

Taleseddel

Samrådsspørgsmål H, I og J

Samråd den 23. februar 2012

- DET TALTE ORD GÆLDER -

Det første spørgsmål H lyder:

"Vil ministeren redegøre for, hvilket ansvar Danmark påtager sig ifølge de internationale konventioner, når danske soldater i internationale operationer tilbageholder fanger, og er ministeren enig i, at man ifølge konventionerne også har ansvar for håndteringen af fanger langt ud i fremtiden (jf. Weekendavisen den 13. januar 2012 "Den kroniske medskyld", side 14)?"

Min besvarelse af dette samrådsspørgsmål vil falde i to dele for at afspejle, at der reelt er tale om to spørgsmål: Dels et spørgsmål i relation til Danmarks konventionsansvar. Dels et spørgsmål om min holdning til fortolkning af konventionerne i relation til håndtering af *"fanger langt ud i fremtiden"*.

I forhold til besvarelsen af den første del af samrådsspørgsmålet har jeg forstået spørgsmålet således, at spørgeren er interesseret i de juridiske aspekter af problemstillingen. Det vil jeg i min besvarelse naturligvis forsøge i videst muligt at respektere. Jeg fremhæver også dette for ikke at skabe forventning om en større politisk redegørelse for hele tilbageholdelsesproblematikken.

Det gælder i øvrigt også i forhold til de problemstillinger, der bl.a. er nævnt i den nu forhenværende forsvarschefs brev af 16. december sidste år til mig, og som jeg oversendte til folketinget den 22. december sidste år. Dem

agter jeg heller ikke at komme ind på ved besvarelsen af samrådsspørgsmålet. Det er, som tidligere nævnt, min forventning, at den kommende undersøgelseskommission vil skulle se på disse.

Efter disse præciseringer kommer jeg nu til selve besvarelsen:

Når man ser på det juridiske ansvar for tilbageholdte, er det vigtigt at sondre imellem på den ene side situationer, hvor danske styrker deltager i en international væbnet konflikt eller en intern væbnet konflikt, og så på den anden side situationer, hvor der ikke er tale om deltagelse i sådan konflikter.

[Væbnede konflikter – humanitær folkeret]

En international væbnet konflikt er, som bekendt, betegnelsen for det, som tidligere blev benævnt krig mellem to eller flere lande. En intern væbnet konflikt er i normal tale en borgerkrig.

Når danske styrker deltager i en international væbnet konflikt eller en intern væbnet konflikt er det først og fremmest den internationale humanitære folkeret, herunder Genève-konventionerne, der regulerer spørgsmålet om ansvar for personer, der tilbageholdes.

Reglerne er forholdsvis komplicerede – ikke mindst når de skal overføres på nutiden konflikter. Men jeg vil opridse de overordnede regler for henholdsvis international væbnet konflikt og intern væbnet konflikt, efterfulgt af i hvilken grad menneskerettighederne finder anvendelse i

væbnet konflikt. [Generelt vil jeg dog understrege, at alle tilbageholdte uanset kontekst og hvilke konventioner, der gælder, skal behandles humant.]

[International væbnet konflikt]

I forhold til personer, der tilbageholdes som led i en international væbnet konflikt gælder henholdsvis den 3. Genève-konvention om behandlingen af krigsfanger, dvs. kombattanter, og den 4. Genève-konvention om behandlingen af civile.

Reglerne i de to konventioner er endvidere suppleret af Tillægsprotokol 1 til Genève-konventionerne, der er kommet til efter Genève-konventionerne og vedrører beskyttelsen af ofre i internationalt væbnede konflikter.

Ifølge disse regler kan krigsfanger, altså tilfangetagne kombattanter, interneres, indtil den væbnede konflikt er slut. Men de kan ikke retsforfølges for lovlige krigshandlinger.

