

DET TALTE ORD GÆLDER

Talepapir til FOU samrådsspørgsmål O vedrørende UNAMA-rapporten og
overdragelse af tilbageholdte
Tirsdag den 2. april 2013

Talepunkter

Spørgsmål O er stillet af Nikolaj Villumsen (EL) og lyder:

”Ministeren bør redegøre for, hvordan Danmark på baggrund af UNAMA-rapporten ”Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody One Year On” om stigning i mishandlingen af fanger i Afghanistan vil leve op til sine internationale forpligtelser for at sikre, at fanger ikke udleveres til andre lande, hvis der er mistanke om tortur samt redegøre for, om ministeren i den forbindelse vil indføre en permanent suspension af udleveringen af fanger”.

Som spørgsmålet er formuleret, ønskes der altså med afsæt i UNAMA-rapporten svar på følgende to spørgsmål, der af spørgeren gøres indbyrdes afhængige:

1. Hvordan Danmark vil leve op til sine internationale forpligtelser for at sikre, at fanger ikke udleveres til andre lande, hvis der er mistanke om tortur?
Og
2. Hvorvidt UNAMA-rapporten i den forbindelse giver anledning til overvejelser om indførelse af en permanent suspension af udlevering af fanger?

DET TALTE ORD GÆLDER

Jeg vil besvare spørgsmålene i den nævnte rækkefølge. Afslutningsvis vil jeg knytte et par generelle bemærkninger til UNAMA-rapporten og vores engagement i Afghanistan, som de rejste spørgsmål jo relaterer sig til.

-o0o.

Nu til besvarelsen af det første spørgsmål om Danmarks efterlevelse af internationale forpligtelser:

Indledningsvis vil jeg kort redegøre for regeringens overordnede syn på overholdelsen af internationale forpligtelser. Dernæst vil jeg sætte dette i forhold til vores engagement i Afghanistan.

Spørgsmålet giver mig endnu en gang anledning til at understrege, at det er regeringen magtpåliggende, at Danmark overholder internationale forpligtelser. Det gælder selvsagt også på menneskerettighedsområdet. Og det gælder også de internationale forpligtelser, som vi er bundet af på "torturområdet". Det håber jeg ikke, at nogen kan være i tvivl om. Og det er selvsagt også bærende for vores internationale engagement.

Vi skal handle med åbenhed og i løbende dialog med civilsamfundet. Og vi skal agere i fuld respekt for menneskerettighederne, krigens love og vores internationale forpligtelser. Vores værdier skal ikke kun ses i forhold til de

DET TALTE ORD GÆLDER

mål, som vi søger at opnå. Vores værdier skal også ses i de midler, som vi bruger i internationale operationer.

[Regeringen vil derfor også fortsat aktivt bekæmpe enhver form for tortur og mishandling – også gennem fastholdelse af den ledende rolle, som Danmark i nu mange år har spillet i den internationale bekæmpelse af tortur.

Danmark har høstet stor anerkendelse for sin ledende rolle af den internationale indsats i bekæmpelsen af tortur. Det er jeg stolt af. Og det er en rolle som vi fortsat skal bevare – og gøre os fortsat fortjent til. Det er kun muligt ved selv at være foregangsland.]

I forhold til vores engagement i Afghanistan og det konkrete spørgsmål, vil jeg starte med at fremhæve de internationale forpligtelser, som jeg formoder spørgeren tænker på.

I forhold til overdragelse af tilbageholdte til afghanske myndigheder spiller vores forpligtelser i forhold til FN's torturkonvention en afgørende rolle. FN's torturkonventions artikel 3 bestemmer - og jeg citerer - "ingen deltagende stat må udvise, tilbagelevere ("refoulere") eller udlevere en person til en anden stat, hvor der er vægtige grunde til at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur". Citat slut.

DET TALTE ORD GÆLDER

Artikel 3 indebærer en forpligtelse til konkret og i hvert enkelt tilfælde at vurdere risikoen for tortur ved en overdragelse. Det skal være en konkret og individuel vurdering, hvori alle relevante oplysninger vil indgå. Det er derfor en vurdering af, hvorvidt en konkret person i en konkret situation kan antages at være i fare for at blive underkastet tortur. I den vurdering indgår naturligvis også relevante oplysninger om hvorledes forholdene generelt er, dér hvor der ønskes udleveret til, oplysninger om persongrupper, der må anses for særligt udsatte for at blive underkastet tortur m.v.

