

## Internationale undersøgelser

### 1. Europarådets Generalsekretærs undersøgelser

#### Baggrund

Foranlediget af påstandene om hemmelige CIA-aktiviteter i medlemsstaterne, herunder hemmelige CIA-fængsler og ulovlig frihedsberøvelse af personer med henblik på hemmelige transporter af tilbageholdte personer ved brug af såkaldte CIA-fly, rettede Europarådets Generalsekretær, Terry Davis, i brev af 21. november 2005 henvendelse til Europarådets medlemsstater. Generalsekretæren anmodede om information om, hvordan medlemsstaterne i henhold til national lovgivning sikrede en effektiv implementering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), navnlig retten til liv (artikel 2), forbuddet mod tortur (artikel 3), retten til retfærdig rettergang (artikel 6), respekt for privatliv og familieliv (artikel 8), ret til oprejsning hos myndighederne (artikel 13) samt ret til bevægelsesfrihed (artikel 2 i tillægsprotokol nr. 4). Formålet med undersøgelsen var at afklare, om medlemsstaternes lovgivning og procedurer levede op til forpligtelserne i medfør af den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Derudover var formålet at undersøge mulighederne for at forbedre eksisterende lovgivning nationalt, i Europarådsregi samt i andre internationale fora med henblik på at forebygge hemmelige tilbageholdelser og ulovlige fangetransporter i fremtiden.

Generalsekretæren udbad sig information om, hvordan national ret i medlemsstaterne adresserede følgende forhold:

- Hvorledes national ret sikrer, at udenlandske myndigheder på medlemsstaternes territorium er underlagt tilstrækkelig kontrol,
- Hvorvidt national ret sikrer, at tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger eksisterer for at forhindre hemmelig frihedsberøvelse af personer på medlemsstaternes territorium med eller uden nationale myndigheders aktive eller passive medvirken,
- På hvilken måde national ret sikrer tilfredsstillende reaktion i tilfælde af enhver overtrædelse af konventionen på medlemsstaternes territorium, særligt i forbindelse med ulovlig frihedsberøvelse, der følger af udenlandske myndigheders handlinger, samt
- Hvorvidt der eksisterer effektive, hurtige og uafhængige undersøgelsesmuligheder, der gør det muligt at identificere og straffe de ansvarlige samt yde erstatning.

I forlængelse af ovenstående blev medlemsstaterne endvidere anmodet om at oplyse, hvorvidt offentlige myndigheder i medlemsstaterne – aktivt eller passivt - havde foretaget eller medvirket til hemmelig frihedsberøvelse af en person eller transport af sådanne personer, herunder om frihedsberøvelsen er sket på foranledning af en fremmed efterretningstjeneste eller anden fremmed myndighed. Medlemsstaterne blev endvidere anmodet om at oplyse, hvorvidt medlemsstaterne havde indledt en officiel undersøgelse.

Anmodningen blev fremsat i henhold til artikel 52 i EMRK, som forpligter medlemsstaterne til at svare. På baggrund af de af medlemsstaternes indsendte svar udarbejdede Generalsekretæren en rapport<sup>1</sup> af 28. februar 2006. Henset til at flere af svarene fra medlemsstaterne ikke var fyldestgørende eller ikke besvarede alle de stillede spørgsmål, anmodede generalsekretæren disse lande om yderligere eller supplerende oplysninger i brev af 7. marts 2006 vedrørende:

- Medlemsstaternes kontrolmekanismer i forhold til udenlandske efterretningstjenesters aktiviteter, herunder i samarbejde med nationale efterretningstjenester,
- Kontrolmekanismer vedrørende fly i transit, der muligvis anvendes til fangeoverførsel, samt medlemsstaternes jurisdiktion i den forbindelse, og
- Offentligt ansattes eventuelle involvering i sager vedrørende hemmelig frihedsberøvelse eller ulovlige fangeoverførsler.

Herefter udarbejdede generalsekretæren en supplerende rapport af 14. juni 2006<sup>2</sup>.

### Regeringens svar på Generalsekretærens henvendelse

I det danske svar af 21. februar 2006 redegjorde regeringen for retsplejelovens regler om frihedsberøvelse, reglerne i lov om udlevering af lovovertrædere, straffelovens regler om ulovlig frihedsberøvelse, vold og tortur samt medvirken. Endvidere redegjorde regeringen for retsplejelovens regler om behandling af klager over politiets handlinger samt retsplejelovens regler om efterforskning, tiltale og retssag i forbindelse med strafferetlige overtrædelser. Endelig nævntes reglerne i retsplejeloven om erstatning for anholdelse og varetægtsfængsling i forbindelse med en straffesag, hvor sigtelsen frafaldes, eller personen frifindes, samt erstatning til ofre for forbrydelser i medfør af offererstatningsloven<sup>3</sup>. Regeringen oplyste, at adgangen til at udøve jurisdiktion var begrænset af international ret vedrørende immunitet, herunder Wiener-konventionen<sup>4</sup>. Regeringen oplyste afslutningsvis, at regeringen ikke havde kendskab til sager, hvor offentligt ansatte havde været involveret i ulovlig frihedsberøvelse enten ved handling eller undladelse for så vidt angik perioden fra 1. januar 2002 og frem til tidspunktet for Generalsekretærens henvendelse. Regeringen bemærkede, at der ikke var iværksat en offentlig undersøgelse, men at regeringen løbende havde orienteret Folketingets Udenrigspolitiske Nævn m.v.

---

<sup>1</sup> "Report by the Secretary General on the use of his powers under Article 52 of the European Convention on Human Rights, in the light of reports suggesting that individuals, notably persons suspected of involvement in acts of terrorism, may have been arrested and detained, or transported while deprived of their liberty, by or at the instigation of foreign agencies, with the active or passive co-operation of States Parties to the Convention or by States Parties themselves at their own initiative, without such deprivation of liberty having been acknowledged", SG/Inf(2006)5.

<sup>2</sup> "Supplementary report by the Secretary General on the use of his power under article 52 of the European Convention on Human Rights, in the light of reports suggesting that individuals, notably person suspected of involvement in acts of terrorism, may have been arrested and detained, or transported while deprived of their liberty, by or at the instigation of foreign agencies, with the active or passive co-operation of States Parties to the Convention or by States Parties themselves at their own initiative, without such deprivation of liberty having been acknowledged", SG/Inf(2006)13.

<sup>3</sup> Bekendtgørelse af lov nr. 668 af 28. juni 2004 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

<sup>4</sup> Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser.

Generalsekretøren anmodede i brev af 7. marts 2006 regeringen om en nærmere redegørelse for de danske regler vedrørende kontrol af udenlandske efterretningstjenester samt kontrol af fly i transit. I svar af 7. april 2006 redegjorde regeringen for Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) og Politiets Efterretningstjeneste (PET), herunder regeringens kontrol, Folketingets parlamentariske kontrol, Wamberg-udvalgets kontrol med PET's videregivelse af personlige oplysninger, samt PET's efterforskningsmetoder i henhold til retsplejeloven og straffeloven. Regeringen redegjorde endvidere for Danmarks forpligtelser i henhold til internationale konventioner og bilaterale aftaler om udveksling og transit af fanger samt aftaler i henhold til Schengen-konventionen (hot pursuit). Regeringen nævnte efterfølgende reglerne for udenlandske efterretningstjenesters virksomhed i Danmark, herunder mulighederne for kontrol og sanktioner. Endelig oplyste regeringen om mulighederne for kontrol af fly i transit, herunder at statsfly skal søge om overflyvningstilladelse. Begge danske svar blev oversendt til Folketinget henholdsvis den 21. februar 2006 og den 7. april 2006.