Den 3. Genève-konvention indeholder en beskrivelse af de rettigheder, krigsfangerne har under interneringen. Dette omfatter bl.a., at de til hver en tid skal behandles humant, at de har ret til at dyrke deres religion, ret til at skaffe sig sæbe og tobak mv. Begrebet krigsfanger eksisterer altså kun i internationale væbnede konflikter. Danske styrker har ikke i nyere tid interneret krigsfanger.

Angående civile i internationale væbnede konflikter er udgangspunktet, at disse ikke må deltage i kamphandlinger, og at de skal beskyttes. Dette er beskrevet i den 4. Genève-konvention. Det er dog tilladt at tilbageholde civile, der udgør en sikkerhedsrisiko og fx deltager i kamphandlinger. Civile og ikke-kombattanter kan retsforfølges, da de ikke – som kombattanter – har ret til at deltage i kamphandlinger.

Det skal endvidere fremhæves, at Tillægsprotokol 1 bl.a. indeholder (artikel 75) en liste over grundlæggende garantier, der beskytter civile og ikke-kombattanter, der er tilbageholdt. Denne liste omfatter bl.a. forbud mod ydmygende og nedværdigende behandling, mishandling og tortur. Denne liste er udtryk for sædvaneret. Det betyder, at alle stater i princippet er bundet af den, uanset om man har tiltrådt konventionen eller ej - og uanset om der er tale om international eller intern væbnet konflikt.

[Intern væbnet konflikt]

I forhold til personer, der tilbageholdes som led i en intern væbnet konflikt gælder primært fællesartikel 3 i alle Genève-konventionerne. Artiklen betragtes som sædvaneretlig, og den gælder derfor også for alle, uanset om man har tiltrådt konventionerne eller ej. Den indeholder kort fortalt den tilbageholdtes minimumsrettigheder. Det omfatter bl.a. forbud mod ydmygende og nedværdigende behandling, mishandling og tortur.

Herudover gælder Tillægsprotokol 2 til Genève-konventionerne om beskyttelse af ofre i interne væbnede konflikter. Denne supplerer og konsoliderer i princippet de regler, der er i fælles artikel 3.

Helt konkret er Irak og Afghanistan eksempler på, at Danmark i de seneste år har deltaget i både international væbnet konflikt og intern væbnet konflikt. I både Irak og Afghanistan har der oprindeligt været tale om en international væbnet konflikt, der på et tidspunkt er overgået til en intern væbnet konflikt, hvilket stadig er tilfældet i Afghanistan. De relevante Genève-konventioners bestemmelser har derfor været gældende.

[Væbnede konflikter – menneskerettighederne]

Udover Genève-konventionerne har det længe været antagelsen, at det menneskeretlige regelsæt alt efter omstændighederne også kunne komme i anvendelse under væbnede konflikter, herunder ift. tilbageholdte/fanger.

I hvilken grad der gælder andre regler for tilbageholdte i væbnede konflikter - end dem i den humanitære folkeret, som jeg kort har gennemgået, - vil helt afhænge af de enkelte konventioners indhold.

Det gælder både i forhold til de relevante FN-konventioner, herunder konventionen om borgerlige og politiske rettigheder og torturkonventionen, samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det helt klare udgangspunkt for menneskerettighedskonventionerne er, at de alene forpligter staterne på deres egne territorier.

Ikke desto mindre har såvel FN's menneskerettighedskomité som FN's torturkomité givet udtryk for, at bestemmelser i konventionerne i særlige tilfælde kan forpligte staterne uden for deres eget territorium.

Det samme gælder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Domstolen har i en række konkrete afgørelser fundet, at staterne efter en konkret vurdering også uden for eget territorium har været bundet af forpligtelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Når bestemmelserne i konventionerne finder anvendelse uden for staternes eget territorium, taler man om, at konventionerne finder ekstraterritorial anvendelse.

