

Forsvarskommandoen

København, 13. februar 2012

## **Notat vedrørende tilbageholdte i forbindelse med forsvarets internationale operationer i Afghanistan**

### **BAGGRUND**

Notatets formål er at beskrive de forhold, der gør sig gældende for danske styrkers tilbageholdelser i forbindelse med deltagelse i internationale operationer. Herunder giver notatet et overblik over definitioner og de gældende bestemmelser for registrering af og tilsyn med tilbageholdte, ligesom der redegøres for Forsvarskommandoens intentioner om justering og udvikling af bestemmelserne. Notatets praktiske eksempler er taget fra deltagelse i International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan.

### **TILBAGEHOLDelser UNDER INTERNATIONALE OPERATIONER**

I dette afsnit gennemgås de forhold, der gør sig gældende for danske styrkers tilbageholdelser i forbindelse med deltagelse i internationale operationer. Desuden gennemgås Forsvarskommandoens intentioner om justering og udvikling af bestemmelsergrundlaget på de enkelte områder. Notatet behandler følgende områder:

- Definitioner
- Tilbageholdelser gennemført af danske styrker vs. tilbageholdelser foretaget af andre nationers styrker
- Registrering af tilbageholdte
- Tilsyn med overdragede tilbageholdte i Afghanistan
- National rapportering om tilbageholdte

### **Forsvarskommandoens tilbageholdelsesdefinition: Hvornår betragtes en person som tilbageholdt?**

Forsvarets definition på tilbageholdte blev fastlagt i 2007. Definitionen er således udarbejdet ved afslutningen af Irak-missionen og bygger blandt andet på erfaringerne herfra.

Ordlyden er følgende:

*Tilbageholdelse er enhver situation, hvor danske soldater eller enheder foretager frihedsberøvelse, og herved udøver faktisk og fysisk kontrol over en person, gruppe af personer eller enheders bevægelsesfrihed, uanset at dette kun er midlertidigt.*

*Anvisninger og instrukser om at afvente i et nærmere bestemt område under ransagninger, visiteringer, undersøgelser og lignende, anses ikke for tilbageholdelse. Sådanne anvisninger kan kun afgives, når opgaveløsningen tilsiger dette, og skal altid være så kort tid som muligt og ikke over fire timers varighed.*

*Danske soldater eller enheder må ikke anvende anvisninger eller instrukser, hvis hensigten hermed er at bringe vedkommende i varetægt ved andre landes myndigheder. I så-*

*danne tilfælde skal tilbageholdelse foretages og pågældende missions gældende bestemmelser og procedurer for overdragelse iagttages.*

Forsvarskommandoens definition på tilbageholdte er udarbejdet ud fra et operativt behov og under iagttagelse af den Europæiske Menneskerettighedskonvention og deraf følgende retspraksis. Det bemærkes, at der hverken i praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller i den juridiske litteratur er enighed om de nøjagtige kriterier for, hvornår en stat ifalder et menneskeretligt ansvar overfor et individ, når en stat agerer på et andet lands territorium (eksempelvis en dansk tilbageholdelse af en person i Afghanistan). Det er med andre ord uafklaret, hvor meget eller lidt kontrol en stat eller dens agenter, skal have haft over den pågældende person, før der indtræder et menneskeretligt ansvar i henhold til den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Forsvarskommandoen har søgt at imødekomme denne juridiske usikkerhed ved at lade alle situationer, hvor konventionen kunne tænkes at finde anvendelse være dækket af tilbageholdelsesdefinitionen. Ved samtidig at fastsætte en række krav til, hvordan tilbageholdte skal håndteres, har forsvaret søgt at leve op til det menneskeretlige ansvar, som måtte opstå i forbindelse med, at et individ har været tilbageholdt af danske styrker.

Det bemærkes, at forsvaret ved udsendelsen af en mentor- og partnerenhed for den afghanske politienhed "Provincial Response Company" i Helmand-provinsen (benævnt Task Force 7), har udarbejdet særskilte retningslinjer, der adskiller sig fra Forsvarskommandoens generelle definition, og som er særligt tilpasset de omstændigheder, der gælder for Task Force 7. Retningslinjerne er efter Forsvarskommandoens opfattelse ikke i strid med menneskerettighederne. Det følger af disse retningslinjer, at såfremt danske soldater af uforudsete årsager – under en afghansk planlagt og ledet politiaktion med den afghanske politienhed – på grund af operativ nødvendighed bliver nødsaget til at standse en person, anses dette for sket på vegne af afghansk politi. Sådanne standsninger vil kun kunne ske under hensyn til sikkerheden for egne styrker, afghanske politifolk eller tredjepart, og den standsede person vil straks (det vil sige hurtigst muligt, f.eks. efter at kamphandlingerne er overstået) skulle overtages af det afghanske politi i det konkrete operationsområde. En sådan kortvarig fysisk kontrol over pågældende ændrer ikke på, at det er en afghansk tilbageholdelse. Af samme grund er Task Force 7 i disse særlige tilfælde ikke pålagt de registrerings- og tilsynsforpligtelser m.v. som forsvaret almindeligvis knytter op til en tilbageholdelse. I alle andre tilbageholdelsessituationer end den ovenfor beskrevne skal Task Force 7 følge de sædvanlige bestemmelser for en dansk tilbageholdelse.