### Generalsekretærens bemærkninger vedrørende Danmark

I forhold til spørgsmålet om kontrol af de nationale efterretningstjenester fremhævede generalsekretøren i sin supplerende rapport Danmark, som et eksempel på et land, der havde parlamentarisk kontrol. Endvidere nævnte generalsekretøren det danske Wamberg-udvalgs kontrol med Politiets Efterretningstjenestes registrering og videregivelse af personoplysninger. Danmark blev også nævnt som et af de lande, der stillede krav om, at en udenlandsk efterretningstjenestes aktiviteter skulle ske i samarbejde med den nationale efterretningstjeneste for at være lovlig.

I forhold til medlemsstaternes beskyttelsesforanstaltninger mod hemmelig frihedsberøvelse fremhævede generalsekretøren i sin supplerende rapport Danmark, som et eksempel på et land, der havde adgang til kontrol af fly, der havde status som civilt fly men som transporterede fanger. Generalsekretøren henviste til, at Danmark anså et fly, der transporterede fanger for at være et statsfly, der skulle have tilladelse til overflyvning. Endvidere henviste generalsekretøren til den danske luftfartslov, hvoraf det fulgte, at et fly kunne beordres til landing, hvis det var nødvendigt af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed.

Vedrørende spørgsmålet om offentlige ansattes involvering i hemmelig frihedsberøvelse nævnte generalsekretøren i sin første rapport Danmark blandt de lande, hvor der ikke havde været en sådan involvering. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne havde indledt en officiel undersøgelse, nævntes, at Danmark havde foretaget undersøgelser i forbindelse med forespørgsler fra Folketinget.

### Generalsekretærens konklusioner

Generalsekretøren indledte den første rapport med at redegøre for de forpligtelser, der påhvilede medlemsstaterne i forbindelse med håndhævelsen af EMRK. I den forbindelse blev det blandt andet fremhævet, at en hemmelig tilbageholdelse af en person ville være i strid med EMRK (artikel 5: retten til frihed og sikkerhed). Vilkårlig anholdelse, tilbageholdelse og overførsel af en person kunne indebære en krænkelse af respekten for privatliv og familieliv (artikel 8), retten til oprejsning hos myndighederne (artikel 13) og retten til bevægelsesfrihed

(artikel 2 i protokol nr. 4). En medlemsstats samtykke eller kendskab til en fremmed efterretningstjenestes handlinger i strid med EMRK ville medføre et ansvar for medlemsstaten efter EMRK. Staten ifaldt også ansvar, hvor underordnede myndigheder eller medlemmer af nationale sikkerhedstjenester overskred tillagte kompetencer.

#### *Medlemsstaternes kontrol med efterretningstjenester*

Generalsekretæren fandt, at de fleste af medlemsstaterne havde etableret en administrativ, juridisk eller parlamentarisk kontrol af de nationale efterretningstjenester. Generalsekretæren bemærkede dog, at efterretningsaktiviteter ikke altid var tilstrækkeligt adskilt fra aktiviteter forbundet med håndhævelse af lovgivningen ("law enforcement activities"). Generalsekretæren fandt endvidere, at medlemsstaternes oplysninger ikke i alle tilfælde gjorde det muligt at vurdere, om de eksisterende kontrolfunktioner gav tilstrækkelig garanti mod overtrædelser af menneskerettighederne på medlemsstaternes territorium.

I forhold til spørgsmålet om medlemsstaternes kontrol af aktiviteter foretaget af agenter tilhørende udenlandske efterretningstjenester viste medlemsstaternes svar, at for eksempel udenlandsk politi inden for rammerne af EU-retten, bilaterale eller multilaterale aftaler havde adgang til medlemsstaternes territorier. Medlemsstaternes adgang til kontrol af udenlandske efterretningstjenester var, ifølge generalsekretæren, størst, hvor den udenlandske efterretningstjeneste samarbejdede med den nationale efterretningstjeneste. I flere medlemsstater blev der stillet krav om forudgående godkendelse, før den udenlandske efterretningstjeneste kunne iværksætte aktiviteter. Endvidere skulle den pågældende aktivitet ske i samarbejde med den nationale efterretningstjeneste for at være lovlig. Generalsekretæren lagde til grund, at strafferetten i medlemsstaterne også fandt anvendelse på udenlandske agenter men fandt, at immunitet kunne udgøre en hindring for en effektiv håndhævelse af strafferetten. Endvidere fandt Generalsekretæren, at der i flere medlemsstater ikke var en særlig kontrol med udenlandske efterretningstjenester, eller at kontrollen var for indirekte eller forudsatte samarbejde. Generalsekretæren fandt generelt, at der i medlemsstaterne var en mangel på demokratisk tilsyn med efterretningsvirksomhedernes aktiviteter, herunder klar lovgivning, der sikrede parlamentarisk tilsyn og juridisk kontrol med overholdelsen af menneskerettighederne, samt beskyttelse mod misbrug.

#### *Medlemsstaternes beskyttelsesforanstaltninger mod hemmelig frihedsberøvelse*

Vedrørende spørgsmålet om tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger mod hemmelig frihedsberøvelse af personer fremgik det af medlemsstaternes svar, at en sådan frihedsberøvelse udgjorde en kriminel handling i samtlige medlemsstater.

I forhold til kontrol af civile fly, der angiveligt anvendtes i forbindelse med ulovlige fangeoverførsler, redegjorde generalsekretæren for konventionen om international civil luftfart (Chicago-konventionen), herunder de kontraherende staters ret til at forlange et flys landing samt informationskrav i forbindelse med flyvninger. Generalsekretæren fandt, at de eksisterende procedurer ikke gav tilstrækkelig effektiv beskyttelse mod misbrug. Medlemsstaterne havde i henhold til konvention om lovovertrædelser i luftfart (Tokyo-konventionen) adgang til at håndhæve strafferetlig jurisdiktion over fly i transit, såfremt der i

visse oplistede situationer er foretaget en strafferetlig overtrædelse ombord<sup>5</sup>. Dog anførte medlemsstaterne, at immunitet udgjorde en hindring for håndhævelse af national lovgivning overfor fremmede agenter. Både såfremt agenter havde immunitet i henhold til Wienerkonvention af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser eller immunitet *ratione materiae*<sup>6</sup>.

I forhold til spørgsmålet om statsfly, fastslog generalsekretæren, at disse fly ikke havde overflyvningsrettigheder, og medlemsstaterne derfor kunne stille krav om tilladelse til overflyvning, med mindre flyet var omfattet af en generel eller permanent tilladelse udstedt af medlemsstaten. Betingelserne for tilladelse omfattede ikke et krav om oplysninger om passagerens identitet eller status. Når tilladelsen var udstedt, opnåede flyet immunitet og kunne ikke underlægges kontrol. Generalsekretæren bemærkede, at ingen medlemsstater nævnte brugen af procedurer eller klausuler med henblik på at opnå effektive garantier mod overtrædelse af menneskerettighederne. Generalsekretæren fandt på den baggrund, at de fleste medlemsstater ikke havde en effektiv kontrol med, om statsfly anvendtes til formål, der var uforenelige med EMRK.

#### *Medlemsstaternes reaktionsmuligheder*

I relation til spørgsmålet om tilstrækkelige reaktionsmuligheder, herunder effektiv efterforskning, i forhold til påståede overtrædelser af EMRK rettigheder redegjorde generalsekretæren for medlemsstaternes administrative (ombudsmandinstitutioner m.v.) som retlige klagesystemer. Medlemsstaterne havde endvidere national lovgivning om erstatning til ofre for forbrydelser.