Forpligtelsen i artikel 3 i FN's Torturkonvention bliver fra dansk side taget alvorligt. Af samme grund har det siden efteråret 2011 – som en midlertidig foranstaltning indført i forbindelse med den tidligere UNAMA-rapports fremkomst - været Forsvarschefen selv, der skal træffe beslutning om overdragelse.

Er der vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil være i fare for at blive underkastet tortur i tilfælde af overdragelse, vil det stride imod Danmarks folkeretlige forpligtelser at overdrage den pågældende. Den pågældende vil derfor ikke blive overdraget.

Denne tilgang, hvor overdragelse til afghanske myndigheder skal besluttes på forsvarschef-niveauet, er udtryk for den vægt, der fra dansk side tillægges spørgsmålet om overholdelse af internationale forpligtelser også

DET TALTE ORD GÆLDER

på menneskerettighedsområdet. Jeg er – som jeg også tidligere har givet udtryk for – meget tilfreds med, at det er forsvarschefen, der træffer beslutning om eventuel overdragelse.

Lad mig benytte lejligheden til at nævne, at Danmark jo siden 2005 har haft en aftale med Afghanistan om overdragelse af personer tilbageholdt af danske styrker.

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. Aftalen giver også Danmark en ret til efter overdragelse at føre tilsyn med overdragne personer – en tilsynsret som vi har benyttet os af både i forhold til de personer, der tidligere har været overdraget til NDS-faciliteten i Lashkar Gah (hvor der pt. ikke sidder tilbageholdte overdraget af danske styrker), og i forhold til overdragne, der idømmes fængsel og efterfølgende overføres til afsoning i provinsfængslet i Lashkar Gah.

Jeg vil dog gerne understrege, at den aftale, som vi har med Afghanistan ikke på nogen måde træder i stedet for eller betyder, at den individuelle og konkrete vurdering, som vi i forhold til artikel 3 i FN's torturkonvention er forpligtet til at foretage, undlades.

DET TALTE ORD GÆLDER

Det er netop derfor, at Danmark i foråret 2012, som en forsigtighedsforanstaltning, midlertidigt suspenderede overdragelsesregimet til NDS-faciliteten i Lashkar Gah under indtryk af, at man fra britisk hold var blevet bekendt med påstande om mishandling. Og det var derfor, at overdragelsesregimet de facto har været suspenderet igen siden november 2012.

Danmark efterlever således allerede nu vores internationale forpligtelser i forhold til Torturkonventionen i forbindelse med overdragelse af tilbageholdte i Afghanistan. Den midlertidige suspension og de facto-suspensionen viser, at vi tager vores forpligtelser alvorligt. Det agter regeringen selvsagt også fremadrettet at gøre.

Det afslutter min besvarelse af det første spørgsmål indeholdt i samrådsspørgsmål O.

2. Hvorvidt UNAMA-rapporten giver anledning til overvejelser om indførelse af en permanent suspension af udlevering af fanger

Nu til besvarelsen af det andet spørgsmål.

DET TALTE ORD GÆLDER

UNAMA anbefaler heller ikke i denne rapport et generelt stop for overdragelser af tilbageholdte. Det gjorde UNAMA heller ikke i rapporten fra oktober 2011. UNAMA anbefaler derimod at stoppe overdragelser til faciliteter, hvor der er troværdige beskyldninger eller rapporter om tortur eller mishandling.

På det grundlag giver UNAMA-rapporten derfor ikke anledning til overvejelser om indførelse af en permanent suspension af udlevering af fanger.

Heller ikke ISAF har i sin reaktion på UNAMA-rapporten anbefalet en generel suspension af udlevering af fanger. Tværtimod har ISAF justeret sine procedurer således, at der på kvartalsvis basis gennemføres inspektion af udvalgte faciliteter med deltagelse af afghanske myndigheder og det internationale samfund. Findes forholdene acceptable ud fra menneskerettigheds standarder og international ret certificeres faciliteten med en gyldighed på 90 dage. Herefter skal certificeringsprocessen gentages.