Det betyder på jævnt dansk, at stater – afhængig af situationen - *kan* ifalde et folkeretligt ansvar, hvis de uden for eget territorium ikke respekterer Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser om eksempelvis ikke at udlevere tilbageholdte til stater, hvis man ved, at personen risikerer at blive udsat for tortur eller dødsstraf.

[Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis]

Det vil føre for vidt at give en udtømmende redegørelse for, hvornår der kan blive tale om såkaldt ekstraterritorial anvendelse af de relevante menneskerettighedskonventioner.

Jeg vil dog med udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis gerne fremhæve de omstændigheder, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har lagt vægt på i sine

vurderinger. Det drejer sig om vurderingen af, om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har fundet (eller kan finde) ekstraterritorial anvendelse.

[Territorial jurisdiktion]

Domstolen har således i konkrete sager lagt vægt på, at hvis en stat har udøvet "effektiv kontrol" med et område på en anden stats territorium (territorial jurisdiktion), er staten forpligtet af konventionen. Barren for, hvornår der udøves tilstrækkelig "effektiv kontrol", er forholdsvis høj. I en nylig sag fandt domstolen bl.a., at Storbritannien – trods tilstedeværelsen af en betydelig britisk og multinational styrke i Basra-området – ikke udøvede en tilstrækkelig grad af effektiv kontrol til at have territorial jurisdiktion (Al-Skeini vs. UK).

[Individ-baseret jurisdiktion]

Domstolen kan også lægge vægt på, hvorvidt en stat udøver intensiv "kontrol og myndighed" over individer i form af "fysisk magtanvendelse og kontrol" (individ-baseret jurisdiktion), som fx ved en tilbageholdelse (Al-Sadoon og Mufdhi vs. UK). Hvor meget der skal til for at udøve denne jurisdiktion over en person, er ikke defineret, men der skal under normale omstændigheder være tale om mere end flygtig kontakt.

[kombineret jurisdiktion]

Som noget forholdsvis nyt, har domstolen også fundet, at der var jurisdiktion, selv om de to tidligere nævnte forhold ikke var opfyldt. Domstolen fandt i en nylig dom over Storbritannien (Al-Skeini vs. UK), at

der i den konkrete sag var jurisdiktion og dermed, at konventionen fandt anvendelse, fordi staten havde påtaget sig myndighedsopgaver og udøvede en vis kontrol over et område kombineret med en vis kontrol over det berørte individ.

I den forbindelse er et vigtigt at understrege, at i de tilfælde domstolen har fundet, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har fundet ekstraterritorial anvendelse, så er dette sket på grundlag af en konkret afgørelse i den enkelte sag.

Det klare udgangspunkt er fortsat, at den Europæiske Menneskerettighedskonvention alene gælder på staternes eget territorium.

På baggrund af det jeg lige har forklaret, kan det ikke udelukkes, at personer, som danske styrker tilbageholder i forbindelse med deltagelse i internationale missioner i udlandet, efter omstændighederne vil være omfattet af de menneskerettighedskonventioner, Danmark har tiltrådt. Men det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

[Altid forbud mod tortur]

Nu hvor jeg overordnet har gennemgået både de humanitære folkeretsregler og menneskeretlige regler for tilbageholdte i væbnet konflikt, vil jeg understrege, at der uanset situationen altid er tale om et absolut forbud mod tortur! Forbuddet er udtryk for folkeretlig sædvaneret, og kan ikke fraviges.

Det samme gælder forbuddet mod at videreoverdrage personer til lande, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil blive udsat for tortur eller mishandling – det såkaldte non-refoulement forbud.

Det er således uden betydning, hvilke konventioner en stat har tiltrådt.

[Udenfor væbnet konflikt]

Nu har jeg ved besvarelsen af første del af samrådsspørgsmålet taget udgangspunkt i den situation, hvor danske styrker deltager i en væbnet konflikt, og hvor menneskerettighedskonventionerne efter omstændighederne kan finde anvendelse i tillæg til den humanitære folkeret (Genève-konventionerne mv.).