### **Fremtidige tiltag**

På baggrund af de erfaringer forsvaret har fra internationale operationer, herunder Afghanistan og Adenbugten, samt de erfaringer, der er indhentet i forbindelse med forsvarets undersøgelser relateret til operationerne i Irak (Task Force IRTOT), undersøger Forsvarskommandoen om definitionen bør justeres. Forsvarskommandoen undersøger endvidere, hvorledes definitionen er implementeret i relevante dele af forsvarets samlede bestemmelsesgrundlag. Disse undersøgelser forventes at være afsluttet ved udgangen af første kvartal 2012.

## **Tilbageholdelser foretaget ved operationer i samarbejde med andre nationer**

Forsvarskommandoen har i direktiverne for styrkerne i Afghanistan understreget, at når der er tale om en tilbageholdelse i overensstemmelse med definitionen ovenfor, er tilbageholdelsen at betragte som værende dansk og hermed et dansk ansvar.

Endvidere fremgår det af direktivet for styrkerne i Afghanistan, at tilbageholdelser ikke er at betragte som et dansk ansvar i forbindelse med "...*opgaveløsning i samarbejde med afghanske sikkerhedsstyrker eller andre landes ISAF-enheder, hvor det er disse styrker eller enheder, der foretager tilbageholdelsen*".

Det fremhæves endvidere, at anvendelse af anvisninger eller instrukser med den hensigt at bringe en person i en anden stats varetægt, som angivet i tilbageholdelsesdefinitionen ovenfor, ikke må finde sted.

Der kan opstå situationer, hvor de taktiske forhold tilsiger, at danske styrker assisterer andre nationers styrker i forbindelse med allerede tilbageholdte personer. Sådanne situationer er også søgt dækket af Forsvarskommandoens direktiver. Det fremgår eksempelvis af Forsvarskommandoens styrkeindsættelsesdirektiv for Afghanistan, at "*danske styrkers overtagelse af den faktiske, fysiske kontrol med andre landes tilbageholdte (eksempelvis ved bevogtning eller transport) - også selv om dette kun er midlertidigt - har som konsekvens, at de tilbageholdte personer er at anse for danske tilbageholdte, hvorved de øvrige bestemmelser i nærværende direktiv skal følges.*" Videre fremgår det, at "[*ovenstående*] hindrer ikke, at danske styrker i en konkret sammenhæng støtter andre landes enheder med eksempelvis bevogtning eller transport af tilbageholdte, såfremt dette sker under kontinuerlig tilstedeværelse af personel fra den tilbageholdende nation og under forudsætning af, at den tilbageholdende nation til stadighed kan opretholde kontrol over de tilbageholdte."

## **Fremtidige tiltag**

Retningslinjerne har til hensigt at tilsikre klarhed i forbindelse med ansvar for tilbageholdte. Forsvarskommandoen undersøger, hvorvidt retningslinjerne bør gøres endnu tydeligere for at tilsikre, at der til stadighed er klarhed over det menneskeretlige ansvar ved tilbageholdelsesoperationer foretaget i samarbejde med andre nationer. Denne undersøgelse forventes at være afsluttet ved udgangen af første kvartal 2012.

## **Registrering af tilbageholdte**

Kravene til registrering af tilbageholdte fremgår af Forsvarskommandoens og de operative kommandoers direktiver til de udsendte enheder. Heraf fremgår det blandt andet, at det skal registreres, hvem der er tilbageholdt, hvornår tilbageholdelsen har fundet sted, om og i givet fald hvornår vedkommende er overdraget eller løsladt.

Arkiv indeholdende disse oplysninger føres alene i de respektive missionsområder og hjemsendes til de operative kommandoer i forbindelse med endt mission eller på ad hoc basis.

## **Fremtidige tiltag**

Forsvarskommandoen undersøger i samarbejde med de operative kommandoer fordele og ulemper ved oprettelse af centrale registre for tilbageholdte for de enkelte missioner.

Det vil blandt andet indgå i den samlede vurdering, hvorvidt centrale registreringer for de respektive missioner ved de operative kommandoer, kan medføre en højere grad af ensartet behandling af personoplysninger og medføre et bedre overblik over de indsamlede data. Det nærmere indhold af registre vil ligeledes indgå i vurderingen. Denne undersøgelse forventes at være afsluttet ved udgangen af andet kvartal 2012.

### **Tilsyn med overdragede tilbageholdte i Afghanistan**

Såfremt danske styrker tilbageholder en person, overføres denne som udgangspunkt indledningsvis til den britiske "Temporary Holding Facility" i Camp Bastion, mens yderlige undersøgelser af sagen gennemføres. Personen må som udgangspunkt i henhold til ISAF's "Standard Operating Procedures" (SOP) maksimalt tilbageholdes i et nærmere fastlagt tidsrum. Efter denne periode skal den tilbageholdte enten overdrages til afghanske myndigheder med henblik på retsforfølgelse eller frigives. Beslutningen om overdragelse til afghanske myndigheder træffes af Forsvarschefen efter indstilling fra Hærens Operative Kommando. Overdragelse finder sted til det afghanske National Directory of Security i Lashkar Gah. Såfremt der rejses sag ved afghansk domstol, der resulterer i domfældelse, overføres den dømte til et afghansk fængsel.

