

**Talepapir til udenrigsministerens besvarelse af spørgsmål B-Dvedrørende
Københavnsprocessen om regler for tilbageholdte i militære operationer.
Samråd den 19. december 2012.**

Det talte ord gælder.

Udenrigsministeren:

Siden jeg sidst orienterede om processen, er arbejdet i Københavnsprocessen blevet afsluttet. Og vi er nået frem til et resultat, som vi i Udenrigsministeriet er rigtig tilfredse med.

Som bekendt har jeg tidligere orienteret om Københavnsprocessen både i Folketingssalen [f.eks. B 63 den 25. april 2008 og S690 den 16. november 2011] og i Udenrigspolitisk Nævn [8. oktober i år].

I forhold til baggrunden for processen vil jeg derfor bare ganske kort starte med at konstatere, at processen blev sat i værk i 2007 under den tidligere regering.

På det tidspunkt havde de typiske militære operationer udviklet sig fra de traditionelle stat til stat konflikter til, at militære styrker – typisk i en multinationale ramme deltog på en anden regerings side i en intern konflikt – altså som en part i en borgerkrig. Det var en ny situation for alle parter i konflikten.

Dette indebar blandt andet, at tilbageholdte i denne nye form for militære operationer ikke blev behandlet ens. Der var forskel på behandlingen og den juridiske beskyttelse af person alt efter om det var danske eller andre styrker, der tilfældigvis pågreb og tilbageholdt vedkommende. Det var helt uholdbart.

Men hvordan kunne det være – når vi nu ved, at der findes folkeretlige regler om hvordan man behandler tilbageholdte og tilfangetagne i krig?

Svaret er, at der findes et detaljeret sæt af internationale regler for traditionel krigsførelse. Der gælder Genevekonventionerne fra 1949 fuldt ud. Men der findes ikke et systematisk regelsæt for det, som juristerne kalder 'interne væbnede konflikter' – borgerkrigene.. Her er den internationale regulering

meget begrænset og situationen uklar, hvor f.eks. internationale styrker tager del i interne væbnede konflikter. Den type af militære operationer er derfor i et vist omfang blevet gennemført på et dels mangelfuldt, dels uensartet juridisk grundlag.

Det var den erkendelse, der lå bag den danske beslutning om at stille sig i spidsen for en proces, som skulle sikre et ensartet beskyttelsesniveau for tilbageholdte - uanset hvem der tilbageholder.

Det var også en del af analysen, at et ensartet beskyttelsesniveau ville sikre en mere effektiv gennemførelse af internationale militære operationer. Mere effektiv forstået på den måde, at man lettere og mere trygt kan overdrage tilbageholdte mellem koalitionsstyrkerne, hvis man har vished for, at de vil blive behandlet efter samme standarder af alle parter.

Det er vigtigt at se Københavnsprocessen som adskilt fra de konkrete sager om fangehåndtering, som vi kender både i Danmark og i andre lande.

Københavnsprocessen er ikke møntet på specifikke operationer, men er generel og global.

Det er velkendt, at regeringen og i særdeleshed mit eget parti, SF, mener at der findes en række uafklarede elementer af den danske krigsindsats i Irak og senere i Afghanistan som helhed. Derfor er der nedsat en kommission, der har til opgave dels at undersøge og redegøre for baggrunden for den danske beslutning om at deltage i krigen i Irak, dels at undersøge og redegøre for, hvad danske myndigheder har foretaget sig i forbindelse med tilbageholdelsen af personer under krigen i henholdsvis Irak og Afghanistan. Disse spørgsmål fortjener at blive undersøgt ordentligt og det er derfor et vigtigt skridt, at undersøgelseskommissionen nu er blevet nedsat.

Det er regeringens vurdering, at Danmark også fremover skal kunne tage del i internationale militære indsatser, der har et klart folkeretligt grundlag. Og det vil være helt afgørende for vores deltagelse, at den militære indsats sker med fuld respekt for den humanitære folkeret og for menneskerettighederne.

Denne regering så derfor fortsat et reelt behov for, at landene sammen drøftede, hvordan man bedst kan løse de praktiske og juridiske udfordringer på området.

I det lys besluttede jeg, da jeg kom til som udenrigsminister, at føre Københavnsprocessen videre.