#### *Offentlig ansattes involvering i hemmelige frihedsberøvelser*

Generalsekretæren redegjorde endvidere for medlemsstaternes svar på spørgsmålet, om offentlig ansatte i perioden 1. januar 2002 og frem til nu ved handling eller undladelse havde været involveret i hemmelig frihedsberøvelse af en person eller transport af sådanne personer, herunder om frihedsberøvelsen var sket på foranledning af en fremmed efterretningstjeneste. Hovedparten af medlemsstaterne havde ikke kendskab til en sådan involvering. Enkelte medlemsstater svarede ikke på spørgsmålet henset til blandt andet igangværende undersøgelser<sup>7</sup>. Bosnien-Herzegovina anerkendte det nationale politis involvering i en sag om

---

<sup>5</sup> Situationerne omfatter overtrædelser, der har virkning på statens territorium, overtrædelser der foretaget af eller mod en borger med statsborgerskab eller permanent ophold i staten, overtrædelser mod statens sikkerhed, overtrædelser der indebærer et brud på nationale flyregler, udøvelse af jurisdiktion med henblik på at overholde forpligtelser i multilateral international aftale.

<sup>6</sup> Begrebet ”Immunitet *ratione materiae*” indebærer, at en person ikke kan holdes individuelt ansvarlig for handlinger, som er statslige handlinger.

<sup>7</sup> Herunder Spanien og Schweiz.

udlevering af seks personer<sup>8</sup>. Det fremgik endvidere, at 28 medlemsstater havde indledt en officiel undersøgelse<sup>9</sup>.

### Sammenfatning

Generalsekretæren konkluderede på baggrund af sine undersøgelser, at der var områder, hvor der var behov for større opmærksomhed nationalt, i regi af Europarådet samt andre internationale fora. Generalsekretæren fandt, at der var en manglende kontrol af fremmede efterretningstjenester, og at der var behov for regler, der gav en effektiv beskyttelse mod misbrug samt regler, der sikrede parlamentarisk tilsyn og juridisk kontrol i tilfælde af påståede overtrædelser. Mange medlemsstater havde administrativ, parlamentarisk, juridisk eller anden kontrol med nationale efterretningstjenester, men generalsekretæren rejste dog tvivl om, hvorvidt de eksisterende kontrolmekanismer i tilstrækkelig grad sikrede respekten for EMRK. Endvidere fandt generalsekretæren, at efterretningsaktiviteter ofte ikke var tilstrækkeligt adskilt fra politimæssige og andre håndhævelsesmæssige aktiviteter.

Generalsekretæren konkluderede endvidere, at medlemsstaternes muligheder for at beskytte individer mod overtrædelser af menneskerettighederne foretaget af fremmede agenter ikke var tilstrækkelige. Generalsekretæren fandt, at kun få medlemsstater havde en tilstrækkelig effektiv procedure til at sikre, at fly i transit ikke anvendtes til formål, der er i strid med EMRK, og det eksisterende regelsæt for flytrafik tilvejebragte ikke en tilstrækkelig adgang til kontrol med fly med henblik på at vurdere, om der skete krænkelse af menneskerettighederne. Generalsekretæren fandt også, at forholdet mellem immunitet og overholdelse af menneskerettigheder burde genovervejes med henblik på at fastlægge klare undtagelser til immunitet i tilfælde af alvorlige krænkelse af menneskerettighederne. Der var samtidig behov for effektive garantier om fremmede agents overholdelse af menneskerettighederne samt mekanismer til håndhævelse af rettigheder og friheder i EMRK.

### Opfølgning

På baggrund af de to rapporter fremsatte Generalsekretær Terry Davis sine anbefalinger til opfølgningstiltag i en rapport af 30. juni 2006<sup>10</sup>. Vedrørende nationale og udenlandske efterretningstjenester anbefalede generalsekretæren, at udøvelsen af efterretningsvirksomhed skulle ske inden for rammerne af en klar lovgivning, der gav en tilstrækkelig beskyttelse mod misbrug og som sikrede parlamentarisk og juridisk kontrol. Efterretningstjenesterne burde endvidere være adskilt fra politi og andre myndigheder, der håndhæver lovgivningen. Der var behov for stærkere overvågning af nationale såvel som udenlandske efterretningstjenester, og en regulering af efterretningsvirksomhed burde tage højde for de forskelle, der eksisterede

---

<sup>8</sup> Sagen drejede sig om udlevering af seks algeriske statsborgere til amerikanske styrker den 18. januar 2002.

<sup>9</sup> Albanien, Østrig, Belgien, Bosnien-Herzegovina, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Irland, Italien, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Sverige, Schweiz, FYROM, Det Forenede Kongerige. Medlemsstater, der ikke havde indledt officiel undersøgelse var Andorra, Armenien, Aserbajdsjan, Kroatien, Estland, Georgien, Island, Letland, Liechtenstein, Litauen, Moldova, Monaco, Rusland, San Marino, Serbien og Montenegro, Slovenien, Tyrkiet, Ukraine.

<sup>10</sup> "Follow-up to the Secretary General's reports under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies", SG(2006)01).

mellem nationale og udenlandske efterretningstjenester. Generalsekretæren foreslog på denne baggrund, at Europarådet udarbejdede et retligt instrument, der fastsatte principper og retningslinjer for den juridiske og administrative ramme for efterretningstjenester.

Vedrørende kontrollen med fly i transit anbefalede generalsekretæren, at Europarådets medlemsstater i henhold til eksisterende regler for flytrafik burde kræve en effektiv garanti for overholdelsen af menneskerettighederne. Overtrædelser burde adresseres overfor den relevante myndighed, offentliggøres, og hvis der var tale om overtrædelse af Chicago-konventionen, indbringes for International Civil Aviation Organization (ICAO). For så vidt angik statsfly burde en tilladelse til overflyvning gives på betingelse af garanti for og adgang til kontrol af overholdelsen af menneskerettighederne. Europarådet burde på den baggrund udarbejde et paradigme for menneskerettighedsklausuler ("human rights clauses"), der kunne anvendes i forbindelse med udstedelse af overflyvningstilladelser både bilateralt og multilateralt. Klausulerne burde give adgang til ransagning og konfiskation. For så vidt angik spørgsmålet om statsimmunitet i forbindelse med overtrædelse af menneskerettighederne anbefalede generalsekretæren, at der blev fastsat klare undtagelser til statsimmuniteten i tilfælde af alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne, således at statsimmunitet ikke var lig med straffrihed.

Generalsekretæren foreslog operativt, at Ministerkomiteen (Stedfortræderkomitéen) nedsatte en ad hoc arbejdsgruppe med 46 ekspert-medlemmer, herunder 3 mindre arbejdsgrupper, med henblik på udarbejdelse af tekster vedrørende efterretningstjenester, lufttrafik og statsimmunitet. Generalsekretærens forslag blev drøftet i Ministerkomitéen den 6. september 2006. Ministerkomitéen besluttede at tage forslagene ad notam og drøfte dem på et senere tidspunkt. Der har ikke efterfølgende været fremsat nye procedureforslag af medlemsstaterne eller generalsekretæren. Imidlertid er Europarådets Steering Committee for Human Rights inddraget i forbindelse med opfølgningen på Europarådets Parlamentariske Forsamlings rekommandationer om bl.a. statslig kontrol med sikkerhedssektoren. Endvidere forventes det, at Ministerkomiteen på baggrund af Europarådets Parlamentariske Forsamlings rekommandationer om hemmelige fængsler og overflyvninger vil anmode komiteen om at vurdere muligheden for retningslinjer vedrørende straffrihed.

