

REDEGØRELSE VEDRØRENDE HEMMELIGE CIA-FLYVNINGER I DANMARK, GRØNLAND OG FÆRØERNE

23. oktober 2008

Den Tværministerielle Arbejdsgruppe for Udarbejdelse af Redegørelse
vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne

Indholdsfortegnelse

Resumé	5
1. Redegørelsens baggrund og formål	9
1.1 Baggrund.....	9
1.2 Formål.....	11
1.3 Afgrænsning.....	11
1.4 Indhold.....	13
2. Regler for overflyvninger og mellemlandinger	15
2.1 Tilladelsesregimer.....	15
2.1.1 Civile fly.....	15
2.1.1.1 Generelt om regler for civil luftfart.....	15
2.1.1.1.1 Chicago-konventionen.....	16
2.1.1.1.2 Tokyo-konventionen.....	16
2.1.1.1.3 EU-regler.....	17
2.1.1.1.4 Danske regler - Luftfartsloven.....	17
2.1.1.2 Privatfly, rutefly og charterfly.....	18
2.1.1.2.1 Chicago-konventionen.....	18
2.1.1.2.2 Luftfartsloven.....	18
2.1.2 Statsfly.....	18
2.1.2.1 Civile statsfly.....	19
2.1.2.1.1 Den internationale definition.....	19
2.1.2.1.2 Den danske definition.....	20
2.1.2.1.2.1 Danske procedurer for civile statsfly.....	20
2.1.2.1.3 Den amerikanske definition.....	21
2.1.2.1.4 Sammenfatning.....	22
2.1.3 Militære statsfly.....	22
2.1.3.1 Danske regler generelt.....	22
2.1.3.2 NATO-fly.....	23
2.1.3.2.1 NATO-beslutningen af 4. oktober 2001.....	23
2.1.3.3 Danske procedurer for militære statsfly.....	25
2.1.3.4 Forsvarsaftalen Grønland.....	27
2.1.4 Dansk praksis for indhentning af tilladelser i udlandet.....	28
2.2 Procedurer og kontrolforanstaltninger.....	29
2.2.1 Myndighedsansvar for dansk luftrum.....	29
2.2.2 Flyveplans- og afgiftssystemet.....	30
2.2.2.1 Luftfartstjenester generelt.....	30
2.2.2.2 Danmark – København FIR.....	31
2.2.2.2.1 Lufttrafiktjeneste.....	31
2.2.2.2.2 Flyveinformationstjeneste.....	32
2.2.2.2.3 Flyvekontrolltjeneste.....	32
2.2.2.2.4 Flyveplaner.....	33
2.2.2.2.5 Afgifter.....	35
2.2.2.2.5.1 Generelt.....	35
2.2.2.2.5.2 Områdekontrolltjeneste.....	36

2.2.2.2.5.3.	Tårn- og indflyvningskontrolstjeneste.....	36
2.2.2.3.	Grønland– Søndrestrøm FIR.....	37
2.2.2.3.1.	Lufttrafiktjeneste	37
2.2.2.3.2.	Flyveplaner	37
2.2.2.3.3.	Overflyvningsafgifter (En Route afgifter) – Søndrestrøm FIR.....	37
2.2.2.4.	Færøerne	38
2.3.	Overtrædelse	38
2.3.1.	Udenlandske operatørers kendskab til danske regler	38
2.3.2.	Danske myndigheders reaktionsmuligheder	39
2.3.2.1.	Nægtelse af overflyvning	39
2.3.2.2.	Indgreb under overflyvning	39
2.3.2.3.	Straf og andre retsfølger.....	40
2.3.2.4.	”Blacklisting”	42
2.4.	Mellemlandinger	44
2.4.1.	Kontrol og kompetencer	44
2.4.1.1.	Danmark.....	44
2.4.1.2.	Grønland	46
2.4.1.3.	Færøerne	47
2.4.2.	Indrejsekontrol af udlændinge ved ankomsten af luftfartøjer	48
2.4.2.1.	Danmark.....	48
2.4.2.2.	Færøerne og Grønland	48
2.4.2.3.	Personkontrol ved ydre grænser.....	49
2.4.2.4.	Konsekvenser af ulovlig indrejse mv.....	49
2.4.2.4.1.	Danmark	49
2.4.2.4.2.	Færøerne og Grønland	50
3.	Andre relevante regler	51
3.1.	Menneskeretlige regler.....	51
3.1.1.	Hemmelige fængsler	51
3.1.2.	Tortur.....	53
3.1.3.	Ansvar for medvirken.....	54
3.2.	Transit af frihedsberøvede personer.....	54
3.2.1.	Myndighedskontrol	55
3.2.2.	Konsekvenser af overtrædelse.....	55
4.	Hemmelige CIA-flyvninger. Påstande og fakta	57
4.1.	Indledning	57
4.2.	USA.....	57
4.3.	Dokumenterede sager.....	61
4.4.	Internationale undersøgelser	63
4.4.1.	Europarådet	63
4.4.1.1.	Europarådets Generalsekretærs undersøgelser	63
4.4.1.2.	Europarådets Parlamentariske Forsamling	65
4.4.1.3.	Europa-Parlamentet.....	66
4.4.1.3.1.	Reaktion og vurdering	67
4.5.	Andre landes nationale undersøgelser	69
4.5.1.	Baggrund	69
4.5.2.	Nationale undersøgelser	69
4.5.3.	Andre undersøgelser.....	71
4.5.4.	Presseomtale.....	71

4.6.	NGO-rapporter	72
5.	Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne?	73
5.1.	Baggrund	73
5.2.	Undersøgelse af konkrete flyvninger og mellemlandinger	73
5.2.1.	Indledning	73
5.2.2.	Resultatet	75
5.3.	Særligt om DR-Dokumentaren ”CIA’s danske forbindelse	76
5.3.1.	Undersøgelsens ramme	77
5.3.2.	De enkelte konklusioner	78
5.3.2.1.	L.W. Kildeer	78
5.3.2.2.	De private flyselskaber	80
5.3.2.3.	De kortlagte ruter	81
5.3.2.4.	De anvendte lufthavne	81
5.3.3.	Sammenfatning	82
5.4.	Danske, grønlandske og færøske myndigheders kendskab og ageren	82
5.4.1.	De relevante myndigheder	83
5.4.2.	Kendskab	86
5.4.3.	Orientering af Folketing, Hjemmestyre, Landsstyre	90
5.5.	Kontakter med USA	90
6.	Sammenfatning og konklusion	92
7.	Arbejdsgruppens anbefalinger	97
7.1.	Reaktion over for USA	97
7.2.	Nationale reaktioner	97
7.3.	Et styrket internationalt regelsæt	98
7.3.1.	ICAO	98
7.3.2.	Europarådet	98
English Summary		99
Forkortelsesliste		104
Bilagsfortegnelse		106

Resumé

I Danmark, Grønland og Færøerne har der navnlig siden midten af 2005 været fokus på forlydenderne om CIA's anvendelse af civilt indregistrerede fly til hemmelige og ulovlige transporter af tilbageholdte personer til lande, hvor de risikerer at blive udsat for tortur. Den danske regering har konsekvent anført, at ingen danske myndigheder lå inde med oplysninger om CIA-overflyvninger af og mellemlandinger i Danmark, Grønland og Færøerne. Regeringen har endvidere oplyst, at man fra dansk side gentagne gange har taget sagen op med USA og klart markeret, at man ikke ønsker dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum og lufthavne anvendt til flyvninger/mellemlandinger, der ikke er i overensstemmelse med folkeretten.

Den 30. januar 2008 bragte DR1 et dokumentarprogram med titlen "CIA's danske forbindelse". Dokumentarprogrammet søgte at påvise, at en række specifikke amerikanske private flyselskaber var CIA-dækselskaber, samt at fly fra disse selskaber har fløjet gennem dansk/grønlandsk luftrum som led i CIA's fangeprogram, og i alt fald i ét tilfælde har mellemlandet i lufthavnen i Narsarsuaq i Grønland.

I lyset af oplysningerne om mellemlandingen i Narsarsuaq og sammenkædningen mellem dette fly og CIA valgte regeringen samme dag at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, der skulle se nærmere på sammenhængen i de fremlagte oplysninger og om nødvendigt inddrage de amerikanske myndigheder i klarlægning af sagen. Den nedsatte Tværministerielle Arbejdsgruppe for Udarbejdelse af Redegørelse vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne (CIA-arbejdsgruppen) blev sammensat af repræsentanter fra Forsvarskommandoen, Forsvarsministeriet, Færøernes Hjemmestyre, Grønlands Hjemmestyre, Grønlands Lufthavnsvæsen, Justitsministeriet, Naviair, Statens Luftfartsvæsen, Statsministeriet, Transportministeriet og Udenrigsministeriet (formand).

CIA-arbejdsgruppens opgave har været dels at gennemgå alle de hidtidige oplysninger om påståede CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne, dels at gennemgå de oplysninger som kom frem i dokumentarprogrammet "CIA's danske forbindelse". Denne redegørelse er resultatet af CIA-arbejdsgruppens samlede gennemgang af de foreliggende oplysninger.

Formålet med redegørelsen er ikke en altomfattende undersøgelse af CIA's hemmelige fangetransporter og –programmer. Som en konsekvens heraf behandler redegørelsen primært de foreliggende oplysninger om mulige hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne og danske, grønlandske og færøske myndigheders eventuelle kendskab hertil. For fuldstændighedens skyld indeholder redegørelsen imidlertid en række informationer vedrørende forhold uden for Danmark af betydning for sagen, herunder gennemgang af allerede iværksatte nationale og internationale undersøgelser af CIA's hemmelige fangeprogram og fangetransporter.

Redegørelsen søger at besvare følgende tre overordnede spørgsmål:

- Har CIA gennemført ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum?
- I hvilket omfang har USA i givet fald krænket sine internationale forpligtelser i forhold til Danmark?

