

F. t. l. vedr. udlændingeloven og retsafgiftsloven

Sammenfattende er det vurderingen, at det ikke kan afvises, at der er mulighed for at anvende diplomatiske forsikringer uden at krænke folkeretten, men at mulighederne er begrænsede.

Der er visse erfaringer med anvendelsen af diplomatiske aftaler i nogle af de andre vestlige lande, herunder navnlig Canada og Storbritannien. Disse viser ligeledes, at der er tale om et snævert råderum.

Følgende forudsætninger og krav skal være opfyldt:

- Det er en forudsætning, at regeringen i modtagerlandet er stabil og har fuld kontrol med de retshåndhævende myndigheder m.v.
- En aftale om diplomatiske forsikringer bør være konkret og omhandle nærmere angivne personer.
- Aftalen må være præcis, udtrykkelig og detaljeret.
- Aftalens overholdelse skal overvåges – monitoreres – effektivt, hvilket indebærer, at uafhængige kvalificerede personer har ret til at besøge den udsendte uden forudgående varsel og til at udspørge den pågældende uden vidner, hvor de ønsker det. I modtagerlande, som har ratificeret tillægsprotokollen til FN's Torturkonvention (OPCAT), vil det være naturligt at lade den lokale NPM (National Preventive Mechanism) påtage sig monitoreringen.
- Fra dansk side må man gøre sig konsekvenserne af manglende overholdelse af aftalen klar med henblik på at træffe passende foranstaltninger, hvis aftalen ikke overholdes. Om muligt bør konsekvenserne af en krænkelse af aftalen indgå i aftalen.

Generelle udenrigspolitiske hensyn må også indgå i overvejelserne, herunder om Danmark har en generel udenrigspolitisk interesse i at indgå en sådan type aftale med en given stat. I forlængelse heraf vil det omvendt også spille ind, om de lande, vi gerne vil udvise til, har en interesse i at indgå sådanne aftaler med Danmark. Det bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at visse lande vil stille krav om urelaterede modydelser for at modtage disse typisk uønskede personer.

Endelig bør det indgå med vægt i overvejelserne, at der ikke fra dansk side bør træffes foranstaltninger, som kan medvirke til at svække indsatsen mod tortur, eller som kan opfattes på denne måde.

Der er fra forskellig side udtrykt skepsis over for anvendelsen af diplomatiske forsikringer. Både FN's tidligere Højkommissær for Menneskerettigheder, Louise Arbour, og FN's særlige rapportør vedrørende tortur, Manfred Nowak, samt flere menneskerettighedsorganisationer har givet udtryk for den opfattelse, at diplomatiske forsikringer er ineffektive og alene tjener til omgåelse af tortur- og refovementsforbudene, ikke som forsøg på at beskytte den udviste mod tortur.

De har peget på, at man i stedet bør fokusere på tiltag til generelt at modvirke tortur i modtagerlandene. Danmark fører allerede en meget aktiv international anti-torturpolitik. For så vidt angår mere målrettede indsatser i modtagerlandene kunne der tages udgangspunkt i det sæt forslag til foranstaltninger til gennemførelse af EU's retningslinjer mod tortur, som Rådet vedtog i april 2008, jf. dok 8481/1/08 REV 1. Heri opfordres EU landenes repræsentationer til at udarbejde landestrategier for arbejdet mod tortur.

For et land som Danmark, der indtager en ledende rolle i den internationale bekæmpelse af tortur, er det vigtigt ikke at give indtryk af at »gå lige til grænsen« med risiko for at overskride den eller at sætte sin troværdighed over styr. Beskyttelsen af menneskerettighederne bør ske med en betydelig sikkerhedsmargin.

Indgåelse af en udvisningsaftale med diplomatiske forsikringer vil typisk forudsætte langvarige og vanskelige diplomatiske forhandlinger. Danmark har i forvejen erfaring med indgåelse af tilbagetagelsesaftaler, som kan være særdeles ressourcekrævende og langvarige. Overvejelser og de første kontakter om tilbagetagelsesaftalen med Nordirak blev således indledt i 2004 og er endnu ikke afsluttet. Aftaler om diplomatiske forsikringer må antages at være endnu mere følsomme. Erfaringer fra andre lande har vist, at der kan gå fra seks måneder til tre år eller endnu længere, før en aftale om diplomatiske forsikringer kan indgås.

Arbejdsgruppen bemærker i relation til Danmarks muligheder for indgåelsen af generelle aftaler, at Danmark gennem en årrække på asylområdet med succes har forhandlet og indgået tilbagetagelsesaftaler med en række lande, ligesom Rigspolitiets Udlændingeafdeling har en mangeårig praktisk erfaring med tilbagevending af afviste asylansøgere.

Såfremt det besluttes, at Danmark skal søge at indgå sådanne generelle aftaler om diplomatiske forsikringer, kunne forhandlingerne om indgåelse af sådanne aftaler i givet fald gennemføres i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Integrationsministeriet på samme måde som for så vidt angår tilbagetagelsesaftalerne.

Herudover bør Integrationsministeriets Udsendelsesenhed, der deltager i forhandlinger om og efterfølgende administrerer tilbagetagelsesaftaler, og Rigspolitiets Udlændingeafdeling i givet fald inddrages i arbejdet, således at den erfaring og de kontakter, som disse myndigheder har, kan udnyttes.

Danmark vil efter omstændighederne også kunne søge samarbejdspartnere blandt andre vestlige lande med henblik på at kunne lægge større diplomatisk pres på det land, der ønskes indgået en aftale med. Det er