Jeg vil derfor også nævne, at i tilfælde, hvor der ikke er tale om hverken en international eller intern væbnet konflikt, finder den humanitære folkeret ikke anvendelse. Det kan f.eks. være, hvis danske soldater er til stede i en fredsbevarende rolle efter at en væbnet konflikt er afsluttet. Indsatsen mod pirateri er et eksempel på en situation, hvor danske soldater indsættes, uden at der er tale om væbnet konflikt. Her vil statens øvrige konventionsmæssige forpligtelser efter omstændigheder finde anvendelse, såsom fx den Europæiske Menneskerettigheds-konvention.

I sidste ende vil det altid bero på en konkret vurdering af omstændighederne, herunder ikke mindst hvilket mandat de danske styrker har.

Det er derfor også vigtigt, at de direktiver, der gives styrkerne, inden de udsendes, formuleres og skræddersyes således, at danske styrker ved præcis, hvad der gælder for dem.

Danske styrker skal ikke stilles i en situation, hvor de ude i felten skal til at overveje komplicerede juridiske spørgsmål i relation til ansvaret for tilbageholdte.

Nu vil jeg så besvare den anden del af spørgsmålet angående min holdning til fortolkning af konventionerne i relation til håndtering af "fanger langt ude i fremtiden". I modsætning til besvarelsen af første del af spørgsmålet vil jeg her komme ind på såvel juridiske som politiske – eller moralske om man vil – aspekter af spørgsmålet.

Jeg er faktisk ikke helt enig med spørgeren i, at man i følge konventionerne har "ansvar for håndteringen af fanger langt ud i fremtiden". Jeg går her ud fra, at spørgeren først og fremmest tænker på, at Danmark skulle have et juridisk ansvar for tilbageholdte personer, der overdrages til f.eks. opholdslandets myndigheder med henblik på typisk retsforfølgning.

Vurderingen af hvorvidt man efter folkeretten lovligt kan overdrage en tilbageholdt person til en anden stat - uden at komme i strid med non-refoulement forbuddet - vil skulle foretages på tidspunktet for beslutningen om overdragelse.

Hvis der på vurderingstidspunktet - efter en konkret vurdering - ikke er vægtige grunde til at tro, at den pågældende ville blive udsat for tortur eller mishandling, og at dette fortsat er tilfældet på overdragelsestidspunktet, må det antages, at den pågældende vil kunne overdrages uden, at der ifaldes et folkeretligt ansvar.

Hvis den pågældende efterfølgende alligevel udsættes for tortur eller mishandling, vil der således ikke være et folkeretligt ansvar for den overdragende stat.

I forhold til (internationale) væbnede konflikter har den stat, der overdrager en krigsfange eller en civil/non-kombattant til en anden stat dog en forpligtelse til forud for overdragelsen at forvise sig om, at den stat, der overdrages til, vil overholde Genève-konventionen.

Såfremt den stat, der har overdraget personen, efterfølgende modtager information om, at konventionen ikke er blevet overholdt, skal staten "tage effektive forholdsregler med henblik på at bringe sagen i orden" eller tilbagetage personen. (3. Genève-konvention artikel 12 og 4. Genève-konvention artikel 45).

Internationale konventioner indeholder i princippet ikke yderligere anvisninger om konkrete tiltag efter en overdragelse. Det er således op til den stat, der har foretaget en tilbageholdelse og en overdragelse at beslutte, om man ønsker at iværksætte yderligere opfølgning.

Dette kan f.eks. ske gennem bilaterale aftaler mellem den stat, der overdrager en tilbageholdt, og den stat, der modtager en tilbageholdt. Det er den mulighed, som Danmark benytter sig af i Afghanistan. For at sikre sig, at personer, der overdrages fra danske styrker til afghanske styrker, behandles korrekt, har Danmark indgået en sådan overdragelsesaftale med den afghanske regering.