- Har danske, grønlandske og færøske myndigheder haft kendskab til sådanne ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk eller færøsk territorium?

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, hvordan det sikres, at ulovlige fangetransporter ikke finder sted i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum i fremtiden.

Redegørelsens kapitel 1 fastlægger den retlige ramme for besvarelsen, herunder redegørelsens baggrund, formål og indhold. Kapitel 2 indeholder en gennemgang af de relevante internationale og danske regler for overflyvninger og mellemlandinger af civile privatfly, rute-fly, charterfly, civile statsfly samt militære statsfly. Kapitel 3 indeholder en gennemgang af øvrige relevante regelsæt.

Redegørelsens kapitel 4 indeholder en beskrivelse af baggrunden og historikken vedrørende de hemmelige CIA-flyvninger. Beskrivelsen er baseret på en gennemgang af alle de foreliggende oplysninger, herunder de væsentligste internationale og nationale undersøgelser inklusiv undersøgelserne i Europarådet og i Europa-Parlamentet.

I redegørelsens kapitel 5 redegøres for sagens forløb i Danmark, Grønland og Færøerne. Dette afsnit indeholder en gennemgang af påstandene om de hemmelige CIA-flyvninger i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum, herunder særligt i forhold til DR's dokumentarprogram, samt en redegørelse for de danske, grønlandske og færøske myndigheders oplysninger og ageren i sagen.

I kapitel 6 konkluderer arbejdsgruppen på baggrund af det foreliggende materiale på de centrale spørgsmål i sagen, herunder hvorvidt USA har krænket sine internationale forpligtelser over for Danmark, og hvorvidt danske, grønlandske og færøske myndigheder i givet fald havde kendskab hertil og et eventuelt ansvar og/eller medansvar. Afslutningsvis indeholder redegørelsen i kapitel 7 en række anbefalinger til den videre håndtering af sagen både i Danmark og internationalt, herunder mulighederne for at styrke det internationale regelsæt vedrørende civile flyvninger i andre landes luftrum.

På baggrund af de for arbejdsgruppen foreliggende oplysninger har arbejdsgruppen draget følgende hovedkonklusioner.

1. DR's dokumentarprogram "CIA's danske forbindelse" fremlagde en sammenhængende kæde af indicier, som sandsynliggjorde, at der var en forbindelse mellem et fly, der havde mellemlandet i Grønland og personer med tilknytning til CIA. Det har imidlertid ikke været muligt for arbejdsgruppen hverken at be- eller afkræfte denne forbindelse.
2. Der er ikke med en amerikansk besvarelse af spørgsmål herom fra dansk side sket en endelig afklaring af, hvorvidt der er gennemført CIA-overflyvninger i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum, herunder transport af tilbageholdte personer.

3. Der er ikke overensstemmelse mellem den danske og den amerikanske fortolkning af de internationale regler vedrørende overflyvning af andre stater.
4. Det kan på baggrund af de for CIA-arbejdsgruppen foreliggende oplysninger hverken bekræftes eller afvises, at der har været gennemført ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum.
5. Der foreligger ikke oplysninger, der dokumenterer eller sandsynliggør, at danske, grønlandske og færøske myndigheder skulle have haft eller har en viden om eventuelle ulovlige CIA-flyvninger, herunder ulovlige fangetransporter. Den danske regering har derfor ikke og har ikke haft et medansvar for sådanne flyvninger.
6. Det kan ikke udelukkes, at man fra amerikansk side fortsat vil benytte hemmelige fangeprogrammer, og at disse programmer blandt andet indebærer ulovlige fangetransporter. Relevante danske, grønlandske og færøske myndigheder bør derfor være særligt opmærksomme på, at dansk, grønlandsk og færøsk territorium anvendes i overensstemmelse med nationale og internationale regler.
7. Såfremt der på et fremtidigt tidspunkt måtte blive anmodet om samtykke til gennemførelsen af en efterretningsoperation i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum, vil en sådan anmodning skulle afvejes i forhold til Danmarks menneskerettighedsforpligtelser. Der kan ikke fra dansk side gives samtykke til transport af tilbageholdte personer, hvor der måtte være væsentlige grunde til at antage, at de transporterede personer risikerer at blive udsat for tortur eller andre overgreb og krænkelser af de tilbageholdte personers menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder.
8. De eksisterende danske kontrolregimer er tilstrækkelige til at sikre, at de relevante myndigheder har de nødvendige muligheder for at gribe ind, hvis myndighederne skulle få konkret kendskab til en ulovlig fangetransport på vej mod eller i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum.
9. Det vil ikke være muligt på forhånd at fastslå, om et konkret fly vil blive anvendt til ulovlige fangetransporter, og det giver derfor ikke mening at håndhæve et flyveforbud over for konkrete fly.
10. Da det ikke kan udelukkes, at man fra amerikansk side fortsat vil benytte hemmelige fangeprogrammer, og at disse programmer blandt andet indebærer ulovlige fangetransporter bør man fra dansk side efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat tage kraftig afstand fra sådanne programmer både i de relevante internationale fora og i bilaterale kontakter med USA.

På baggrund af ovenstående konklusioner anbefaler CIA-arbejdsgruppen, at regeringen tager følgende nye fremadrettede skridt i sagen:

Arbejdsgruppen anbefaler, at regeringen

- klart og utvetydigt meddeler USA, at enhver transport af tilbageholdte gennem dansk, grønlandsk og færøsk territorium uden danske myndigheders udtrykkelige tilladelse er en krænkelse af dansk suverænitet og uacceptabelt;
- meddeler USA, at fly, der opereres af udenlandske efterretningstjenester, herunder transporterer tilbageholdte personer, efter dansk opfattelse er civile statsfly og derfor i medfør af Chicago-konventionen og dansk lovgivning alene kan overflyve dansk, grønlandsk og færøsk territorium på grundlag af en forudgående tilladelse fra de danske myndigheder;
- indskærper overfor USA, at et eventuelt dansk samtykke til en amerikansk anmodning om tilladelse til civil statsflyvning, kun vil kunne gives, såfremt det vurderes at være foreneligt med Danmarks menneskerettighedsforpligtelser.
- over for USA klart og udtrykkeligt fortsat markerer, at man fra dansk side tager afstand fra ulovlige fangetransporter, hvilket vil sige transport af tilbageholdte, der finder sted uden for rammerne af relevante national og international lovgivning; og
- fortsat ved enhver given lejlighed – såvel multilateralt som bilateralt – tager afstand fra alle tiltag, som krænker tilbageholdtes rettigheder, herunder hemmelige tilbageholdelser, tidsubestemt tilbageholdelse, samt anvendelse af tortur og anden grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling;

Arbejdsgruppen anbefaler, at regeringen og landstyrene instruerer samtlige relevante danske, grønlandske og færøske myndigheder om

- at gennemføre alle de kontrolforanstaltninger af flyvninger, som lovgivningen giver mulighed for, hvor der foreligger konkret mistanke om ulovlige fangetransporter;
- at konkret viden om eventuelle ulovlige CIA-overflyvninger på vej ind i eller i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum straks rapporteres videre til den i den konkrete situation relevante danske, grønlandsk og færøske myndighed med henblik på en øjeblikkelig håndtering af situationen i henhold til de i redegørelsen beskrevne kontrolforanstaltninger.

Arbejdsgruppen anbefaler,

- at regeringen for så vidt angår uklarheden om definitionen af statsfly arbejder for, at dette spørgsmål – på baggrund af resultaterne af arbejdet i Europarådet og i samarbejde med de europæiske luftfartsorganisationer, herunder EU og ECAC – tages op i den internationale luftfartsorganisation, ICAO.
- at regeringen tager initiativ til en drøftelse med relevante samarbejdspartnere i Europarådet, om de gældende regler om kontrol med udenlandske efterretningstjenester, kontrol af fly og immunitet udgør en tilstrækkelig beskyttelse mod krænkelse af menneskerettighederne.

1. Redegørelsens baggrund og formål

1.1 Baggrund

Truslen fra international terrorisme er en af vor tids store sikkerhedspolitiske udfordringer. Det er derfor en central prioritet for det internationale samfund at bekæmpe terrorisme, herunder gennem et styrket internationalt efterretningssamarbejde. Samtidig skal kampen mod terrorisme gennemføres i fuld overensstemmelse med gældende folkeret, herunder menneskerettighederne. Den danske regering har konsekvent fremhævet dette aspekt i debatten om terrorbekæmpelse.

Udlevering af eftersøgte og mistænkte personer mellem stater og dermed transport af de pågældende fra en stat til en anden er et ofte anvendt middel i forbindelse med kriminalitetsbekæmpelse, herunder bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. I takt med udviklingen af den internationale strafferet er det endvidere et middel, som i stigende grad anvendes med henblik på at sikre retsforfølgning af personer, som mistænkes for at have begået de værste typer af internationale forbrydelser. Retsforfølgning af mistænkte krigsforbrydere som Slobodan Milosevich og Charles Taylor har således medført, at de pågældende er blevet udleveret fra de stater, hvor de befandt sig, til for eksempel Den Internationale Domstol i Haag, og som en konsekvens heraf er blevet transporteret fra en stat til en anden.

Det er et centralt fælles træk for disse udleveringer og transporter af mistænkte, at de finder sted i overensstemmelse med gældende internationale og nationale regler, som typisk indebærer en form for uafhængig kontrol med udleveringen for eksempel ved en domstol. I en sådan situation vil både udlevering og overførsel, herunder selve transporten af den mistænkte, være fuldt lovlig. I det omfang tilbageholdelse og overførsel af en mistænkt finder sted uden for denne ramme og dermed i modstrid med centrale retslige principper, foreligger en anden situation. Dette er baggrunden for, at den amerikanske efterretningstjeneste CIA's hemmelige tilbageholdelser og overførsler af mistænkte terrorister har givet anledning til omfattende international opmærksomhed og kritik. Denne opmærksomhed og kritik er blevet yderligere forstærket af påstande om, at formålet med disse hemmelige transporter og de tilknyttede hemmelige fængsler har været at kunne afhøre de mistænkte terrorister gennem anvendelse af såkaldte alternative forhørsmetoder, herunder udøvelse af tortur.