Udenrigsministeriet var i oktober i år vært for den afsluttende konference i Københavnsprocessen, der førte til enighed blandt de deltagende stater om et sæt retningslinjer for hvordan tilbageholdte skal behandles. På den afsluttende konference enedes repræsentanter fra 18 lande om Københavnsprocessens principper for tilbageholdte. Samtidig deltog repræsentanter fra FN, EU, NATO, AU og ICRC som observatører i mødet.

Som snart sagt alle andre diplomatiske konferencer blev Københavnsprocessens tekst forhandlet af diplomater og embedsmænd fra de deltagende staters udenrigs- og forsvarsministerier. Men enigheden blev opnået blandt de deltagende lande efter politisk fuldmagt fra deres ministre. Så resultatet står rimeligt stærkt og vi var positivt overraskede over, at det lykkedes at opnå den grad af enighed blandt denne gruppe af meget forskellige lande.

Det vil føre for vidt at forsøge at gøre rede for retningslinjerne i detaljer. Det omfatter temmelig komplekse juridiske problemstillinger. Men jeg vil redegøre for en række overordnede faktorer i processen, som samtidig vil give svar på spørgsmålet om, hvilket resultat Københavnsprocessen har ført til.

Der er international enighed om, at folkeretlige regler, der gælder i borgerkrigssituationer, er mangelfulde. Reglerne er få og er ikke tilstrækkeligt detaljerede. Det er bl.a. baggrunden for at Internationalt Røde Kors i år har indledt en proces, der skal se på muligheden for at vedtage nye internationale regler på netop dette område.

I Københavnsprocessen måtte det danske formandskab dog hurtigt erkende, at det ikke kunne lade sig gøre at få gruppen af stater, der deltog i processen, til at blive enige om behovet for helt nye regler. Der var derimod mulighed for at nå til enighed om et sæt ikke-juridisk bindende retningslinjer baseret på, hvad mange stater faktisk allerede gør.

Analysen i Københavnsprocessen har også vist, at - i mangel af egentligt bindende folkeretlige regler i denne type konflikter -, så baserer lande deres adfærd på gældende standarder indenfor traditionel krigsførelse – det vil typisk sige den tredje og fjerde Genevekonvention.

Det har hele vejen igennem været en klar forudsætning, at retningslinjerne ikke måtte sænke beskyttelsesniveauet for tilbageholdte. Derfor er retningslinjerne baseret på gældende folkeretlige standarder fra andre konflikttyper. Det slås samtidig meget klart fast i princippernes egen ordlyd, at disse ikke trækker noget fra staternes eksisterende internationale forpligtelser.

Lad mig i den sammenhæng fremhæve og understrege dette helt centrale element i retningslinjerne: De erstatter ikke staternes eksisterende folkeretlige eller menneskeretlige forpligtelser.

Hvad betyder det? Det betyder eksempelvis, at Europarådsstaterne er lige så bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som de altid har været. Der er ikke noget nyt dér.

Men andre lande, der ikke opererer under tilsvarende høje juridiske standarder – eksempelvis lande i Afrika - får med retningslinjerne et nyt sæt grundlæggende standarder. Hvis de bliver efterlevet i den rette ånd, vil de give tilfangetagne et acceptabelt beskyttelsesniveau, som ikke findes i dag. Det er et helt centralt: Med Københavnsprocessen sikrer vi et niveau for beskyttelse af tilbageholdte i lande, hvor der ikke før har været noget beskyttelse.

For at nævne et par få eksempler:

Det følger af Københavnsprocessens principper og retningslinjer, at der altid skal være et grundlag for at tilbageholde, og at tilbageholdte skal sættes på fri fod, når grundlaget for at tilbageholde dem ikke længere eksisterer. Det forhindrer vilkårlige tilbageholdelser. Det lyder basalt, men det er det ikke i virkelighedens verden.

Det fremgår også, at tilbageholdte skal registreres. Igen lyder det banalt, men vi har set i mange sager – også i de, der nu kører ved de danske domstole -, at det ikke sker. Principperne slår også fast, at tilbageholdte skal tilbageholdes i en

egentlig tilbageholdelsesfacilitet, og at familie, Den Internationale Røde Kors Komité og andre som udgangspunkt skal underrettes om tilbageholdelsen.