I forhold til det danske styrkebidrag i Helmand har vi fortsat *de facto* suspenderet overdragelser af tilbageholdte til NDS-faciliteten i Lashkar Gah. Der arbejdes derfor på nuværende tidspunkt på at finde en alternativ facilitet, hvortil eventuelt tilbageholdte vil kunne overdrages.

DET TALTE ORD GÆLDER

Det gælder også i forhold til den person, som danske styrker tilbageholdt den 5. december mistænkt for konstruktion og udlægning af vejsidebomber. De afghanske myndigheder vil gerne retsforfølge den pågældende.

Den pågældende sidder imidlertid tilbageholdt hos de danske styrker på grund af de facto suspensionen af overdragelsesregimet – altså også et helt konkret eksempel på, at vi tager vores forpligtelser i forhold til FN's torturkonvention alvorligt.

Det siger sig selv, at UNAMA-rapporten og anbefalingerne i den indgår i bestræbelserne på at finde en alternativ facilitet, som den pågældende person kan overdrages til mhp. retsforfølgning ved afghanske myndigheder.

Så kunne man spørge sig selv, om alternativet ikke bare er at lade det internationale samfund stå for fængselsfaciliteterne i Afghanistan?

Som jeg tidligere har givet udtryk for, er det imidlertid ikke en gangbar løsning, at det internationale samfund skal tage vare på alle de områder, hvor det internationale samfund kan gøre det bedre end afghanerne selv. Det gælder også på tilbageholdelsesområdet. Og det vil afghanerne heller ikke acceptere. Det har de givet tydeligt udtryk for.

Hensigten med den internationale indsats i Afghanistan er ikke mindst at bistå de afghanske myndigheder med at løfte et ansvar – ikke at fratage

DET TALTE ORD GÆLDER

eller fritage dem for ansvaret. Gør vi det, fejler vi i en særdeles vigtig del af formålet med at være i Afghanistan. I stedet er vi med til at skabe en kultur af ligegyldighed og uden tilskyndelse til forbedring.

Man ændrer ikke på forholdene i Afghanistan ved at skabe et parallelt system, hvor det internationale samfund driver egne retsinstanser og fængsler af vestlig standard. Der er ingen tvivl om, at vi vil kunne drive det afghanske fængselsvæsen bedre end afghanerne. Vi vil også bedre kunne tage ansvaret for hospitaler og veje.

Vi har derfor i vores indsats i Afghanistan fokus på at opbygge et afghansk samfund, som er i stand til at fungere som en stat med velfungerende institutioner og myndigheder. Afghanistan er et af verdens absolut allerfattigste lande. Det internationale samfund skal derfor gennem kapacitetsopbygning i alle dele af den afghanske forvaltning gøre afghanerne i stand til selv at lede landet.

I den forbindelse er det relevant at fremhæve, at UNAMA-rapporten også indeholder anbefalinger til afghanske myndigheder og det internationale samfund om netop kapacitetsopbygning af f.eks. det afghanske politi. Det gælder bl.a. i forhold til kendskabet til forbud mod tortur og de retlige retningslinjer for beføjelser til at tilbageholde mistænkte. Rapporten anbefaler også, at der ydes støtte til at øge de nationale myndigheder og lokale NGO'ers monitoreringsevner, herunder særligt i forhold til de

DET TALTE ORD GÆLDER

faciliteter, hvor der trods regelmæssig monitorering fra internationale organisationers og nationale menneskerettigheds institutioners side fortsat har været set eksempler på tortur.

Dette falder i god tråd med den indsats, som Danmark allerede prioriterer som led i Afghanistan-planen. Det er et arbejde, hvor vi fortsat bl.a. sammen med vores britiske partnere i Helmand vil være engageret i den kommende tid.