I Danmark, Grønland og Færøerne har der navnlig siden midten af 2005 været fokus på forlydenderne om CIA's anvendelse af civilt indregistrerede fly til hemmelige og ulovlige transporter af tilbageholdte personer til lande, hvor de risikerer at blive udsat for tortur. Det er blevet gjort gældende, at sådanne fly har overfløjet og mellemlandet i Danmark, Grønland og Færøerne.

Den danske regering har konsekvent anført, at ingen danske myndigheder lå inde med oplysninger om sådanne CIA-overflyvninger af og mellemlandinger i Danmark, Grønland og Færøerne. Regeringen har endvidere oplyst, at man fra dansk side gentagne gange har taget sagen op med USA og klart markeret, at man ikke ønsker dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum og lufthavne anvendt til flyvninger/mellemlandinger, der ikke er i overensstemmelse med folkeretten.

Den 30. januar 2008 bragte DR1 et dokumentarprogram med titlen "CIA's danske forbindelse". På grundlag af en sammenligning af flyveplaner, afgiftsbetalinger, hotelregistreringer, cateringfakturaer, besætningslister og postregistreringsadresser søgte dokumentarprogrammet at påvise, at en række specifikke amerikanske private flyselskaber var CIA-dækselskaber, samt at fly fra disse selskaber har fløjet gennem dansk/grønlandsk luftrum som led i CIA's fangeprogram, og i alt fald i ét tilfælde har mellemlandet i lufthavnen i Narsarsuaq i Grønland. Uafhængigt heraf påviste programmet, at fly fra de pågældende selskaber har foretaget en række flyvninger mellem USA og destinationer i blandt andet Usbekistan, Afghanistan og Ægypten, der er blevet identificeret som centrale destinationer i CIA's hemmelige fangeprogram.

I lyset af oplysningerne om mellemlandingen i Narsarsuaq og sammenkædningen mellem dette fly og CIA valgte regeringen samme dag at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, der skulle se nærmere på sammenhængen i de fremlagte oplysninger, herunder for så vidt angik Grønland og Færøerne, og om nødvendigt inddrage de amerikanske myndigheder i klarlægning af sagen. Justitsministeren, transportministeren og udenrigsministeren udsendte den 30. januar 2008 en pressemeddelelse, hvoraf det blandt andet fremgik:

"Der skal ikke herske tvivl om regeringens overordnede holdning: vi tager på ingen måde let på påstandene om ulovlige fangetransporter. Regeringen tager konsekvent afstand fra tiltag, som krænker tilbageholdtes rettigheder, herunder ulovlige fangetransporter.

Regeringen har lagt alle de oplysninger frem, som de danske myndigheder er i besiddelse af om de fly, som påstås at have været anvendt til ulovlige fangetransporter. Det er sket i forbindelse med drøftelser i det Udenrigspolitiske Nævn, i Europaudvalget, i en lang række § 20-spørgsmål og i selve Folketingssalen.

Regeringen har ved flere lejligheder taget sagen op med den amerikanske regering. I den forbindelse har regeringen fremhævet, at vi ikke ønsker, at hverken dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum anvendes til formål, der strider mod folkeretten. Det er fortsat regeringens politik.

Regeringen vil nu se nærmere på sammenhængen i de fremlagte oplysninger, herunder for så vidt angår Grønland. Såfremt der i den forbindelse måtte være behov for at inddrage de amerikanske myndigheder, vil regeringen naturligvis gøre dette."

Regeringens beslutning blev uddybet af udenrigsministeren under forespørgsel nr. F 14 i Folketinget den 6. februar 2008 om CIA's anvendelse af dansk-grønlandsk territorium til hemmelige flytransporter af CIA-fanger, herunder om danske myndigheders kendskab til sådanne transportere. Udenrigsministeren udtalte i den forbindelse blandt andet:

"Allerede i sidste uge nedsatte jeg en arbejdsgruppe med deltagelse fra alle de relevante ministerier, og som også repræsentanter for Grønland og Færøerne er blevet inviteret til at deltage i. De vil nu gennemgå de nye oplysninger. Samtidig vil de gennemgå alle de hidtidige oplysninger om påståede CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne. Disse undersøgelser vil resultere i en samlet redegørelse, hvor alle de oplysninger, som regeringen har, vil blive lagt frem. Endvidere vil vi kontakte USA med henblik på at få afklaret de spørgsmål, som måtte opstå."

1.2 Formål

Den nedsatte Tværministerielle Arbejdsgruppe for Udarbejdelse af Redegørelse vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne (CIA-arbejdsgruppen) har været sammensat af repræsentanter fra Forsvarskommandoen, Forsvarsministeriet, Færøernes Hjemmestyre, Grønlands Hjemmestyre, Grønlands Lufthavnsvesen, Justitsministeriet, Naviair, Statens Luftfartsvæsen, Statsministeriet, Transportministeriet og Udenrigsministeriet (formand).

CIA-arbejdsgruppens opgave har været dels at gennemgå alle de hidtidige oplysninger om påståede CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne, dels at gennemgå de oplysninger, som kom frem i DR1's udsendelse "CIA's danske forbindelse". Den nærmere afgrænsning af redegørelsen fremgår af nedenstående afsnit 1.3.

CIA-arbejdsgruppen har siden dens nedsættelse ultimo januar 2008 afholdt 7 møder. Parallelt hermed har hver af de involverede myndigheder gennemgået alle de for sagen relevante oplysninger under hvert myndighedsområde med henblik på at kortlægge de faktiske omstændigheder i sagen samt de pågældende myndigheders eventuelle kendskab til de påståede CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne.

Som et led i arbejdet med denne redegørelse har arbejdsgruppen haft kontakt med en række relevante lande, herunder særligt USA. Resultatet af disse kontakter indgår i redegørelsen i det omfang, dette har været muligt uden at krænke den internationale kutyme, hvorefter det konkrete indhold af diplomatiske kontakter mellem stater ikke offentliggøres.

Denne redegørelse er resultatet af CIA-arbejdsgruppens samlede gennemgang af de foreliggende oplysninger. Redegørelsen indeholder en række anbefalinger til regeringen.

1.3 Afgrænsning

Formålet med denne redegørelse er ikke en altomfattende undersøgelse af CIA's hemmelige fangetransporter og –programmer. Der er tale om en gennemgang af oplysninger om påståede CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne. Der er derfor behov for på en række punkter nærmere at fastlægge rammerne for redegørelsen. Det gælder karakteren af de undersøgte flyvninger samt den nærmere geografiske og tidsmæssige afgrænsning af sammenhængen med blandt andet CIA's hemmelige fangeprogrammer.

Udgangspunktet for sagen om hemmelige CIA-flyvninger er CIA's såkaldte særlige programmer vedrørende håndtering af terrorismistænkte. Den amerikanske Præsident bekræftede den 6. september 2006, at CIA havde sådanne særlige programmer, hvor man tilbageholdt terrorismistænkte i hemmelige fængsler, jf. afsnit 4.2. USA må nødvendigvis i den forbindelse have anvendt et logistisk system til transport af de mistænkte terrorister. Dette er blevet bekræftet i en række dokumenterede sager, jf. afsnit 4.3. Spørgsmålet er, om sådanne transportere med mistænkte terrorister har fundet sted i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum.

Som anført i indledningen er det ikke alle fangetransporter, der er ulovlige. Fangeoverførsler, der finder sted inden for rammerne af relevant national og international lovgivning og i et samarbejde mellem to eller flere stater, er som udgangspunkt lovlige. Det er således normal praksis, at mistænkte eller dømte personer udleveres og overføres mellem stater med henblik på domstolsprøvelse eller afsoning. Hvis tilbageholdelse af en person og/eller transporten af den pågældende fra en stat til en anden stat derimod finder sted uden for rammerne af national og international lovgivning, er der tale om en ulovlig fangeoverførsel, der kan udgøre en overtrædelse af den nationale lovgivning i det land, hvor tilbageholdelsen og/eller transporten finder sted, og af folkeretten, herunder af den overførte persons menneskerettigheder.

Hvorvidt en given fangetransport er lovlig, vil bero på en konkret vurdering af hver enkelt situation, herunder hvorvidt overførslen finder sted i naturlig forlængelse af en strafferetlig proces, hvor den overførte person har nydt beskyttelse i overensstemmelse med grundlæggende retsgarantier, herunder muligheden for at få efterprøvet det juridiske grundlag for overførslen.

Den internationale kritik af de af CIA gennemførte fangetransporter har været rettet mod situationer, hvor der ikke har været – eller ikke har været et tilstrækkeligt klart - juridisk grundlag for overførslen, og hvor de generelle retssikkerhedsgarantier for de overførte personer ikke er blevet respekteret. I denne situation er der juridisk tale om ”extraordinary renditions” i modsætning til ”renditions”, som dels anvendes som betegnelse for lovlige fangeoverførsler, dels som en samlebetegnelse for alle fangeoverførsler. Der henvises til Venedig Kommissionens rapport, jf. bilag 13. Denne redegørelse vedrører alene ”extraordinary renditions”, som i det følgende vil blive benævnt ”ulovlige fangetransporter”.

Redegørelsen behandler således ikke fangetransporter af frihedsberøvede, som måtte have fundet sted i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum i overensstemmelse med relevante internationale og nationale regler, jf. dog afsnit 3.2.