### **Ansvar for tilsyn**

Tilsyn med tilbageholdte, som enten er midlertidigt overdraget til britiske styrker (i "Temporary Holding Facility") eller overdraget til afghanske myndigheder, gennemføres af den danske ISAF-enhed. Andre danske myndigheder samt repræsentanter for eksempelvis International Committee of the Red Cross (ICRC) eller Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC) kan tillige deltage i tilsyn.

Undtagelsesvis kan tilsyn gennemføres af britiske styrker eller personel fra Provincial Reconstruction Team Helmand.

### **Gennemførelse af tilsyn**

Tilsyn har til formål at redegøre for den tilbageholdtes opholdssted, fysiske og mentale tilstand samt forhold omkring de afghanske myndigheders behandling af den tilbageholdte, herunder iværksættelse af retssag, domfældelse og eventuel løsladelse.

Tilsyn med overdragne til afghanske myndigheder gennemføres såvel i National Directory of Security's facilitet i Lashkar Gah som i fængslet i Lashkar Gah. Tilsynene gennemføres om muligt alle uvarslede og ikke på faste dage eller med faste intervaller.

I videst muligt omfang deltager en dansk læge og en dansk jurist i tilsynet. Lægen skal i muligt omfang gennemføre en lægelig undersøgelse af den tilbageholdtes fysiske og mentale tilstand.

### **Dokumentation af tilsyn**

Ved hvert tilsyn udarbejdes tilsynsrapport, som placeres i den tilbageholdtes sagsmappe i den danske ISAF-enheds register over tilbageholdte. Kopi af tilsynsrapporten tilsendes den operative kommando til orientering.

### **Fremtidige tiltag**

Som anført ovenfor undersøger Forsvarskommandoen i samarbejde med de operative kommandoer fordele og ulemper ved oprettelse af centrale registre for tilbageholdte. Registrering af gennemførte tilsyn indgår i dette arbejde, som forventes at være afsluttet ved udgangen af andet kvartal 2012.

### **NATIONAL RAPPORTERING OM TILBAGEHOLDTE**

Alle tilbageholdelser rapporteres af den udsendte enhed som "særlig hændelse" via den operative kommando til Forsvarskommandoen, som herefter orienterer Forsvarsministeriet.

Ved midlertidig overdragelse til britiske styrker (i "Temporary Holding Facility") rapporterer den udsendte enhed en gang i døgnet. Ved overdragelse til afghanske myndigheder rapporterer den udsendte enhed desuden til International Committee of the Red Cross (ICRC) og Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC) med angivelse af navnet på den tilbageholdte og den myndighed, hvortil overdragelsen har fundet sted.

Ved gennemførelse af tilsyn med overdragne tilbageholdte fremsendes kopi af tilsynsrapporten til den operative kommando.

Ved oplysning om afghansk videreoverdragelse til en anden afghansk myndighed rapporteres via den operative kommando til Forsvarskommandoen.

### **Fremtidige tiltag**

Det er Forsvarskommandoens vurdering, at den nationale rapportering fungerer tilfredsstillende, og der er for tiden ingen intentioner om nye initiativer på området.

### **AFSLUTNING**

Som anført ovenfor under de enkelte behandlede områder vil Forsvarskommandoen fremadrettet initiere følgende justeringer og udvikling:

- Forsvarskommandoen overvejer om definitionen bør justeres. Forsvarskommandoen vil endvidere undersøge, hvorledes definitionen er implementeret i relevante dele af forswarets samlede bestemmelsesgrundlag. Disse overvejelser og undersøgelser forventes at kunne være afsluttet ved udgangen af første kvartal 2012.
- I forbindelse med tilbageholdelser gennemført af danske styrker vs. tilbageholdelser foretaget af andre nationers styrker vil Forsvarskommandoen undersøge, hvorvidt retningslinjerne bør gøres endnu tydeligere for at tilsikre, at der til stadighed er klarhed over det menneskeretlige ansvar ved tilbageholdelsesoperationer foretaget i samarbejde med andre nationer. Denne undersøgelse forventes at være afsluttet ved udgangen af andet kvartal 2012.
- I forbindelse med registrering af tilbageholdte og tilsyn med overdragne tilbageholdte vil Forsvarskommandoen i samarbejde med de operative kommandoer overveje fordele og ulemper ved oprettelse af centrale registre for tilbageholdte for de enkelte missioner. Det vil blandt andet indgå i den samlede vurdering, hvorvidt centrale registreringer for de respektive missioner ved de operative kommandoer, kan medføre en højere

grad af ensartet behandling af personoplysninger og medføre et bedre overblik over de indsamlede data. Det nærmere indhold af registrene vil ligeledes indgå i vurderingen. Denne undersøgelse forventes at være afsluttet ved udgangen af andet kvartal 2012.