### Reaktion og vurdering

Generalsekretæren ønskede med sin undersøgelse at klarlægge gældende ret i medlemsstaterne samt overveje tiltag til forebyggelse af, at sådanne sager, der kunne indebære en krænkelse af den Europæiske Menneskerettighedskonvention, opstod i fremtiden. Regeringen fandt, at Europarådet var et velegnet forum til at foretage en sådan undersøgelse og bød derfor generalsekretærens rapporter velkommen i forbindelse med deres offentliggørelse i februar og juni 2006. Begge rapporter gav en meget grundig gennemgang af medlemsstaternes lovgivning inden for de adspurgte områder, og Danmark fremstod som et af de lande, der har en tilstrækkelig lovgivning på plads. Regeringen fandt også, at generalsekretæren i sin konklusion pegede på tre meget relevante områder – kontrol med udenlandske efterretningstjenester, kontrol af fly og immunitet - hvor der var grundlag for at overveje, om gældende reglerne udgjorde en tilstrækkelig beskyttelse mod en krænkelse af menneskerettighederne. Regeringen fandt, at det var vigtigt med en opfølgning på generalsekretærens rapporter og noterede sig derfor med stor interesse generalsekretærens velovervejede forslag til opfølgning.

## 2. Europarådets Parlamentariske Forsamling

Formanden for Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE) igangsatte den 1. november 2005 en undersøgelse af de påståede hemmelige CIA-aktiviteter i Europa. Formanden for PACE's juridiske udvalg, den schweiziske senator Dick Marty, blev den 7. november 2005 udpeget som særlig rapportør på CIA-dossieret. Som led i sit mandat som særlig rapportør anmodede Dick Marty den 15. december 2005 Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedig Kommissionen) om en udtalelse om Europarådets medlemsstaters forpligtigelser i forhold til international ret på baggrund af de påståede ulovlige fangeoverførsler og hemmelige fængsler, særligt i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og Den Europæiske Torturkonvention. Venedig Kommissionens udtalelse fastslår, at Europarådets medlemsstater i kampen mod terrorisme er forpligtet til at stå værn om menneskerettighederne. Det fremhæves, at medlemsstatenes iagttagelse af deres traktatforpligtigelser, blandt andet under Chicago-konventionen og NATO-beslutninger skal være forenelig med deres menneskerettighedsforpligtigelser og kan således ikke tillade ulovlige fangeoverførsler og benyttelse af hemmelige fængsler<sup>11</sup>.

### Procedure

Dick Martys rapporter er primært baseret på udsagn om de påståede ulovlige fangeoverførsler og hemmelige fængsler, der stammer fra avisartikler, nyhedsreportager og internationale undersøgelser vedrørende CIA-flyvninger<sup>12</sup>. Endvidere benyttes udtalelser fra navngivne og unavngivne kilder fra den amerikanske og de europæiske efterretningstjenester<sup>13</sup>. Rapporterne baserer sig desuden på en gennemgang af en række sager om personer, som angiveligt er blevet udsat for ulovlig fangetransport, afhøring og fængsling af CIA, jf. redegørelsens afsnit 4.3. Dick Marty har i løbet af sine undersøgelser indhentet oplysninger vedrørende det europæiske luftrum og flyveplaner for udvalgte fly – identificeret af journalister og NGO'er – fra EU's Satellit Center, EUROCONTROL<sup>14</sup> og fra nationale regeringer.

Den danske regering besvarede den 15. juni 2006 en henvendelse fra Dick Marty om oplysninger vedrørende et antal bestemte flys overflyvning af dansk territorium. I svaret redegjorde regeringen for, at den civile luftfartskontrol med dansk, grønlandsk og færøsk territorium var delt mellem henholdsvis danske, canadiske og islandske myndigheder. Af svaret fremgår, at civil luftfart i Grønland varetages af de canadiske og islandske myndigheder, og civil luftfart på Færøerne varetages udelukkende af de islandske myndigheder. Svaret indeholder data indhentet fra Naviar – den danske flyveinformationstjeneste – samt fra de islandske og canadiske myndigheder. Regeringen har desuden fremsendt et supplerende svar til Dick Marty med yderligere oplysninger indhentet fra de islandske og canadiske myndigheder den 17. august

---

<sup>11</sup> Udtalelse nr. 363/2005: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)009-e.asp), jf. bilag XX.

<sup>12</sup> Bl.a. Washington Post, Le Monde, ABC og Human Right Watchs rapport.

<sup>13</sup> Bl.a. Michael Scheuer, chef for Bin Laden-enheden i CIA's Anti Terror Center fra 1995-1999 og særlig rådgiver for chefen for Bin Laden-enheden fra 2001-2004.

<sup>14</sup> Anmodning sendt den 29. november 2005 til EU Satellite Centre samt EUROCONTROL.



2006. Dick Martys brev af 31. marts 2006 og regeringens svar af 15. juni 2006 og 17. august 2006 er optaget som henholdsvis bilag 21, 22 og 23 til redegørelsen.

Dick Marty har desuden henvendt sig til alle PACE-delegationer med opfordring til at stille spørgsmål til deres nationale regeringer vedrørende bestemte fly med forbindelse til de påståede ulovlige fangeoverførsler og hemmelige fængsler i Europarådets medlemsstater<sup>15</sup>.

### Rapporterne

Dick Marty har offentliggjort resultatet af sine undersøgelser af flere omgange, henholdsvis den 22. januar 2006, den 7. juni 2006 og den 8. juni 2007<sup>16</sup>. I sin første rapport redegør Dick Marty for en lang række udsagn om hemmelige CIA-aktiviteter og gennemgår verserende straffesager i Italien og Tyskland samt reaktioner foranlediget af de påståede hemmelige CIA-aktiviteter i Europarådets medlemsstater. Danmark er ikke nævnt i rapporten<sup>17</sup>. Dick Marty konkluderer i rapporten, at flere europæiske regeringer har været fuldt vidende om, at CIA har bortført talrige terrormistænkte på europæisk territorium og bragt dem til lande, hvor de risikerede at blive udsat for tortur.

*“It is highly unlikely that European governments, or at least their intelligence services, were unaware”<sup>18</sup>*

I sin anden rapport af 7. juni 2006 referer Dick Marty til tidligere konklusioner og redegør nærmere for en række sager om personer, som er blevet udsat for påståede ulovlige fangetransport, afhøring og fængsling af CIA, jf. afsnit 2.3 vedrørende de dokumenterede sager.

Marty anfører i rapporten, at tavsheden og den tydelige modvilje hos de myndigheder, der kunne tilvejebringe informationer vedrørende CIA-aktiviteter i Europarådets medlemsstater samt de udestående seriøse nationale undersøgelser bekræfter de ulovlige fangeoverførsels og de hemmelige fængsels eksistens.

*“Even if proof, in the classical meaning of the term, is not as yet available, a number of coherent and converging elements indicate that such secret detention centres did indeed exist in Europe. [...] it rather reflects a conviction based on a careful balance of probabilities, as well as logical deductions from clearly established facts.”<sup>19</sup>*

---

<sup>15</sup> Appendix II, AS/Jur (2006) 03

<sup>16</sup> Henholdsvis ” Alleged secret detentions in Council of Europe member states”, Information Memorandum II, AS/Jur (2006) 03 rev; ”Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states”, Draft report – Part II (Explanatory memorandum), AS/Jur (2006) 16 Part II; ”Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report”, Explanatory memorandum.

<sup>17</sup> Med undtagelse af kort omtale i rapporten af 22. januar 2006, hvor det fejlagtigt fremgår at Danmark har anmodet de amerikanske myndigheder om oplysninger vedrørende CIA-chartrede fly, der angivelig er blevet benyttet til transport af fanger over danske territorium.