Redegørelsen behandler som udgangspunkt alene spørgsmålet om ulovlig transport af fanger i form af tilbageholdte terrorismistænkte gennem dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum. Redegørelsen behandler dog i afsnit 3.1.3. og i kapitel 6 spørgsmålet, om Danmark kan ifalde et folkeretligt ansvar for flyvninger gennem dansk, grønlandsk og færøsk luftrum af fly, som forud eller efterfølgende måtte have været blevet anvendt til ulovlige fangetransporter andre steder i verden.

Geografisk omhandler redegørelsen Rigsfællesskabet, det vil sige det danske, grønlandske og færøske luftrum og territorium. Som en konsekvens heraf behandler redegørelsen primært de foreliggende oplysninger om mulige hemmelige CIA-flyvninger inden for dette område og danske, grønlandske og færøske myndigheders eventuelle kendskab hertil. For fuldstændighedens skyld indeholder redegørelsen imidlertid en række informationer vedrørende forhold uden for Danmark af betydning for sagen, herunder gennemgang af allerede iværksatte nationale og internationale undersøgelser af CIA's hemmelige fangeprogram og fangetransporter. Det falder derimod uden for rammerne af redegørelsen nærmere at beskrive eller klarlægge omfanget af USA's eller andre landes øvrige efterretningsoperationer og militære operationer gennemført i kampen mod den internationale terrorisme.

For så vidt angår selve transporterne bemærkes, at kernen i påstandene om hemmelige CIA-flyvninger i alle relevante internationale rapporter om sagen er, at disse gennemføres i civile privatfly (det vil sige fly, der har civil registrering – i modsætning til militær registrering – og som ikke anvendes til statsformål eller erhvervsmæssig transport som for eksempel rute-fly eller charterfly) under dække af, at der er tale om civile privatflyvninger underlagt de almindelige internationale regler om civile privatflyvninger på trods af, at der reelt er tale om flyvninger med et statsligt formål – overførsel af tilbageholdte personer. Redegørelsen vil derfor i relation til selve flyvningerne især fokusere på denne problemstilling.

Der har imidlertid i den offentlige debat i Danmark ligeledes været en del fokus på, hvorvidt der for eksempel i en NATO-sammenhæng er givet mandat til hemmelige fangetransporter inden for rammerne af igangværende militære operationer. Redegørelsen vil derfor for fuldstændighedens skyld indeholde en beskrivelse af det samlede regelgrundlag for alle typer overflyvninger i dansk, grønlandsk og færøske luftrum og dermed også af de regler, som gælder for militære statsfly.

Det internationale samfund, herunder Danmark og USA, har i årtier været involveret i politimæssige og militære operationer imod internationale terrorister og terrorgrupperinger. Intensiteten af den internationale indsats imod terror blev imidlertid kraftigt forstærket efter terrorangrebet imod World Trade Center og Pentagon den 11. september 2001. Hovedparten af de elementer i især den amerikanske indsats i kampen mod terrorisme, som har givet anledning til international debat, herunder fangelejren på Guantánamo-basen, særlige forhørsmetoder, hemmelige fangeprogrammer m.v., knytter sig til perioden efter angrebene. I lyset heraf vil redegørelsen tidsmæssigt fokusere på perioden efter september 2001.

Sammenfattende er det overordnede formål med redegørelsen således at besvare følgende tre spørgsmål:

- Har CIA gennemført ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum?
- I hvilket omfang har USA i givet fald krænket sine internationale forpligtelser i forhold til Danmark?
- Har danske, grønlandske og færøske myndigheder haft kendskab til sådanne ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk eller færøsk territorium?

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, hvordan det sikres, at ulovlige fangetransporter ikke finder sted i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum i fremtiden.

1.4. Indhold

Det er nødvendigt indledningsvis at fastlægge det retlige grundlag for besvarelsen af disse spørgsmål. Redegørelsens kapitel 2 indeholder derfor en gennemgang af de relevante internationale og danske regler for overflyvninger og mellemlandinger af civile privatfly, charterfly, civile statsfly samt militære statsfly. Kapitel 3 indeholder en gennemgang af øvrige relevante regelsæt.

Redegørelsens kapitel 4 indeholder en beskrivelse af baggrunden og historikken vedrørende de hemmelige CIA-flyvninger. Beskrivelsen er baseret på en gennemgang af alle de foreliggende oplysninger, herunder de væsentligste internationale og nationale undersøgelser inklusiv undersøgelserne i Europarådet og i Europa-Parlamentet.

I redegørelsens kapitel 5 redegøres for sagens forløb i Danmark, Grønland og Færøerne. Dette afsnit indeholder en gennemgang af påstandene om de hemmelige CIA-flyvaktiviteter i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum, herunder særligt i forhold til DR's dokumentarprogram, samt en redegørelse for de danske, grønlandske og færøske myndigheders oplysninger og ageren i sagen.

I kapitel 6 konkluderer arbejdsgruppen på baggrund af det foreliggende materiale på de centrale spørgsmål i sagen, herunder hvorvidt USA har krænket sine internationale forpligtelser over for Danmark, og hvorvidt danske, grønlandske og færøske myndigheder i givet fald havde kendskab hertil og et eventuelt ansvar og/eller medansvar. Afslutningsvis indeholder redegørelsen i kapitel 7 en række anbefalinger til den videre håndtering af sagen både i Danmark og internationalt, herunder mulighederne for at styrke det internationale regelsæt vedrørende civile flyvninger i andre landes luftrum.

2. Regler for overflyvninger og mellemlandinger

Det følger af det folkeretlige princip om staters suverænitet, at en stat selv kan bestemme hvem og på hvilken måde, den vil tillade adgang til statens territorium, herunder søterritoriet og luftrummet over land- og søterritoriet. Dette indebærer blandt andet, at et fly - uanset type, formål og nationalitet - som udgangspunkt kun må gennemflyve en stats luftrum eller foretage landing i den pågældende stat, såfremt staten udtrykkeligt har tilladt dette.

En stat kan imidlertid vælge at indgå internationale aftaler, som fraviger det folkeretlige udgangspunkt. Dette er tilfældet for Danmarks vedkommende, når det gælder fremmede flys adgang til dansk, grønlandsk og færøsk luftrum og territorium. Formålet med dette kapitel er at gennemgå de internationale og nationale regler vedrørende flytrafik, som er relevante i relation til hemmelige CIA-flyvninger.

Den særlige regulering, der gælder flytrafik, har først og fremmest til formål at give civile privatfly, charterfly og rutefly en særlig let adgang til staternes luftrum. Baggrunden herfor er ønsket om at fremme privatflyvningen og den erhvervsmæssige flytransport. Et tilsvarende hensyn gør sig ikke gældende for statslige flyvninger, herunder med militære statsfly, hvor hovedreglen om udtrykkelig forudgående tilladelse derfor i højere grad er gældende.

På denne baggrund er det i den følgende gennemgang af de relevante regelsæt nødvendigt at sondre mellem civile og statslige fly. Der er endvidere centrale forskelle mellem de regler, der gælder for selve adgangen til luftrummet og territoriet, og de regler, der regulerer danske, grønlandske og færøske myndigheders muligheder for kontrol dels med adgang til luftrummet, dels af fly der lander i Danmark, Grønland eller Færøerne. Disse centrale sondringer er lagt til grund i det følgende.

2.1. Tilladelsesregimer

De danske regler om flyvning fremgår af AIP-Danmark (Aeronautical Information Publication). AIP er en publikation, som udgives af en stat eller efter bemyndigelse af en stat og indeholder sådanne oplysninger af varig natur, som er af væsentlig betydning for luftfarten. En udenlandsk operatør, som vil flyve i dansk luftrum og/eller lande på dansk territorium, har pligt til at sætte sig ind i de regler, der gælder for luftfart i Danmark, og den nemmeste indgang hertil er via AIP'en.

2.1.1. Civile fly

2.1.1.1. Generelt om regler for civil luftfart

Reglerne for civil luftfart, herunder reglerne for overflyvninger og mellemlandinger med civile fly, er reguleret såvel internationalt, herunder i EU, som nationalt.

2.1.1.1.1. Chicago-konventionen

Den centrale internationale regulering er Konventionen om International Civil Luftfart, undertegnet i Chicago den 7. december 1944, med senere ændringer (Chicago-konventionen).

Forløberen til Chicago-konventionen var Pariser-konventionen fra 1919, der helt overordnet regulerede den internationale civile luftfart. Anden Verdenskrig medførte imidlertid en betydelig teknologisk udvikling på luftfartsområdet, og der var således behov for en ny konvention, der tog højde for udviklingen, og som skulle sikre grundlaget for den frie civile luftfart fremover og en hensigtsmæssig afvikling af den stigende civile flytrafik. På den Internationale Civile Luftfartskonference i Chicago i november 1944 blev Chicago-konventionen med tilhørende Transitoverenskomst undertegnet af 52 stater. Konventionen kan tiltrædes af lande, der er medlemmer af FN. Konventionen trådte i kraft i 1947, da den var ratificeret eller tiltrådt af det fastsatte antal lande i henhold til konventionen, herunder de skandinaviske lande. Der er p.t. 190 kontraherede parter. Chicago-konventionen indebar oprettelsen af den civile luftfartsorganisation "International Civil Aviation Organization" (ICAO), som skal sikre internationalt samarbejde og højst mulig ensartethed af reglerne for civil luftfart.

Chicago-konventionen indeholder de grundlæggende bestemmelser for den civile luftfart, som de kontraherende parter, herunder Danmark, er folkeretligt forpligtet til at følge. Desuden har ICAO i en række annekser til Chicago-konventionen fastsat standarder og anbefalinger inden for alle luftfartsmyndighedsområder med det formål at etablere et ensartet minimum sikkerhedsniveau for den internationale luftfart. Danmark er i medfør af Chicago-konventionen forpligtet til at følge standarderne, medmindre der gives meddelelse til ICAO om, at en vedtaget standard ikke implementeres i dansk lovgivning. ICAO publicerer sådanne afvigelser for de øvrige medlemslande. Danmark har kun i begrænset omfang besluttet at meddele afvigelse, og ingen af disse er relevante for denne redegørelse.