Den afghanske retssektor er prioriteret i Afghanistan-planen 2013-2014. Frem til 2014 vil Danmark således fortsat træne og mentorere dommere, forsvarsadvokater og politi. Danmark vil endvidere fortsat støtte civilsamfundsorganisationer, der kan agere som vagthunde og holde den afghanske regering fast på sine forpligtelser bl.a. i forhold til menneskerettigheder.

Lad mig som afslutning på min besvarelse nævne, at UNAMA-rapporten også indeholder en række anbefalinger til de afghanske myndigheder. Jeg har naturligvis en forventning om, at de afghanske myndigheder følger op på disse anbefalinger.

Jeg kan i den forbindelse henvise til den nylige redegørelse, som Udenrigsministeren har givet om UNAMA-rapportens anbefalinger og de

DET TALTE ORD GÆLDER

afghanske myndigheders reaktion derpå. I sit svar på FOU spørgsmål 114 anfører Udenrigsministeren således, at UNAMA-rapporten understreger:

- at det er afgørende fortsat at opbygge kapaciteten hos de afghanske sikkerhedsstyrker, så tilbageholdte bliver behandlet i overensstemmelse med afghansk lov og internationale standarder.

Udenrigsministeren – og jeg er enig – finder derfor, at fortsat international finansiering er nødvendig for at sikre den fornødne uddannelse af politiet og hæren. Uddannelse af politiet og hæren er afgørende for, at de kan udføre et effektivt arbejde og behandle tilbageholdte i overensstemmelse med afghansk lov og menneskerettighederne.

Som det også fremgår af udenrigsministerens svar, har Danmark inden for ISAF sammen med ligesindede nationer engageret sig aktivt i et nyt og mere målrettet mentorings- og monitoringsprogram. Udover et øget tilsyn vil programmet også søge at forstærke kapacitetsopbygningen af de afghanske myndigheder. Den uafhængige afghanske menneskerettighedskommission, AIHRC, vil blive søgt inddraget i samme proces.

Som eksempel på kapacitetsopbygning af de afghanske myndigheder vil ISAF sammen med den afghanske regering øge kontrollen af tilbageholdelsesfaciliteter. Hvert kvartal vil der blive udpeget en række

DET TALTE ORD GÆLDER

faciliteter, som vil blive genstand for en nærmere inspektion og monitorering gennemført i samarbejde med blandt andet UNAMA.

I sin besvarelse af FOU spørgsmål 114 bemærker udenrigsministeren også, at afghanerne selv tager sagen alvorligt. Det fremgår, at Præsident Karzai i forbindelse med offentliggørelsen af UNAMA-rapporten nedsatte en afghansk undersøgelseskommission med henblik på at se nærmere på rapportens konklusioner. Kommissionen har for nyligt offentliggjort, at den kan bekræfte UNAMA-rapportens konklusioner om mishandling og tortur af tilbageholdte.

På den baggrund har præsident Karzai den 17. februar udstedt et dekret, der instruerer retssystemet til at implementere tolv anbefalinger, som undersøgelseskommissionen har fremlagt. Dekretet instruerer blandt andet retssystemet om at retsforfølge personer, som er mistænkt for at have begået tortur, samt til at gennemføre en række generelle forbedringer af retssikkerheden for tilbageholdte.

Det er et skridt i den rigtige retning. Udenrigsministeren oplyser, at man fra dansk og international side nøje vil følge, hvordan retssystemet vil implementere præsidentens dekret.

Udover de tolv anbefalinger, som den afghanske regering i første omgang vil tage fat på, anbefaler UNAMA-rapporten desuden, at der etableres en ny uafhængig afghansk monitoreringsmekanisme sammen med den

DET TALTE ORD GÆLDER

uafhængige afghanske menneskerettighedskommission, AIHRC.

Monitoreringsmekanismen skal blandt andet kunne gennemføre uanmeldte besøg ved tilbageholdte.

Af besvarelsen af FOU spørgsmålet fremgår det afslutningsvist, at Danmark sammen med ligesindede nationer bakker stærkt op om denne anbefaling.

Det fremgår endeligt, at man fra dansk side er rede til at yde økonomisk støtte til en sådan kommission, såfremt den kan etableres.

Det afslutter min besvarelse af spørgsmål 2 og dermed af samrådet.