<sup>18</sup> AS/Jur (2006) 03, pp. 11, para. 66.

<sup>19</sup> AS/Jur (2006) 16 Part II, pp.8, para. 23.

På dette grundlag konkluderer Dick Marty, at amerikanerne i 1990'erne påbegyndte udviklingen af et fangeoverførselsprogram ("rendition programme") som et led i kampen mod terror. Programmet består ifølge rapporten af et hemmeligt netværk af fangeoverførsler og fængsler og udgør et såkaldt globalt edderkoppespind ("The global spider's web"), der også dækker Europarådets medlemsstater<sup>20</sup>. Rapporten konkluderer videre, at der som en del af netværket er oprettet hemmelige CIA fængsler i Polen og Rumænien. Netværket består ifølge Dick Marty af:

- "stopover points", hvor flyene mellemlander for at påfylde brændstof<sup>21</sup>
- "staging points", hvorfra fangeoverførslen planlægges og påbegyndes<sup>22</sup>
- "one-off pick-up points", hvor en eller flere fanger hentes<sup>23</sup>
- "detainee transfer/drop-off point", hvor der findes hemmelige fængsler<sup>24</sup>

Tredje rapport af 8. juni 2008 fokuserer på CIA's såkaldte "high-value detainee"-programme, der ifølge Dick Marty er blevet udviklet i et samarbejde mellem CIA og europæiske regeringsmyndigheder ("European partners belonging to government services"), og som danner baggrund for etableringen af de påståede hemmelige CIA fængsler. Dick Marty indleder med at konstatere, at tidligere formodninger om ulovlige fangetransporter og hemmelige fængsler nu er bevist. Dick Marty konkluderer, at CIA har haft hemmelige fængsler i Europa i perioden 2003-2005, nærmere bestemt i Polen og Rumænien. Rapporten hævder desuden, at Polens og Rumæniens øverste regeringsansvarlige har været vidende om CIA's aktiviteter.

Dick Marty konkluderer i rapporten, at CIA's fangetransporter og anvendelse af hemmelige fængsler i Europa er blevet muliggjort ved hjælp af en hemmelig aftale mellem USA og NATO-allierede af 4. oktober 2001, der udvider mulighederne for at bekæmpe terrorisme<sup>25</sup>. Denne aftale indeholder en generel overflyvningstilladelse (blanket overflight clearances) fra NATO for amerikanske og andre NATO-allieredes militærfly, der er involveret i terrorbekæmpelse. Ifølge Dick Marty dækker betegnelsen "militærfly" over flyets funktion og ikke flytypen, og CIA har dermed både ved brug af civile statsfly og med militære fly kunne benytte NATO's generelle overflyvningstilladelse til ulovlige fangetransporter i Europa<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Se illustration: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc06/edoc10957-1.jpg>

<sup>21</sup> Prestwick, Shannon, Roma Ciampino, Athens, Santa Maria (Azores), Bangor, Prague; AS/Jur (2006) 16 Part II, pp. 13, para. 43.

<sup>22</sup> Washington, Frankfurt, Adana-Incirlık (Turkey), Ramstein, Larnaca, Palma de Mallorca, Baku (Azerbaijan); AS/Jur (2006) 16 Part II, pp. 13, para. 43

<sup>23</sup> Stockholm-Bromma, Banjul, Skopje, Aviano, Tuzla; AS/Jur (2006) 16 Part II, pp. 13, para. 43

<sup>24</sup> Cairo, Amman, Islamabad, Rabat, Kabul, Guantánamo Bay, Timisoara / Bucharest (Romania), Tashkent, Algiers, Baghdad, Szymany (Poland) ; AS/Jur (2006) 16 Part II, pp. 13, para. 43

<sup>25</sup> AS/Jur (2007) 36, pp. 19, para. 91. "Statement to the Press by NATO Secretary General, Lord Robertson, on the North Atlantic Council Decision on Implementation of Article 5 of the Washington Treaty following the 11 September Attacks against the United States", Brussels, 04.10.2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm>

<sup>26</sup> AS/Jur (2007) 36, pp. 21-22, para. 101-104.

## PACE's anbefalinger

Europarådets Parlamentariske Forsamling udtrykte den 27. juni 2007 sin støtte til Dick Martys konklusioner og erklærede, at det nu var fastslået med en høj grad af sandsynlighed, at CIA har benyttet hemmelige fængsler, som et led i et "high-value detainee"-program, i Polen og Rumænien igennem en årrække<sup>27</sup>. PACE opfordrer i den forbindelse de europæiske regeringer til at etablere øget demokratisk kontrol med militære efterretningstjenester samt udenlandske efterretningstjenester, der opererer på deres territorium<sup>28</sup>. Videre bemærker PACE, at medlemsstaterne bør minimere brugen af statshemmeligheder ("state secrecy") og nationale sikkerhedshensyn ("national security") som begrænsning i forhold til efterforskning af ulovlige fangeoverførsler og fængslinger på eget territorium<sup>29</sup>. Bosnien-Herzegovina og Canada (som medlem af Europarådet) fremhæves som de eneste lande, der har anerkendt deres nationale ansvar i forhold til efterforskningen af ulovlige fangetransporter på deres territorium. Endelig opfordrer PACE NATO til at offentliggøre den indtil nu klassificerede del af aftalen mellem USA og NATO af 4. oktober 2001, der etablerer kollektive og nationale tiltag i forbindelse med amerikanske anti-terroraktiviteter i NATO-lande<sup>30</sup>.

### **3. Europa-Parlamentets undersøgelser**

#### Baggrund

Europa-Parlamentet traf den 15. december 2005 beslutning<sup>31</sup> om, at der var behov for en parlamentarisk undersøgelse af, hvorvidt CIA havde været involveret i ulovlige tilbageholdelser, transport og tortur af personer på EU's territorium, samt om sådanne handlinger var i overensstemmelse med EU-traktatens artikel 6<sup>32</sup>, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og aftalerne om udlevering og retligt samarbejde i straffesager mellem EU og USA. Endvidere ønskede Europa-Parlamentet en afklaring af, om EU-borgere

---

<sup>27</sup> Resolution 1562 (2007). Assembly debate on 27 June 2007 (23rd Sitting) (see [Doc. 11302](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Marty). Text adopted by the Assembly on 27 June 2007 (23rd Sitting).

<sup>28</sup> Recommendation 1801 (2007), Assembly debate on 27 June 2007 (23rd Sitting) (see [Doc. 11302](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Marty). Text adopted by the Assembly on 27 June 2007 (23rd Sitting).

<sup>29</sup> Resolution 1562 (2007), 18.3.1.

<sup>30</sup> Resolution 1562 (2007), 18.4.

<sup>31</sup> Europa-Parlamentets beslutning om CIA's formodede brug af europæiske lande ved transport og ulovlig tilbageholdelse af fanger, EUT C 268 E af 23. november 2006, p. 509.

<sup>32</sup> Artikel 6 i Traktaten om Den Europæiske Union fastslår:

"1. Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles.

2. Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

3. Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet.

4. Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik."

eller personer med lovligt ophold i EU havde været underkastet en sådan behandling, samt om medlemsstater, embedsmænd eller personer, der handlede i embedets medfør, aktivt eller passivt havde været involveret. Europa-Parlament traf på den baggrund afgørelse<sup>33</sup> den 18. januar 2006 om nedsættelse af et midlertidigt udvalg. Udvalget blev sammensat af 46 medlemmer samt 46 stedfortrædere, deriblandt danske medlemmer af Europa-Parlamentet Gitte Seeberg og Mogens Camre.