Chicago-konventionen gælder også for Grønland og Færøerne.

2.1.1.1.2. Tokyo-konventionen

For fuldstændighedens skyld skal Konventionen angående Lovovertrædelser og Visse andre Handlinger begået ombord på Luftfartøjer (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft) – den såkaldte Tokyo-konvention - nævnes.

Konventionen blev underskrevet i Tokyo 14. september 1963 (af Danmark 21. november 1966) og trådte i kraft 4. december 1969. Baggrunden for konventionen var en bølge af kapringer af civile luftfartøjer, som begyndte i slutningen af 50'erne. Konventionen gælder for overtrædelser af straffelovgivningen og handlinger der, hvad enten de er kriminelle eller ej, har indflydelse på sikkerheden for personer eller ejendom eller truer disciplinen ombord på et civilt luftfartøj registreret i en medlemsstat, mens luftfartøjet flyver eller befinder sig på overfladen af åbent hav eller ethvert andet areal udenfor en stats territorium. Konventionen vedrører ikke anvendelse af civile luftfartøjer til ulovlige fangetransporter og er således ikke relevant for redegørelsen.

2.1.1.1.3. EU-regler

Der vedtages i disse år en lang række EU-bestemmelser i form af forordninger og direktiver om væsentlige forhold på luftfartens område. Formålet er at skabe en sammenhængende og harmoniseret regulering af luftfarten i medlemsstaterne. Denne nye regulering indebærer ændringer i de nationale myndigheders tilrettelæggelse af deres tilsyns- og kontrolvirksomhed, herunder udstedelse af nye licenser eller validering af eksisterende. Denne regulering er i vidt omfang baseret på arbejdet i andre europæiske organisationer, som Joint Aviation Authorities (JAA), Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed (EUROCONTROL) samt Den europæiske Civile Luftfartskonference (European Civil Aviation Conference/ECAC). Arbejdet i disse organisationer har været baseret på de af ICAO fastsatte regler, men der er på en række områder fastsat mere detaljerede regler. EU har oprettet etagentur, Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (European Aviation Safety Agency – EASA), som tager udfordringerne som følge af den hastigt voksende luftfartssektor op. Det betyder for eksempel, at der fremover bliver retligt bindende regler for for eksempel flyveoperationer og udstedelse af licenser til flybesætninger og sikkerhedsgodkendelse af ikke-europæiske luftfartsselskaber. Agenturet har blandt andet til opgave at yde EU sagkyndig rådgivning i forbindelse med 1) udarbejdelse af ny lovgivning, 2) at indføre og føre tilsyn med sikkerhedsregler, herunder tilsyn i medlemsstaterne, 3) at typecertificere luftfartøjer og komponenter og 4) godkende de organisationer, der har med konstruktion, fremstilling og vedligeholdelse af aeronautiske produkter at gøre, samt 5) at udføre sikkerhedsanalyser og forskning.

De gældende EU-regler er ikke relevante i relation til denne redegørelse, da disse regler ikke omfatter regler om tilladelse til overflyvning og mellemlanding for privatfly og statsfly.

2.1.1.1.4. Danske regler - Luftfartsloven

De grundlæggende danske regler for den civile luftfart er indeholdt i luftfartsloven fra 1960 med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 731 af 21. juni 2007, jf. bilag 1. Luftfart inden for dansk område skal efter lovens § 1 finde sted i overensstemmelse med bestemmelserne i loven og de med hjemmel heri udfærdigede forskrifter, medmindre andet følger af EF-forordninger. De detaljerede regler, herunder regler til gennemførelse af Danmarks internationale forpligtelser i medfør af Chicago-konventionen og EU-samarbejdet m.v., fastsættes med hjemmel i luftfartsloven, der er en rammelov, i form af bekendtgørelser og Bestemmelser for Civil Luftfart (BL). Ved bekendtgørelse nr. 1597 af 18. december 2007 er det fastsat, hvilke opgaver i relation til luftfartsloven der er henlagt til Statens Luftfartsvæsen (SLV).

Luftfartsloven finder også anvendelse for Grønland og Færøerne, idet der dog for Grønlands vedkommende er vedtaget særlig grønlandsk lovgivning. Ved § 7 i lov nr. 469 af 6. november 1985 for Grønland om forsyning, trafik, postbesørgelse m.v. fik Grønlands Hjemmestyre således kompetence til, med respekt for bestemmelserne i lov om luftfart, at fastsætte regler om etablering og drift af flyvepladser, herunder helikopterlandingspladser i Grønland, der indgår i den interne flytrafik i Grønland, og som ligger uden for forsvarsområderne, jf. i øvrigt afsnit 5.4.1.

2.1.1.2. Privatfly, rutefly og charterfly

Både Chicago-konventionen og luftfartsloven indeholder bestemmelser om ruteflyvninger, det vil sige regelmæssig erhvervsmæssig lufttransport med passagerer eller gods. Disse regler er imidlertid ikke relevante for denne redegørelse, idet kernen i påstanden om hemmelige CIA-flyvninger er, at disse gennemføres med civile privatfly og ikke med rutefly.

2.1.1.2.1. Chicago-konventionen

I henhold til Chicago-konventionens artikel 5 samt Chicago-konventionens transitoverenskomst kan civile privatfly uden tilladelse overflyve en kontraherende stat og foretage tekniske mellemlandinger og lande på den kontraherende stats territorium og i dens lufthavne med ikke-trafikhæmsende formål for øje.

Efter artikel 5 kan charterflyvning i øvrigt, defineret som ikke-regelmæssig, erhvervsmæssig (mod betaling) lufttransport med passagerer eller gods, til og fra en kontraherende stat finde sted efter de bestemmelser, vilkår og begrænsninger, som den kontraherende stat har fastsat herfor. Charterflyvning er eksempelvis det, som et flyselskab udfører, når det for et rejsebureau befordrer passagerer mod betaling.

Der er derimod ikke tale om charterflyvning, når et flyselskab udlejer et fly til et andet selskab eller en person, og vedkommende selskab eller person selv står for operationen af flyet. Dette indebærer, at reglerne om charterflyvning ikke som udgangspunkt er relevante for nærværende redegørelse, da kernen i påstanden om hemmelige CIA-flyvninger er, at disse gennemføres med civile privatfly, der opereres af CIA selv.

2.1.1.2.2. Luftfartsloven

Danmark har gennemført Chicago-konventionens artikel 5 i national ret gennem luftfartslovens § 2, stk. 1, litra b, hvoraf kan udledes, at der ikke kræves forudgående tilladelse til, at civile privatfly kan overflyve og foretage tekniske mellemlandinger og lande i Danmark, i Grønland og på Færøerne.

2.1.2. Statsfly

Kernen i påstandene om hemmelige CIA-flyvninger er, at CIA anvender civile privatfly til ulovlige fangetransporter. Reglerne om statslige flyvninger er derfor som udgangspunkt ikke relevante for denne redegørelse. Da disse regler imidlertid er relevante for besvarelsen af spørgsmålet, om eventuelle hemmelige CIA-flyvninger i dansk, grønlandsk og færøsk luftrom har fundet sted i overensstemmelse med det internationale regelsæt for flyvning i andre staters luftrum, gøres der nedenfor rede for de relevante dele af dette regelsæt.

2.1.2.1. Civile statsfly

2.1.2.1.1. Den internationale definition

Chicago-konventionen gælder ifølge artikel 3a alene for civile luftfartøjer og ikke for statsluftfartøjer.

I henhold til konventionens artikel 3c må et statsfly fra en kontraherende stat således ikke overflyve eller lande på en anden kontraherende stats territorium uden særlig tilladelse eller særlig aftale eller andet og i overensstemmelse med vilkårene heri. Efter konventionens artikel 4 må staterne endvidere ikke bruge civil luftfart til formål, som ikke er i overensstemmelse med konventionens formål.

Konventionen indeholder imidlertid ikke en klar definition på et statsluftfartøj. Konventionen fastslår, at luftfartøjer anvendt til militære, toldmæssige eller politimæssige formål skal betragtes som statsluftfartøjer, jf. artikel 3b, men det fremgår ikke, om dette er en udtømmende opregning. Spørgsmålet er derfor, om også andre flyvninger med statsligt formål, for eksempel transport af statsoverhoveder, embedsmænd, postflyvninger samt flyvninger udført for andre statslige institutioner end ovennævnte, herunder for efterretningstjenester, der ikke kan opfattes som ”politimæssig”, er omfattet af artikel 3b.

ICAO's sekretariat har i et notat, ICAO Secretariat: Study on “Civil/State Aircraft”, LC/29-WP/2-1, jf. bilag 2, forholdt sig til spørgsmålet om, hvilke fly der kan betragtes som statsfly. Det fremgår af notatet, at flyvninger med luftfartøjer, der anvendes med militært, told- eller politimæssigt formål, altid vil være at betragte som statsflyvninger og derfor ikke er omfattet af Chicago-konventionen. Ifølge notatet er den dominerende opfattelse, at opremsningen er udtømmende, og alle andre flyvninger med statsligt formål ikke er statsflyvninger i Chicago konventionens forstand. Det fremgår dog også af notatet, at det er et fortolkningsspørgsmål, og at der derfor altid vil være gråzoner eller divergerende fortolkninger fra stat til stat.

I notatet fastslås endvidere, at det ikke er ejerskabet af flyet, der er afgørende for, hvorvidt der er tale om statsflyvning. Således vil civile fly, der anvendes til de angivne statslige formål, være at betragte som et statsfly efter Chicago-konventionen.