I aftalen har Afghanistan bl.a. forpligtet sig til at behandle personer, som danske styrker overdrager til afghanske myndigheder, i overensstemmelse med internationale forpligtelser. Samtidig har den afghanske regering bl.a. forpligtet sig til ikke at eksekvere dødsdomme over overdragne personer. Endvidere fremgår det, at Danmark kan føre tilsyn med de pågældende personer. Og det er som bekendt en mulighed, som vi i praksis har benyttet os siden aftalens indgåelse.

At vi fører tilsyn er således et eksempel på en foranstaltning, som vi har besluttet at indføre for at søge at sikre, at de personer, vi overdrager, rent faktisk også bliver behandlet i overensstemmelse med vores overdragelsesaftale. Det følger således ikke af en konventionsbestemt juridisk forpligtelse, men vil dog kunne spille ind i vurderingen af Danmarks overholdelse af internationale forpligtelser. Tilsyn er primært udtryk for et politisk ønske, der er bredt forankret i Folketinget, om at sikre, at vores normer for opførsel hjemme, også gælder, når vi er ude i verden. Målet helliger således ikke midlet – heller ikke selvom det er langt væk fra Danmark. Det er i tråd med de værdier, vi fra dansk side sætter højt.

Fra dansk side fører vi tilsyn både før og efter domfældelsen i Afghanistan. Frekvensen af tilsyn er op til Danmark selv at afgøre, ligesom Danmark også kan lade tilsynene udføre af andre på Danmark vegne.

Såvel i den avisartikel, som der refereres til i samrådsspørgsmålet, som i mine udtalelser om det politiske/moralske ansvar i samrådet her i udvalget den 19. januar 2012, har jeg fastholdt vores politiske og moralske ansvar overfor vores tilbageholdte både før og efter domfældelse. Men som jeg også sagde på det sidste samråd, så må spørgsmålet om, hvorledes vi i fremtiden – også på det tidspunkt, hvor vi ikke længere måtte være militært tilstede i Afghanistan – vil udnytte muligheden for at føre tilsyn løbende blive vurderet i lyset af navnlig konkrete forhold omkring de tilbageholdte.

Jeg vil dog i anledning af spørgsmålet godt understrege, at spørgsmålet om overdragelse af tilbageholdte og tilsyn med disse i Afghanistan indtil videre har vist sig at være en overskuelig udfordring. Således sidder der p.t. kun to personer i afghansk fængsel, som af danske styrker er overdraget til de afghanske myndigheder.

Det andet samrådsspørgsmål I lyder:

“Mener ministeren, i lyset af Danmarks medansvar for håndtering af fanger langt ud i fremtiden, at det er muligt at overholde de internationale konventioner under operationer i 3. verdenslande?”

Som det fremgår af min besvarelse af samrådsspørgsmål H kan jeg ikke være helt enig i det som synes at være spørgsmålets præmis. Jeg mener således, at Danmark ikke i folkeretlig juridisk forstand kan siges at have et "medansvar for håndtering af fanger lagt ude i fremtiden". Som jeg samtidig har givet udtryk for, mener jeg dog, at vi har et politisk og moralsk ansvar for i nødvendigt omfang at føre tilsyn med overdragene.

Så jeg skal derfor henvise til min besvarelse af samrådsspørgsmål H.

Jeg vil dog gerne benytte lejligheden til at sige, at det selvsagt er muligt at overholde de konventioner, vi er bundet af, når vi deltager i internationale militære operationer uden for landets grænser.

Kan vi ikke det, ville der være noget helt grundlæggende galt i vores forberedelse til deltagelse i sådanne operationer. Og det ville så i sig selv være en opgave at råde bod på.

Danske styrker er godt rustet til de opgaver, som de skal varetage i udlandet. Danske soldater uddannes inden de sendes ud i internationale missioner i overholdelsen af bl.a. Genève-konventionernes vigtigste bestemmelser. Herudover har hver soldat et kort ("Soldatens kort"), der beskriver de mest grundlæggende regler for soldaten, herunder ift til Genève-konventionerne.