### Procedure

Det midlertidige udvalg indhentede til brug for sit arbejde oplysninger fra diverse kilder. Således afholdt udvalget høringer med deltagelse af advokater, journalister, repræsentanter for ikke-statslige organisationer, påståede ofre for ekstraordinære overførsler, repræsentanter for de offentlige myndigheder i medlemsstaterne og repræsentanter for EU-institutionerne. Udvalget inddrog undersøgelser foretaget af fx Europarådets Generalsekretær samt Europarådets Parlamentariske Forsamling. Udvalget indhentede endvidere oplysninger fra EUROCONTROL til brug for dokumentation af CIA-flyvninger i europæisk luftrum. Endvidere anvendte udvalget resultater af nationale efterforskninger og parlamentariske undersøgelser, oplysninger fra europæiske institutioner og organer samt anonyme informanter. Udvalget foretog endvidere 7 officielle udvalgsdelegationsrejser til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, USA, Tyskland, Det Forenede Kongerige, Rumænien, Polen og Portugal.

### Det midlertidige udvalgs arbejdsdokumenter

Udvalgets arbejde blev samlet i 9 arbejdsdokumenter<sup>34</sup> med henblik på at underbygge, uddybe og supplere de politiske konklusioner i Europa-Parlamentets beslutninger i forbindelse med interimrapporten af 15. juni 2006 og den endelige betænkning af 30. januar 2007. Danmark blev nævnt dels i arbejdsdokument nr. 8<sup>35</sup>, som indeholdt et afsnit vedrørende det påståede CIA-fly N221SG, som mellemlandede i København den 7. marts 2005. Danmark blev også nævnt i udvalgets arbejdsdokument nr. 9, hvor det fremgik, at udvalget på baggrund af information om ovennævnte flys mellemlanding i København ønskede en drøftelse med en repræsentant fra den danske regering. Det fremgik, at transport- og energiminister Flemming Hansen fremsendte kopi af en detaljeret rapport om mistænkelige flyvninger, der var tilgået Folketinget, men afslog invitationen til at deltage i en drøftelse med det midlertidige udvalg<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Europa-Parlamentets afgørelse om nedsættelse af et midlertidigt udvalg om CIA's formodede brug af europæiske lande ved transport og ulovlig tilbageholdelse af fanger, EUT C 287 E af 24. november 2006, p. 159. Formand for udvalget var det portugisiske medlem af Europa-Parlamentet Carlos Coelho. Rapportør for udvalget var det italienske medlem af Europa-Parlamentet, Claudio FAVA.

<sup>34</sup> Arbejdsdokument nr. 1 om arbejdsprogram for Det Midlertidige Udvalg TDIP, Arbejdsdokument nr. 2 om en kronologisk oversigt, Arbejdsdokument nr. 3 om ofre, Arbejdsdokument nr. 4 om CIA's flyvninger i Europa, Arbejdsdokument nr. 5 om vidneforklaring fra Craig Murray, tidligere britisk ambassadør, Arbejdsdokument nr. 6 om arbejdsprogrammet for andet halvår, Arbejdsdokument nr. 7 om "ekstraordinære udleveringer", Arbejdsdokument nr. 8 om selskaber knyttet til CIA, fly anvendt af CIA og de europæiske lande, hvor CIA-fly har haft mellemlanding, Arbejdsdokument nr. 9 om en række europæiske lande, der har været genstand for Det Midlertidige Udvalgs undersøgelser.

<sup>35</sup> Arbejdsdokument nr. 8 om selskaber knyttet til CIA, fly anvendt af CIA og de europæiske lande, hvor CIA-fly har haft mellemlanding, p. 14 og 62.

<sup>36</sup> Arbejdsdokument nr. 9 om en række europæiske lande, der har været genstand for Det Midlertidige Udvalgs undersøgelser, p. 56.

## Europa-Parlamentets beslutning på baggrund af den foreløbige rapport af 15. juni 2006

Det midlertidige udvalg fremsatte den 15. juni 2006 en interimrapport<sup>37</sup> om CIA's påståede brug af europæiske lande ved transport og ulovlig tilbageholdelse af fanger, hvor udvalget redegjorde for status for undersøgelserne. Udvalget fandt, at der efter 11. september 2001 var færre instrumenter, der sikrede overholdelsen af menneskerettighederne. Udvalget fandt også, at der forelå en formodning for, at medlemsstaterne passivt eller aktivt havde medvirket i ulovlige fangetransporter. Udvalget redegjorde kort for to delegationsrejser til henholdsvis Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og USA, hvor sidstnævnte indebar møder med det amerikanske udenrigsministerium ("State Department") og medlemmer af den amerikanske kongres. Udvalget hæftede sig i rapporten særligt ved den juridiske chefrådgiver i det amerikanske udenrigsministerium, John Bellinger, der havde udtalt, at USA havde "freedom of action" i kampen mod al Qaida – også i relation til anerkendt international lovgivning og visse internationale konventioner. Udvalget redegjorde endvidere for undersøgelser vedrørende antallet af CIA-flyvninger, som ansloges til mere end 1.000, og udvalgets rapportør fandt, at medlemsstaterne havde en særdeles liberal fortolkning af Chicago-konventionen. Et mindretal af det midlertidige udvalg fandt, at der ikke forelå tilstrækkelig dokumentation for rapportens antagelser, hvorfor mindretallet stemte imod rapporten<sup>38</sup>.

På grundlag af interimrapporten vedtog Europa-Parlamentet en beslutning af 6. juli 2006<sup>39</sup>. I beslutningen henviste Parlamentet til det midlertidige udvalgs bekræftede oplysninger om, at der var foregået ulovlige aktiviteter, og at det påhvilede de europæiske regeringer at dokumentere, at menneskerettighedsforpligtelserne i henhold til EU-Traktatens art. 6 og EMRK var overholdt. Parlamentet fordømte konkrete sager om ulovlig tilbageholdelse. Parlamentet kritiserede, at NATO havde afvist at give det midlertidige udvalg indsigt i NATO-rådets beslutning af 4. oktober 2001 om gennemførelse af Washington-traktatens artikel 5. Parlamentet noterede sig også EU's koordinator for terrorbekæmpelse, Gijs de Vries, og den højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, Javier Solana, udtalelser om, at de ikke var af den forståelse, at medlemsstaterne havde overtrådt nationale, europæiske eller internationale love i forbindelse med samarbejdet med CIA.

Europa-Parlamentet fandt, at der var sket overtrædelse af menneskerettighederne og formodede, at CIA i visse sager var direkte ansvarlig. Parlamentet kritiserede, at det midlertidige udvalg ikke kunne få indsigt i forståelsesaftaler mellem USA og europæiske lande. Europa-Parlamentet udtrykte bekymring over de tegn på omgåelse af reglerne for statsfly fastsat i Chicago-konventionen. Parlamentet kritiserede manglende kontrolprocedurer i de europæiske lande og opfordrede Kommissionen til at fremsætte et forslag til direktiv om harmonisering af de nationale lovgivninger om kontrol med civil ikke-kommerciel luftfart. Parlamentet ønskede indsigt i aftalen vedrørende den nye transatlantiske dagsorden, der blev underskrevet i Athen den 22. januar 2003, vedrørende øget anvendelse af europæiske transitfaciliteter til støtte for

---

<sup>37</sup> A6-0213/2006.

<sup>38</sup> Ved afstemningen i det midlertidige udvalg stemte 25 for rapporten, 14 imod og 7 medlemmer undlod at stemme.

<sup>39</sup> EUT C 387 E af 29. november 2007, p. 309. 389 medlemmer stemte for, 137 stemte imod og 55 undlod at stemme.

tilbagesendelse af kriminelle/uønskede udlændinge. Parlamentet ønskede også en nærmere afklaring af de amerikanske efterretningstjenesters brug af europæisk luftrum, lufthavne samt militærbaser samt af eksistensen af hemmelige fængsler.