ICAO's sekretariat foreslog i notatet, at der i ICAO-Rådet blev vedtaget en vejledende fortolkning, der fastslog, at opremsningen i artikel 3b var udtømmende, og at øvrige flyvninger således ville være at betragte som civile flyvninger i Chicago-konventionens forstand. Notatet blev drøftet i ICAO den 22. november 1993. Her fremførte adskillige stater, at det var et interessant papir, men at det ikke nødvendigvis var belejligt med en stringent fortolkning, da det netop var staternes prerogativ at fastsætte nationale regler for statsflyvninger, og at disse fremgik af staternes AIP. Notatet og fortolkningen er således aldrig blevet officielt vedtaget og kan derfor ikke tages som udtryk for den officielle holdning eller fortolkning fra ICAO.

Det bemærkes, at en gruppe af lande i en årrække har arbejdet med dette spørgsmål. Det har imidlertid vist sig meget vanskeligt at opnå enighed i ICAO, om spørgsmålet i det hele taget bør sættes på dagsordenen.

Venedig Kommissionen anfører i sin udtalelse om ulovlige fangetransporter, jf. bilag 13, at det generelt er accepteret, at et flys status i tvivlstilfælde må afgøres ud fra den funktion, som flyet faktisk har på et givent tidspunkt. Kommissionen anfører videre, at et fly må opfattes som et statsfly, når det er under en stats kontrol og udelukkende anvendes af staten til statslige formål. Det fremgår dog samtidig af udtalelsen, at der ikke er international enighed herom, idet Venedig Kommissionen blandt andet henviser til afvigende tysk praksis.

I DR's dokumentarprogram den 30. januar 2008 udtalte æresprofessor i luftfartslov ved Berlins Tekniske Universitet, Elmar Giemulla, at det var en klar overtrædelse af Chicago-konventionen og værre endnu et klart misbrug af konventionen, hvis en statsflyvning ikke var anmeldt til de danske myndigheder.

2.1.2.1.2. Den danske definition

Den danske fortolkning af statsfly i henhold til Chicago-konventionen fremgår af luftfartsloven. I luftfartslovens § 156 er det således bestemt, at luftfart over dansk område med fremmede militære luftfartøjer og med fremmede luftfartøjer, som udelukkende anvendes til statsformål af ikke-erhvervsmæssig art, kun kan finde sted efter forud given tilladelse eller i henhold til bestemmelser for fremmede militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredsforhold. Det fremgår heraf, at et civilt statsluftfartøj er et ikke-militært luftfartøj, som anvendes til statsformål af ikke-erhvervsmæssig art. Efter de danske regler er det således formålet, der er afgørende for flyets status.

Dette indebærer, at et flys status i medfør af dansk ret som civilt privat luftfartøj eller civilt statsluftfartøj i tvivlstilfælde må afgøres ud fra, hvilken funktion det reelt udfører. Som hovedregel må luftfartøjer anses som statsluftfartøjer, når de er under statslig kontrol og udelukkende bruges til statslige formål. Det betyder, at det samme fly kan anses for at være et civilt privat luftfartøj og et civilt statsluftfartøj ved forskellige lejligheder.

Denne danske opfattelse fremgår af AIP-Danmark, og der er således en klar formodning for, at udenlandske flyoperatører, herunder statslige, kender til nævnte danske fortolkning af reglerne om civile statsfly.

Det bemærkes, at når militæret anvender et civilt luftfartøj, får luftfartøjet ikke herved status som militært luftfartøj, da det er luftfartøjets registrering, der er afgørende. Luftfartøjet vil derfor fortsat have status som civilt. Systemet med civil registrering er grundfæstet i Chicago-konventionens kapitel 3. Et civilt registreret luftfartøj, der anvendes af militæret, det vil sige uden at være et militært indregistreret luftfartøj, vil dog skulle anses for et civilt *statsluftfartøj*, hvis militæret anvender det til et formål, der kan betragtes som statsformål af ikke-erhvervsmæssig art.

2.1.2.1.2.1. Danske procedurer for civile statsfly

Tilladelse til overflyvning med fremmed civilt statsfly kan kun finde sted efter forud indhentet tilladelse fra transportministeren.

I perioden fra 2001 og til i dag har der været anvendt tre forskellige procedurer for ansøgning om overflyvningstilladelse af Danmark for civile statsfly.

Frem til den 1. januar 2006 blev anmodninger om overflyvning af og landing på dansk territorium fremsat af den relevante stats herværende diplomatiske repræsentation over for Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet indhentede herefter den fornødne udtalelse fra Statens Luftfartsvæsen (SLV) og varetog kommunikationen af overflyvningstilladelsen til de diplomatiske repræsentationer i Danmark.

Fra 1. januar 2006 til 1. april 2007 var Flyvertaktisk Kommando (FTK) bemyndiget til at udstede overflyvningstilladelser til civile statsflys overflyvning af Danmark. Dette skete ved, at FTK modtog ansøgningen direkte fra den relevante stats herværende diplomatiske repræsentation. FTK indhentede relevante høringssvar og svarede direkte til den relevante ambassade.

Fra 1. april 2007 har SLV varetaget udstedelsen af overflyvningstilladelser til civile statsfly. Den relevante stats herværende diplomatiske repræsentation søger direkte til SLV, der indhenter relevante høringssvar og svarer direkte til den relevante ambassade. Ansøgning om en sådan tilladelse skal indgives senest 10 hverdage, før flyvningen ønskes udført. SLV foretager i forbindelse med ansøgningerne en flyvesikkerhedsmæssig vurdering fra sag til sag, herunder om der er grundlag for at indhente yderligere dokumenter eller for at komme med flyvesikkerhedsmæssige indvendinger eller betingelser for flyvningen. Som hovedregel indhenter SLV ikke dokumenter for de civile statsfly, som forudsættes at opfylde ICAO's standarder i deres egenskab af statsfly, medmindre der som nævnt findes anledning hertil af flyvesikkerhedsmæssige grunde. Hvis SLV er bekendt med udenrigspolitiske hensyn, der bør afstemmes med det sikkerhedsmæssige aspekt, vil SLV i en given sag foranledige, at sagen bliver forelagt Udenrigsministeriet, før tilladelse eventuelt gives.

2.1.2.1.3. Den amerikanske definition

I forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen er der blevet rettet henvendelse til de amerikanske myndigheder med henblik på blandt andet at få afklaret den amerikanske definition af civile statsfly, jf. bilag 31. Det fremgår af det amerikanske svar, jf. bilag 32, at:

"The second question asked for clarification of the U.S. understanding of the terms "civil aircraft" and "state aircraft" under the Chicago Convention. There are no agreed international law definitions of these terms. The Chicago Convention does not include definitions of the terms "state aircraft" or "civil aircraft" but does provide that "[a]ircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft." The U.S. view is that determinations concerning the nature of an aircraft in any particular case should be made taking into account the relevant provisions of the Chicago Convention and any other relevant agreements and the circumstances of the specific mission and aircraft. There is also no U.S. law or regulation of general applicability defining the term "state aircraft". DoD generally does not designate contract commercial aircraft used to transport military personnel and cargo as state aircraft."

Det bemærkes i tilknytning hertil, at USA i praksis har fulgt den danske fortolkning, idet Statens Luftfartsvæsen i 2007 og 2008 har modtaget ansøgninger om tilladelse til overflyvning

af dansk luftrum fra den amerikanske rumfartsorganisation NASA via den amerikanske ambassade og meddelt tilladelse hertil. Da NASA ikke er hverken militær, told eller politimyndighed, må dette tages som udtryk for, at man også fra amerikansk side i den sammenhæng accepterer, at civile statsfly kan være andre fly end de, der er nævnt i Chicago-konventionens artikel 3b.

2.1.2.1.4. Sammenfatning

Sammenfattende er det arbejdsgruppens vurdering, at den af Danmark fastlagte definition af civile statsfly er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Dette indebærer, at Danmark lovligt kan opstille og håndhæve det tilhørende krav om specifik tilladelse til overflyvning af dansk, grønlandsk og færøsk territorium med civile statsfly.

Arbejdsgruppen konstaterer, at der ikke er overensstemmelse mellem den danske og amerikanske definition af civile statsfly. Den amerikanske definition bygger på en række forskellige kriterier, hvilket medfører en uklarhed i forhold til det nærmere indhold.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at et fly, som en statslig myndighed anvender til at transportere tilbageholdte, i overensstemmelse med den danske definition må opfattes som et civilt statsfly. Såfremt en sådan flyvning gennemføres uden udtrykkelig dansk tilladelse, vil den stat, der anvender flyet, krænke sine internationale forpligtelser over for Danmark i medfør af Chicago-konventionen.

2.1.3. Militære statsfly

Som nævnt i indledningen til afsnit 2.1.2. er kernen i påstandene om hemmelige CIA-flyvninger, at CIA anvender civile privatfly til ulovlige fangetransporter. På den baggrund og i lyset af, at denne redegørelse ikke omfatter andre aspekter, herunder militære, af kampen mod international terrorisme, er reglerne for militære statsflys adgang til dansk, grønlandsk og færøsk territorium som udgangspunkt ikke relevante for denne redegørelse. Arbejdsgruppen har derfor ikke fundet det nødvendigt i forhold til redegørelsens formål at udarbejde lister eller lignende over militære flyvninger. Det er dog samtidig fundet nødvendigt kort at beskrive reglerne for militær flys adgang med henblik på at kunne redegøre for de fortolkningspørgsmål, som er blevet rejst herom.

2.1.3.1. Danske regler generelt

I henhold til Chicago-konventionens artikel 3b og Luftfartslovens § 156 betragtes militære fly som statsfly og kræver dermed forudgående tilladelse eller særlig aftale, jf. afsnit 2.1.2.1.1.