Jeg er klar over, at Amnesty og andre ikke mener, at principperne er tilstrækkelige. Det er jeg ikke enig i. Der er – bl.a. med de principper, som jeg netop har nævnt – etableret retningslinjer på områder, hvor der før ikke var nogle retningslinjer. Det vil føre til en øget beskyttelse af de tilbageholdte.

I forhold til det konkrete spørgsmål om retningslinjernes indvirkning på situationen for fangerne på Guantanamo, så er det umiddelbare svar, at mange af de indsatte i Guantanamo blev tilbageholdt som led i en international væbnet konflikt, og at retningslinjerne derfor ikke ville have haft nogen betydning, da de ikke omfatter denne type af konflikter. Men jeg kan da samtidigt ikke lade være med at tænke, , at i alt fald noget måske nok havde set anderledes ud, hvis disse retningslinjer havde været på plads, da amerikanerne tilbage i 2001 og 2002 besluttede sig til, hvordan de skulle håndtere tilbageholdte.

I relation til samrådsspørgsmål C skal jeg gentage, at retningslinjerne ikke forpligter landene juridisk. Men man skal ikke undervurdere den politiske værdi, der ligger i at have deltaget i processen.

Principperne vil kunne spille en vigtig rolle ved at fylde nuværende huller i den internationale regulering. Dette kan være med til at forme staternes praksis for håndtering af tilbageholdte. Det er samtidig ikke utænkeligt, at denne praksis med tiden kan blive så udbredt i det internationale samfund, at nogle af principperne ad åre vil aflejre sig som internationale sædvaneretlige regler, der binder alle stater.

Med Københavnsprocessens afslutning har vi ikke løst alle problemer i relation til tilbageholdte i internationale militære operationer. Så længe der ikke findes mere omfattende og mere klare internationale regler på området er det groft sagt fortsat overladt til landene selv at vurdere, hvilke regler de vil spille efter.

Men Københavnsprocessens retningslinjer giver et samlet fremstilling af det beskyttelsesniveau, som en globalt sammensat gruppe af lande med forskellige juridiske forpligtelser har kunnet nå til enighed om.

Der er lande og regioner i verden, hvor efterlevelse af disse retningslinjer vil betyde et klart fremskridt i forhold til tidligere. Som sådan giver retningslinjerne et godt grundlag for et videre internationalt samarbejde om at styrke den generelle beskyttelse af tilbageholdte i krigssituationer.

På baggrund af erfaringerne fra Københavnsprocessen ligger nye globalt forpligtende juridiske regler nok ikke lige rundt om hjørnet. Dertil er landenes juridiske positioner for langt fra hinanden. Men der kan spores vilje til en udbredt grad af praktisk samarbejde på området. Og der er der grund til mere optimisme. Som initiativtager og formand for Københavnsprocessen har Danmark påtaget sig at udbrede kendskabet til Københavnsprocessen til lande, der ikke deltog i arbejdet.

Som eksempel kan jeg nævne, at der for nyligt blev afholdt et orienteringsmøde om udkommet af Københavnsprocessen på FN-Missionen i New York med deltagelse af en bred vifte af FN's medlemsstater. Retningslinjerne blev meget vel modtaget og flere stater henviste til muligheden for at retningslinjerne kunne blive født ind i FN-systemet.

Som tidligere bemærket har Internationalt Røde Kors i år startet en proces, der har mange lighedstræk med Københavnsprocessen. Formålet er frem mod den Internationale Røde Kors konference i 2015, at undersøge muligheden for, om der er grundlag for at vedtage nye retlige standarder til beskyttelse af tilbageholdte i borgerkrigssituationer. På baggrund af erfaringerne fra Københavnsprocessen står Danmark godt rustet til at deltage konstruktivt i den proces.

I forhold til spørgsmålet om, hvornår danske soldater må udlevere fanger til andre landes styrker vil dette afhænge af de konkrete omstændigheder, hvor det afgørende bl.a. vil være, om der er tale om en internationalt væbnet konflikt og Geneve-konventionerne finder anvendelse. Som nævnt vil Danmark fortsat

være bundet af alle hidtidige folke- og menneskeretlige forpligtelser. Men også i vores egen indsats vil Danmark fremover få vejledning i håndtering af tilbageholdte fra Københavnsprocessens principper.

Udenrigsministeriets Folkeretskontor