I forhold til spørgsmålet om de europæiske landes involvering i ulovlige tilbageholdelser eller fangetransport, fandt Europa-Parlamentet det usandsynligt, at visse europæiske regeringer ikke havde haft kendskab til de ulovlige aktiviteter. Parlamentet lagde særligt vægt på, at højtstående repræsentanter i den amerikanske regering havde udtalt, at USA havde handlet uden at krænke europæiske landes suverænitet. Europa-Parlamentet fandt endvidere, at der var behov for en bedre demokratisk og retslig kontrol af EU's foranstaltninger til bekæmpelse af terror, og at spørgsmålet burde behandles i Rådets arbejdsgruppe for bekæmpelse af terror. Europa-Parlamentet ønskede endvidere en nærmere afklaring af NATO's styrkers rolle i forbindelse med konkrete sager om ulovlig tilbageholdelse og transport i Kosovo, herunder eksistensen af et hemmeligt interneringscenter.

For så vidt angik anvendelse af tortur og medlemsstaternes overholdelse af princippet om non-refoulement<sup>40</sup>, opfordrede Europa-Parlamentet Rådet til at vedtage en fælles holdning imod medlemsstaters brug af diplomatiske forsikringer fra tredjelande, hvor der er risiko for tortur. Europa-Parlamentet fandt afslutningsvis, at det midlertidige udvalg efter afslutningen af arbejdet burde foreslå principper for: EU overvågning af medlemsstaternes forpligtelser i relation til menneskerettighederne; regler for informationsudveksling mellem efterretningstjenester; aftaler med tredjelande og internationale organisationer om bekæmpelse af terrorisme; tredjelandsaftaler i relation til naboskabspolitikken, der respekter menneskerettighederne.

#### Europa-Parlamentets beslutning på baggrund af den endelige betænkning af 30. januar 2007

Europa-Parlamentet vedtog den 14. februar 2007 en beslutning om CIA's påståede brug af europæiske lande<sup>41</sup> ved transport og ulovlig tilbageholdelse af fanger på baggrund af det midlertidige udvalgs endelige betænkning af 30. januar 2007<sup>42</sup>. Parlamentet henviste til medlemsstaternes forpligtelser i forbindelse med overholdelsen af menneskerettighederne, der ikke kunne begrænses i kampen mod terror og behovet for retlige instrumenter i denne kamp inden for rammerne af international og national ret. Med reference til den amerikanske præsidents bekræftelse af CIA's særlige programmer for håndtering af terrormistænkte uden for USA, herunder at indhentede oplysninger i den forbindelse var blevet delt med andre lande, konkluderede Europa-Parlamentet, at visse medlemsstater havde modtaget oplysninger fremskaffet ved tortur.

---

<sup>40</sup> Princippet er kodificeret i FN konventionen mod tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984), hvor det fremgår af artikel 3 (1): "Ingen deltagende stat må udvise, tilbagelevere ("refoulerer") eller udlevere en person til en anden stat, hvor der er vægtige grund for at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur."

<sup>41</sup> Europa-Parlamentet anvender betegnelsen "europæiske lande" om medlemsstater, tiltrædelses- og kandidatlande samt associerede lande.

<sup>42</sup> Betænkning om CIA's påståede brug af europæiske lande ved transport og ulovlig tilbageholdelse af fanger, A6-0020/2007. Ved afstemningen i det midlertidige udvalg havde 28 stemt for, 17 imod og 3 medlemmer undlod at stemme. Ved afstemningen i Europa-Parlamentet stemte 382 mellem for, 256 imod og 74 undlod at stemme.

Europa-Parlamentet henviste også til optegnelser, som det midlertidige udvalg havde modtaget i fortrolighed, fra det uformelle transatlantiske møde den 7. december 2005 mellem udenrigsministre fra EU og NATO, der bekræftede, at medlemsstaterne havde kendskab til programmet med ulovlige fangetransporter, selvom officielle samtalepartnere havde afgivet ukorrekte oplysninger herom til det midlertidige udvalg. Parlamentet kritiserede også Rådets mangelfulde oplysninger i forbindelse med tilvejebringelse af optegnelser fra møder mellem Rådets arbejdsgruppe om folkeret (COJUR) og arbejdsgruppe om transatlantiske forbindelser (COTRA) og højtstående repræsentanter fra det amerikanske udenrigsministerium den 8. februar og 3. maj 2006, herunder at Parlamentet ikke var orienteret om møderne. Parlamentet nævnte i den forbindelse tidligere CIA-agenters oplysninger, om at programmet var påbegyndt i 1990'erne.

Europa-Parlamentet anmodede Rådet og medlemsstaterne om at afgive en erklæring, der opfordrede den amerikanske regering til at ophøre med ulovlige tilbageholdelser og fangetransport. Parlamentet nævnte endvidere erklæringen fra det amerikanske udenrigsministeriums juridiske chefrådgiver fremsat under et møde den 3. maj 2006 med repræsentanter fra Medlemsstaterne i Rådet om, at tilbageholdelser og hemmelige fangetransporter var sket under overholdelse af medlemsstaternes suverænitet.

Europa-Parlamentet rejste kritik af den manglende samarbejdsvilje fra medlemsstaterne, Rådet og formandskabet i forbindelse med udredningen, herunder mangel på konkrete svar på spørgsmål, manglende underretning af Parlamentet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt arbejdet vedrørende politisamarbejdet og det retlige samarbejde. Parlamentet pegede bl.a. på Rådets hemmeligholdelse af drøftelser med repræsentanter fra den amerikanske regering under påberåbelse af tredjelandets ønske om fortrolighed. Endvidere var Parlamentet oprørt over et forslag, det daværende rådsformandskab skulle have fremsat, om etablering af et fælles regelsæt for overførsel af terrorismetænkte i samarbejde med den amerikanske regering. Forslaget skulle være blevet bekræftet på mødet den 3. maj 2006 mellem COJUR, COTRA og højtstående repræsentanter fra den amerikanske regering. Parlamentet forlangte endvidere, at drøftelserne mellem EU-antiterrorkoordinatør Gijs de Vries og USA om definitioner af "overførsel" og "ekstraordinær overførsel" blev offentliggjort.

Europa-Parlamentet rejste også en kraftig kritik af Rådets generalsekretær og højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, Javier Solana, for at have udeladt information om USA's metoder i kampen mod terrorisme i forbindelse med høringen i det midlertidige udvalg, samt generalsekretærens manglende evne til at supplere udvalgets dokumentation. Parlamentet udtrykte også en kraftig kritik af EU-antiterrorkoordinatør Gijs de Vries manglende evne til at besvare spørgsmål og stillede spørgsmålstejn ved det reelle indhold af erhvervet. Kritikken blev også rettet mod direktøren for Den Europæiske Politienhed (EUROPOL) for manglende udlevering af oplysninger om forbindelsesofficerer fra amerikanske efterretningstjenester, der ifølge udvalgets oplysninger var udstationeret ved EUROPOL. Parlamentet kritiserede ligeledes NATO's tidligere og nuværende generalsekretærer, der afslog at give møde for det midlertidige udvalg, samt NATO's afslag på aktindsigt i Det Nordatlantiske Råds aftale af 4. oktober 2001 om iværksættelse af den nordatlantiske traktats artikel 5 efter angrebene mod USA den 11. september 2001.