Bestemmelserne for militære statsflys adgang til dansk territorium er fastlagt i Kongelig Anordning nr. 224 af 16. april 1999 om fremmede orlogsfartøjers og militære luftfartøjers adgang til dansk område under fredsforhold. I henhold til disse bestemmelser kræver overflyvning og landing på dansk territorium forud indhentet tilladelse ad diplomatisk vej og kan kun gives under forudsætning af, at der forud for flyvningen afgives ICAO-flyveplan til dansk

flyvekontrolmyndigheder, og at flyvningen i øvrigt gennemføres i overensstemmelse med ICAO-retningslinjer samt de danske luftfartsmyndigheders bestemmelser. Militære statsfly i nød samt flyvninger, der udføres i humanitært øjemed med de danske myndigheders godkendelse, er dog undtaget for disse bestemmelser.

I forbindelse med tilladelse til overflyvning og landing med militære statsfly sondres der mellem flyvninger med og uden såkaldt ”farligt gods”, da myndighederne som en sikkerhedsforanstaltning og i forbindelse med iværksættelse af en eventuel redningsaktion skal kende flyets last. Betegnelsen ”farligt gods” dækker over flyvninger med for eksempel ammunition, granater og brændstof. Ved flyvninger med ”farligt gods” sondres der endvidere mellem flyvninger med og uden passagerer. Der gælder således forskellige bestemmelser for definitionen af ”farligt gods”, for hvorvidt der må flyves med denne last samt krav til, hvorledes lasten skal pakkes afhængig af, om flyvningen sker med passagerer eller alene med ”farligt gods”.

2.1.3.2. NATO-fly

Under henvisning til Forsvarskommandoens bestemmelse 110-1 fra februar 2000 (regulation governing the admission of military aircraft of NATO member states to Danish territory in time of peace) skal NATO-lande ikke ansøge om overflyvningstilladelse for militære statsfly ad diplomatisk vej, når der er tale om individuel træning, transport og logistik eller i forbindelse med redningsaktioner. I stedet anmeldes flyvningen direkte af det pågældende lands myndigheder til dansk flyvekontrol, og der indsendes de lovpligtige ICAO-flyplaner forud for overflyvningen.

Denne undtagelse fra de generelle procedurer i forbindelse med ansøgning om overflyvning med militære statsfly gælder imidlertid ikke flyvninger med farligt gods og overflyvning af Færøerne. I tilfælde, hvor der ønskes overflyvning med farligt gods eller overflyvning af Færøerne, skal der søges om overflyvningstilladelse ad diplomatiske veje, som anført ovenfor. Der kan endvidere udstedes generelle tilladelser, som også omfatter sådanne flyvninger, jf. nedenfor.

2.1.3.2.1. NATO-beslutningen af 4. oktober 2001

Efter terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 blev der opbygget en bred international koalition af stater, der var enige om at forstærke indsatsen mod den internationale terrorisme. En naturlig del af denne koalition var de daværende 19 allierede i NATO, herunder Danmark.

Umiddelbart efter terrorangrebene bekræftede FN's sikkerhedsråd med resolution 1368 af 12. september 2001 retten til at udøve individuelt eller kollektivt selvforsvar over for terrorister i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51. Den 28. september 2001 fastslog FN's sikkerhedsråd endvidere med resolution 1373, at terrorangrebet udgjorde en trussel mod den internationale fred og sikkerhed og bekræftede på ny retten til at udøve individuelt eller kollektivt selvforsvar.

NATO-rådet fandt det den 2. oktober 2001 godtgjort, at terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 var af udenlandsk oprindelse. I overensstemmelse med NATO's erklæring

af 12. september 2001 anså man derfor terrorangrebet som omfattet af Washington-traktatens artikel 5. Dette betød, at de øvrige allierede, herunder Danmark, under udøvelsen af retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar skulle bistå USA med at tage de skridt, der var nødvendige til at genoprette og bevare sikkerheden i det nordatlantiske område.

Som et indledende bidrag til sikring af freden i det nordatlantiske område vedtog NATO-rådet den 4. oktober 2001 otte tiltag, der skulle understøtte indsatsen mod den internationale terrorisme.

De allieredes gennemførelse af de otte tiltag skete på dels individuel, dels kollektiv basis. Tiltagene omfattede blandt andet, at efterretningssamarbejdet øgedes; at havne og flyvestationer blev stillet til rådighed for allierede militære statsfly involveret i operationer imod den internationale terrorisme; at der blev udstedt generelle tilladelser til overflyvning og landing for allierede militære statsfly; at sikkerheden øgedes omkring NATO's og individuelle allieredes installationer; at USA's og andre allieredes styrker, der var udset til at gennemføre opgaver i indsatsen mod international terrorisme, blev aflastet; at NATO's varslingsfly blev stillet til rådighed, samt at NATO's stående flådestyrker blev indsat. Der henvises i øvrigt til den fulde liste med iværksatte foranstaltninger, som fremgår af NATO Generalsekretærs pressemeddelelse af 4. oktober 2001. Det bemærkes, at selve beslutningen i overensstemmelse med fast praksis i NATO er fortrolig, men at beslutningens indhold fuldt ud er afspejlet i ovennævnte pressemeddelelse.

Den daværende regering orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn den 3. og den 8. oktober 2001 om alle dele af den amerikanske anmodning om iværksættelse af dels nationale, dels fælles NATO-tiltag på baggrund af Washington-traktatens artikel 5 og den efterfølgende NATO-beslutning af 4. oktober 2001. Endvidere indeholdt beslutningsforslag B 65 af 23. oktober 2001 en gennemgang af NATO-beslutningen. Den nuværende udenrigsminister redegjorde for beslutningen både i Folketingets Udenrigspolitiske Nævn og i Europaudvalget den 28. juni 2007.

Den relevante del af NATO-beslutningen for så vidt angår tilladelser til overflyvning og landing er beslutningen om nationalt at give generelle overflyvningstilladelser for amerikanske og andre allierede militære statsfly.

Det har været regeringens opfattelse, at denne del af NATO-beslutningen kun vedrører militære NATO-flyvninger involveret i indsatsen imod den internationale terrorisme, og at der derfor ikke med beslutningen er givet hjemmel til hemmelige CIA-operationer og fangetransporter på dansk, grønlandsk eller færøsk territorium. Som et led i udarbejdelsen af nærværende redegørelse er der, jf. bilag 31, blevet rettet henvendelse til de amerikanske myndigheder vedrørende spørgsmålet om NATO-beslutningens rækkevidde. Fra amerikansk side har man, jf. bilag 32, anført følgende:

"The third question requested U.S. confirmation about its interpretation of certain blanket overflight clearances provided to the United States by NATO members on October 4, 2001. The United States can confirm that it is its understanding that these overflight clearances apply to military aircraft and that it does not

rely on them as legal justification for intelligence activities in or on Danish, Greenlandic, or Faroese territory or airspace.”

På det grundlag konkluderer arbejdsgruppen, at der er overensstemmelse mellem den danske regerings og de amerikanske myndigheders forståelse af NATO-beslutningen vedrørende generelle overflyvningstilladelser for amerikanske og andre allierede militære statsfly. Tilladelserne vedrører kun militære NATO-flyvninger involveret i indsatsen imod den internationale terrorisme, og beslutningen giver ikke hjemmel til hemmelige CIA-operationer og fangetransporter på dansk, grønlandsk eller færøsk territorium.

2.1.3.3. Danske procedurer for militære statsfly

Udenlandske militære statsflys adgang til dansk territorium kræver som udgangspunkt overflyvningstilladelse indhentet ad diplomatisk vej.

Indtil den 1. januar 2006 blev alle anmodninger om overflyvning af og landing på dansk territorium med militære statsfly fremsat af den relevante stats herværende diplomatiske repræsentation over for Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet indhentede herefter den fornødne tilladelse i samarbejde med Flyvertaktisk Kommando (FTK) og varetog kommunikationen af overflyvningstilladelsen til den relevante diplomatiske repræsentation.

Anmodninger om overflyvning og landing for militære statsfly blev videresendt til FTK, Forsvarsministeriet, Statens Luftfartsvæsen (SLV), Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) samt til Landsstyret på Færøerne via Rigsombudsmanden på Færøerne med anmodning om udtalelse, hvis anmodningen omfattede overflyvning af og landing på Færøerne. Sidstnævnte skete efter ønske fra Færøerne. Udenrigsministeriet modtog herefter telefonisk svar fra FTK med oplysning om tilladelsesnummeret (”Diplomatic Clearance No.”) for flyvningen, samt eventuel udtalelse fra Færøerne. Udenrigsministeriet udfærdigede og sendte på denne baggrund svarnote med tilladelsesnummer til den relevante diplomatiske repræsentation med orientering af FTK og Forsvarsministeriet. Ved anmodninger om landing og ophold på Thule Air Base i Grønland blev ansøgeren henvist til ansøgning direkte hos de amerikanske myndigheder på Thule Air Base.

Pr. 1. januar 2006 skete der en ændring i denne sagsgang, idet herværende udenlandske diplomatiske repræsentationer fra denne dato fremsætter anmodning om overflyvning af og landing på dansk territorium direkte over for FTK, som har direkte kontakt til de relevante landes diplomatiske repræsentation. FTK indhenter desuden høringssvar fra de berørte myndigheder (SLV og Færøerne) og sender svarnote direkte til det relevante lands diplomatiske repræsentation med tilladelsesnummer. FTK behandler også ansøgninger om overflyvning med farligt gods og overflyvning af og landing på Færøerne.

