestemmelse, der forbyder tortur. Det centrale er derimod, om dansk lovgivning indeholder bestemmelser, som medfører en passende straf for handlinger, der i konventionens forstand har karakter af tortur. Efter Justitsministeriets opfattelse er dette utvivlsomt tilfældet, idet eventuelle tilfælde af tortur allerede efter de gældende regler i den danske straffelov – navnlig reglerne om vold, tvang, trusler og forbrydelser begået i offentlig tjeneste – vil kunne straffes med en passende streng straf. Tilsvarende vil de generelle regler om forsøg og medvirken finde anvendelse.

Danmark har således allerede i dag bestemmelser, der er dækkende i forhold til konventionens artikel 4, stk. 1. På den baggrund er det efter Justitsministeriets opfattelse hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at indsætte en særlig torturbestemmelse i lovgivningen.

4. Med hensyn til spørgsmålet om inkorporering af FN's Torturkonvention anbefalede Inkorporeringsudvalget i betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, at Torturkonventionen blev inkorporeret i dansk ret, selv om den har karakter af en "specialkonvention". Udvalget lagde i den forbindelse vægt på, at konventionen vedrører en af de mest fundamentale menneskerettigheder, og at konventionen er "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder, fordi konventionens bestemmelser i vidt omfang er formuleret klart og præcist. Endvidere lagde udvalget vægt på, at der er etableret en individuel klageadgang, og at FN's Torturkomité har en omfattende og detaljeret praksis i individuelle klagesager. Endelig lagde udvalget vægt på, at det ikke kan udelukkes, at Torturkonventionen på visse punkter yder en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

FN's Torturkomité har som nævnt også anbefalet, at den danske regering følger Inkorporeringsudvalgets indstilling og inkorporerer Torturkonventionen i dansk ret.

Hertil bemærkes for det første, at FN's Torturkonvention ikke forpligter de kontraherende stater til at inkorporere konventionen i national ret. Danmark er således ikke forpligtet til at inkorporere Torturkonventionen i dansk ret, men alene til at sikre, at dansk lovgivning og praksis indholdsmæssigt lever op til konventionens krav.

Forud for at Danmark i sin tid tiltrådte Torturkonventionen, blev det vurderet, om dansk lovgivning og praksis var i overensstemmelse med konventionen, og de nødvendige lovændringer blev gennemført, inden konventionen blev ratificeret. Efterfølgende har skiftende regeringer også sørget for løbende at sikre, at dansk ret fortsat opfylder konventionens krav. På baggrund af afgørelser fra Torturkomitéen foretages en sådan løbende vurdering blandt andet i forbindelse med fremsættelse af lovforslag for Folketinget.

For det andet bemærkes, at det fremgår af dansk retspraksis, at FN's Torturkonvention allerede i dag er en relevant retskilde i dansk ret. Som eksempel kan nævnes en kendelse fra Østre Landsret optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2004.715Ø. I denne kendelse anfører Østre Landsret i en sag om, hvorvidt anklagemyndigheden under efterforskningen af en sag om påstået tortur begået i udlandet kunne videregive oplysninger fra den sigtedes asylsag samt hans fotografi og fingeraftryk til en udenlandsk myndighed, at Danmark i henhold til Torturkonventionen er forpligtet til at gennemføre en eventuel retsforfølgning vedrørende torturhandlinger begået af personer, der ikke udleveres til retsforfølgning i et andet land. Da videregivelse af de omhandlede fortrolige oplysninger skete med henblik på efterforskning af vold og tortur, jf. straffelovens § 246, jf. § 245, måtte videregivelsen ifølge Østre Landsret anses for lovlig uanset den sigtedes forhold.

Torturkonventionen er således allerede i dag en relevant retskilde i dansk ret, og den anvendes af de danske domstole og andre retsanvendende myndigheder – også selv om konventionen ikke er inkorporeret i dansk ret. Den refererede afgørelse fra Østre Landsret illustrerer endvidere, at tortur som nævnt ovenfor er omfattet af de gældende regler i straffeloven, selv om straffeloven ikke indeholder en torturparagraf.

På den baggrund finder Justitsministeriet, at Danmark til fulde lever op til kravene i FN's Torturkonvention, selv om konventionen ikke er inkorporeret i dansk ret, og ministeriet kan således ikke tilslutte sig de synspunkter, RTC giver udtryk for i den pågældende artikel i Kristeligt Dagblad.