Europa-Parlamentet udtrykte kritik af brugen af ulovlige fangetransporter. Parlamentet understregede i sin beslutning, at mindst 1.245 CIA-flyvninger havde benyttet europæisk luftrum. Parlamentet nævnte dog, at ikke alle disse flyvninger havde været anvendt i forbindelse med ulovlig fangetransport. Parlamentet fandt, at europæiske lande i den forbindelse havde givet afkald på kontrol over luftrummet og lufthavnene ved at passivt eller aktivt at tillade CIA-flyvninger. Parlamentet fandt endvidere, at generelle overflyvnings- og mellemlandingstilladelser gav anledning til bekymring. Parlamentet understregede, at stater, der havde undertegnet Chicago-konvention, havde fuldstændig og eksklusiv højhedsret over luftrummet over deres territorium og derfor var ansvarlig for, at menneskerettighederne blev overholdt i luftrummet. Parlamentet fandt, at det var usandsynligt, at visse europæiske regeringer ikke havde haft kendskab til de aktiviteter i forbindelse med ulovlige fangetransporter, der var foregået på landenes territorium<sup>43</sup>.

Europa-Parlamentet forholdt sig efterfølgende til en række europæiske lande<sup>44</sup> og deres håndtering af konkrete sager om ulovlige fangetransporter samt mellemlandinger af CIA-fly. Parlamentet omtalte Danmark kort, hvor Parlamentet udtrykte glæde over de danske myndigheders samarbejdsvilje, men beklagede, at ingen repræsentanter for regeringen fandt det formålstjenligt at give møde for det midlertidige udvalg.

Europa-Parlamentet forholdt sig i sin beslutning også til spørgsmålet om hemmelige tilbageholdelsesfaciliteter baseret bl.a. på journalistiske kilder, herunder brugen af militærbaser i den forbindelse. Parlamentet krævede bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande om militære styrkers status og militærbaser for at sikre respekten for menneskerettighederne. I den forbindelse rejste Parlamentet kritik af Rumænien og Polen. Parlamentet kritiserede endvidere NATO's manglende samarbejdsvilje vedrørende information om tilbageholdelsesfaciliteter i Kosovo drevet af den NATO-ledede fredsbevarende styrke.

Europa-Parlamentet opfordrede i sine politiske anbefalinger de europæiske lande til at indlede undersøgelser af spørgsmålet om ulovlig tilbageholdelse og ulovlige fangetransporter. Endvidere opfordrede Parlamentet til, at Guantánamo blev lukket, samt at personer, der havde været udsat for ulovlige fangetransporter, tilkendtes kompensation. Europa-Parlamentet anmodede endvidere Kommissionen om at evaluere terrorlovgivningen i medlemsstaterne samt at foretage revision, hvor lovgivningen kunne medføre krænkelse af menneskerettighederne. Europa-Parlamentet fandt også, at aktindsigtsundtagelserne vedrørende statshemmeligheder i forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentet, Rådets og Kommissionens dokumenter<sup>45</sup> burde revideres og begrænses. Parlamentet ønskede også, at Parlamentet sammen med den amerikanske kongres blev inddraget i en nedsat arbejdsgruppe på højt plan, der dannede den politiske ramme for en dialog mellem EU og USA om sikkerhedsspørgsmål. Endelig burde de

---

<sup>43</sup> Det midlertidige udvalg har i sine arbejdsdokumenter fremlagt supplerende oplysninger om ulovlige fangetransporter med CIA-fly samt de skuffeselskaber, som CIA har benyttet i den forbindelse.

<sup>44</sup> Italien, UK, Tyskland, Sverige, Østrig, Spanien, Portugal, Irland, Grækenland, Cypern, Belgien, Tyrkiet, Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, Bosnien-Hercegovina.

<sup>45</sup> EP og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001.



europæiske lande sikre, at tilbageholdelsesfaciliteter oprettet i forbindelse med militære operationer i tredjelande var undergivet politisk og retslig kontrol.

I sine retlige anbefalinger fandt Europa-Parlamentet behov for opbygning af et system for samarbejde mellem Parlamentet, FN's og Europarådets kompetente organer i forbindelse med spørgsmål om EU's indre sikkerhed. Samtidig skulle samarbejdet med de nationale parlamenter øges. Parlamentet fandt også, at der var behov for en fælles definition af terrorisme, som burde defineres af FN.

Europa-Parlamentet tilsluttede sig Europarådets Generalsekretærs konklusioner om behovet for at styrke kontrolmekanismerne af efterretningstjenesterne, samt at der burde lovgives specifikt om tredjelands efterretningstjenesters virksomhed i medlemsstaterne. Der burde etableres en retlig ramme for samarbejdet mellem de europæiske landes efterretningstjenester med fuld demokratisk og retslig kontrol og etableres et overvågnings- og kontrolsystem af koordinerede efterretningsaktiviteter på EU-plan.

I forhold til spørgsmålet om lufttrafik opfordrede Europa-Parlamentet medlemsstaterne til at sikre en korrekt håndhævelse af Chicago-konventionen, herunder at konventionen ikke fandt anvendelse på statsfly. Samtidig blev medlemsstaterne opfordret til at sikre, at overflyvningstilladelser kun blev udstedt mod garanti om overholdelse af menneskerettighederne. Parlamentet anså det endvidere for nødvendigt, at Tokyo-konventionen om lovovertrædelser og visse andre handlinger begået ombord på luftfartøjer blev håndhævet effektivt. Parlamentet opfordrede Kommissionen til at vedtage passende lovgivningsforslag om transportsikkerheden samt at undersøge mulighederne for at fastsætte bestemmelser om benyttelse, kontrol og forvaltning af det europæiske luftrum.

Europa-Parlamentet opfordrede medlemsstaterne til at færdiggøre ratificeringen af udleveringsaftalen mellem EU og USA. Endvidere blev de europæiske lande opfordret til at ratificere FN's konvention om beskyttelse mod tvungne forsvindinger og den valgfrie protokol til FN konventionen mod tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf samt til at håndhæve princippet om non-refoulement. De europæiske lande burde fastlægge klare undtagelsesregler om ophævelse af staters immunitet, hvor der var sket krænkelse af menneskerettigheder. Europa-Parlamentet fandt, at interne tjenester i Rådet og Kommissionen burde styrkes i forbindelse med gennemførelsen af EU's sikkerhedsstrategi og terrorbekæmpelsesstrategi i samarbejde med medlemsstaterne. I forhold til forbindelserne til tredjelande opfordrede Europa-Parlamentet EU til at understrege, at terrorbekæmpelse skulle ske inden for strafferettens og folkerettens rammer.

I sine endelige konklusioner opfordrede Europa-Parlamentet EU-institutionerne til at leve op til forpligtelserne som følge af EU-traktatens artikel 7, og at Rådet lagde pres på de berørte regeringer til at fremlægge alle oplysninger for Rådet. Parlamentet fandt, at traktaternes princip om loyalt samarbejde, hvorefter medlemsstaterne og EU-institutionerne havde pligt til at sikre opfyldelsen af deres forpligtelser efter traktaterne, ikke var blevet overholdt. På grundlag af journalistiske kilder om fortsat ulovlige tilbageholdelser og fangetransporter opfordrede Europa-Parlamentet til et antiterrortopmøde mellem EU og USA. Parlamentet pålagde

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender at varetage den politiske opfølgning på det midlertidige udvalgs arbejde.

### Opfølgning

Efter vedtagelsen af Europa-Parlamentets beslutning af 14. februar 2007 var der en opfølgende drøftelse i Europa-Parlamentet den 26. september 2007, hvor der ikke fremkom nyt. På tidspunktet for denne redegørelses udarbejdelse overvejede Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, om udvalget skal udarbejde en initiativbetænkning. Det er uafklaret, om Europa-Parlamentet vil gå videre med sagen.