Nå det er sagt, så skal jeg selvfølgelig ikke forklejne den udfordring, der ligger i at omsætte teoretisk viden til praktik ofte under svære vilkår og i pressede situationer. Lad mig tilføje, at der nu bruges betydelige ressourcer på at formulere magtanvendelsesdirektiver, så de er klare for soldaterne.

Og jeg har stor tillid til de danske styrker. Det er en tillid, som jeg synes, de danske styrker i praksis har gjort sig fortjent til, når jeg ser tilbage på den lange række af danske internationale militære indsatser.

Det har jeg stor respekt for, og som der også står stor respekt om blandt vores samarbejdspartnere.

Jeg vil gerne benytte lejligheden til at sige, at jeg er blevet opmærksom på, at der skulle være forlydender om, at danske soldater i forbindelse med visse øvelser trænes i ikke at overholde basale menneskerettigheder, ud fra den antagelse, at det alligevel ikke vil være muligt, når vi deltager i internationale missioner. Den antagelse har efter hvad jeg ved ikke noget på sig, og de forlydender vil jeg derfor gerne mane helt i jorden!

Den type øvelse, som måske har givet anledning til sådanne forlydender kan eventuelt være øvelser, der går ud på at forberede danske soldater til en eventuel gidselsituation (tidligere krigsfangesituationer). Og det er en reel risiko, som de soldater - vi som Folketing sender ud - udsættes for. Vi skylder dem, at forberede dem så godt som muligt – men der er ikke tale om, at nogens menneskerettigheder brydes i den forbindelse, ligesom der – som nævnt – ikke ligger en antagelse eller accept af, at

menneskerettighederne vil blive brudt, når vi deltager i internationale operationer.

Nu til det tredje spørgsmål J, der lyder som følger:

"Hvordan vil ministeren sikre sig, at beskyldningerne om konventionsbrud i fremtiden ikke vil kunne rettes imod danske soldater og Danmark, når vi deltager i internationale operationer?"

Regeringens klare udgangspunkt er, at Danmark skal overholde sine internationale forpligtelser. Det gælder naturligvis også på menneskerettighedsområdet, når vi deltager i internationale operationer.

Når det så er sagt, så kan ingen selvsagt give absolutte garantier for, at der ikke vil kunne rejses beskyldninger mod Danmark eller andre lande for brud på konventioner.

På samme vis kan man aldrig gardere sig 100 % mod brud på menneskerettighederne. Vi skal selvfølgelig gøre, hvad vi kan, for at undgå brud - det siger sig selv. Men det ville være at stikke os selv blår i øjnene at påstå, at det ikke vil kunne ske.

For mig er det vigtigste, at vi har dygtige soldater og at eventuelle brud og påståede krænkelse konsekvent efterforskes med henblik på eventuel

retsfølgning af de pågældende. Og at vi lærer af erfaringerne - gode som dårlige.

Samtidig vil jeg gerne benytte lejligheden til at nævne, at jeg anser det for vores opgave som politikere, at gøre alt, hvad vi kan for at sikre, at danske soldater har de redskaber, de skal bruge, for at kunne overholde konventionerne.

Jeg vil i den forbindelse gerne nævne, at vi jo nu får en militærmanual, og den skal netop bidrage til, at der i højere grad end tidligere bliver klarhed over Danmarks forpligtelser i internationale operationer, og hvordan disse forpligtelser fortolkes.

I forbindelse med udarbejdelsen vil civil samfundet naturligvis blive inddraget - ligesom forligskredsen bliver orienteret.

Som denne gennemgang nok har afsløret, så findes der ikke et kort, enkelt, generelt og ukompliceret svar på spørgsmålet om juridisk ansvar i henhold til de gældende internationale konventioner.