For så vidt angår gennemførelsen af NATO-beslutningen af 4. oktober 2001 besluttede den daværende regering, at man fra dansk side kunne gennemføre den del af NATO-beslutningen, der angik tilladelser til overflyvning og landing, ved at give amerikanske militære statsfly en generel, årlig tilladelse til flyvninger også med farligt gods og overflyvning af Færøerne. Dette var med henvisning til ovenstående en udvidelse af den eksisterende gene-

relle tilladelse, der gav visse typer af militære statsfly fra NATO-landene, herunder USA, tidsubegrænset tilladelse til at overflyve dansk territorium, jf. FKO-bestemmelse 110-1 fra februar 2000 (regulation governing the admission of military aircraft of NATO member states to Danish territory in time of peace). I relation til overflyvning af Færøerne blev der indhentet tilladelse fra Rigsombudsmanden i forbindelse med hver årlig overflyvningstilladelse.

På baggrund af en konkret anmodning fra USA udstedte Danmark den 5. oktober 2001 den første etårige overflyvningstilladelse for amerikanske militære statsfly, under henvisning til NATO-beslutningen af 4. oktober 2001. USA har efter udstedelsen af den første etårige overflyvningstilladelse i 2001 årligt anmodet om forlængelse af tilladelsen. I forbindelse med behandlingen af anmodningerne har Udenrigsministeriet i årene frem til 2006 hvert år hørt FTK og Færøerne forud for forlængelsen af tilladelsen. Da sagsgangen vedrørende indhentningen af overflyvningstilladelse for militære statsfly blev ændret i 2006 overtog FTK ansvaret for udstedelsen af overflyvningstilladelser for militære statsfly og dermed også forlængelse af de etårige tilladelser. FTK har, som Udenrigsministeriet, hørt Færøerne i forbindelse med de etårige forlængelser. Der er i forbindelse med de etårige overflyvningstillader et krav om, at amerikanerne før enhver flyvning indsender en ICAO-flyveplan.

Der har været perioder på enkelte dage i forbindelse med udstedelse af de et-årige overflyvningstilladelser, hvor de særlige tilladelser ikke har været gældende med den konsekvens, at USA ikke i disse perioder har kunnet flyve med farligt gods eller over Færøerne uden specifik tilladelse. Der foreligger dog ingen oplysninger om, at flyvninger over Færøerne eller flyvninger med farligt gods skulle være sket i de mellemliggende dage. Dette er i øvrigt ikke relevant i forhold til påstandene om ulovlige fangetransporter, som er redegørelsens undersøgelsesområde.

I forbindelse med ændringen af sagsgangen vedrørende indhentningen af overflyvningstilladelse for militære statsfly i 2006 blev kompetencen til at udstede overflyvningstilladelse for ”VIP-flyvninger” i såvel militære som civile statsfly, det vil sige flyvninger med statsoverhoveder og/eller regeringschefer, ligeledes overført til FTK. Det blev på denne baggrund besluttet også at lade den etårige overflyvningstilladelse fra 2006 omfatte ”VIP-flyvninger”. Efter 1. april 2007 blev kompetencen til at udstede tilladelser for så vidt angår civile statsfly endeligt overført til Statens Luftfartsvæsen, og efterfølgende tilladelser fra FTK har derfor ikke omfattet tilladelser til ”VIP-flyvning” med civile statsfly.

I den etårige overflyvningstilladelse fra 2006 nævnes desuden ”andre flyvninger”, der refererer til flyvninger med en række militære statsfly som for eksempel lufttankningsfly og rekognosceringsfly, som var indeholdt i den amerikanske anmodning om forlængelse af overflyvningstilladelsen. Der er imidlertid ikke tale om en udvidelse af amerikanske militære statsflys adgang til dansk luftrum i forhold til den eksisterende generelle tilladelse til at overflyve dansk territorium, jf. FKO-bestemmelse 110-1 fra februar 2000.

De et-årige tilladelser udgør alene den tekniske gennemførelse af NATO-beslutningen, eftersom beslutningen af 4. oktober 2001 var tidsubegrænset. De er således ikke udtryk for en

politisk beslutning, herunder en beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, som efter Grundloven ville fordrer inddragelsen af Folketinget.

2.1.3.4. Forsvarsaftalen Grønland

USA's militære tilstedeværelse i Grønland er reguleret i Forsvarsaftalen af 1951 ("Overenskomst i henhold til Den Nordatlantiske Traktat mellem regeringerne i Kongeriget Danmark og Amerikas Forenede Stater om forsvaret af Grønland"). Forsvarsaftalen udgør den overordnede folkeretlige ramme for USA's militære tilstedeværelse i Grønland og danner grundlag for etablering og drift af forsvarsområder (amerikanske installationer) i Grønland.

Aftalen er siden 1951 løbende blevet suppleret med tillægsaftaler. I 2004 underskrev Danmark, Grønland og USA et aftalekompleks, de såkaldte Igaliku-aftaler, som omfatter henholdsvis en opdatering af Forsvarsaftalen af 1951, en erklæring om miljøansvar i Grønland samt en erklæring om økonomisk/teknisk samarbejde. I tilknytning hertil accepterede Danmark og Grønland en amerikansk anmodning om en opgradering af Thule-radaren. Denne opdatering af aftalen betød blandt andet, at Thule Air Base fremover er det eneste tilbageværende amerikanske forsvarsområde i Grønland. Endvidere medførte den, at Grønland nu skal høres om relevante lokale forhold.

Det er i forbindelse med den offentlige debat om CIA's mulige anvendelse af Grønlands luftrum blevet hævdet, at der, inden for rammerne af Forsvarsaftalen, er etableret hjemmel til, at amerikanske myndigheder kan anvende Grønlands territorium og luftrum til hemmelige fangetransporter. Der er i den forbindelse især blevet henvist til formuleringen af Forsvarsaftalens artikel 5, stk. 3, hvoraf det blandt andet fremgår, at:

"under iagttagelse af bestemmelserne i nærværende overenskomsts artikel VI og i overensstemmelse med sådanne almindelige regler, som begge parter bliver enige om ... har regeringen i Amerikas Forenede Stater for sine ... luftfartøjer ... ret til fri adgang og færden mellem forsvarsområderne overalt i Grønland, herunder territorialfarvandene, til lands, til søs og i luften... De Forenede Staters luftfartøjer har adgang til at overflyve og lande på et hvilket som helst område i Grønland, herunder de grønlandske territorialfarvande, uden andre indskrænkninger end sådanne, hvorom der måtte blive opnået enighed."

Selvom denne bestemmelse efter sin ordlyd giver USA en meget bred adgang til at overflyve Grønland, er der intet i selve aftalen i øvrigt eller i forbindelse med forhandlingerne af de efterfølgende tillægsaftaler, der giver grundlag for at hævde, at man fra dansk og grønlandsk side i medfør af denne bestemmelse har accepteret, at USA i Grønland gennemfører hemmelige fangetransporter eller andre operationer, der måtte være i strid med Danmarks eller USA's folkeretlige forpligtelser.

Det skal særligt bemærkes, at aftalen vedrører forsvarsspørgsmål. Det er den klare danske og grønlandske opfattelse, at ulovlige fangetransporter ikke er omfattet af de forsvarsmæssige forhold, som er reguleret i aftalen. Det er endvidere den danske og grønlandske opfattelse, at ovennævnte artikel 5, stk. 3, i aftalen alene vedrører statslige flyvninger, idet der blandt andet henvises til "De Forenede Staters luftfartøjer". Artikel 5, stk. 3, udgør således ikke hjemmelsgrundlag til at gennemføre fangetransporter i civile privatfly. Eventuelle hemmelige

CIA-overflyvninger med fanger i civile privatfly vil dermed ikke være omfattet af Forsvarsaf-talen.

Det har fra dansk og grønlandsk side ikke været og er fortsat ikke hensigten med denne for-mulering at give amerikanske fly, hverken civile og/eller militære, uhindret adgang til at an-vende grønlandsk luftrum, herunder i særdeleshed ikke til formål, der måtte stride imod Danmarks eller USA's øvrige folkeretlige forpligtelser. Der er intet grundlag for at antage, at den amerikanske opfattelse er forskellig herfra, og at man fra amerikansk side påberåber sig denne aftale som grundlag for at gennemføre ulovlige fangetransporter i civile private fly.

For så vidt angår amerikanske militære statsfly skal det bemærkes, at disse under hensyntagen til lokale forhold, lovgivning samt sædvaner, formelt kan flyve og lande overalt i Grønland for eksempel i forbindelse med støtte til videnskabelige ekspeditioner. Der er i den forbin-delse etableret en særlig rapporteringsprocedure, ifølge hvilken de amerikanske myndigheder eller flybesætninger skal rapportere til Grønlands Kommando 72 timer før, amerikanske mi-litære statsfly bevæger sig ind i luftrummet over Grønland. Ligeledes skal amerikanske mili-tære statsfly dagligt rapportere til Grønlands Kommando, mens de befinder sig i Grønland, samt når de forlader luftrummet herover.

I forbindelse med landinger på Thule Air Base med militære statsfly fra NATO-lande finder de førnævnte aftaler mellem NATO-landene anvendelse. Øvrige fly skal søge de amerikanske myndigheder om tilladelse til landing. Der er placeret en dansk forbindelsesofficer ved staben hos den amerikanske chef for Thule Air Base. Forbindelsesofficeren modtager lø-bende orienteringer om flyvninger på basen i form af oversigter over Thule Air Base's regi-streringer. Disse oversigter indeholder oplysninger om nationalitet, flytype, militær/civil flyvning, "call sign", halenummer, firma, forventet tidspunkt for ankomst og afgang samt eventuelle kommentarer. Forbindelsesofficeren modtager alene oversigterne til orientering og kan af disse se ved hvilke afgange og landinger, han skal være til stede i terminalen for at udføre passagerkontrol eller modtage gæster på basen.

2.1.4. Dansk praksis for indhentning af tilladelser i udlandet

Danske militære statsfly overflyver regelmæssigt andre lande. Forud for disse flyvninger ind-hentes overflyvningstilladelse hos de relevante lande. Med henblik på at sikre størst mulig klarhed i forhold til, hvornår der kan forventes afklaring på, om overflyvningstilladelse kan opnås for en overflyvning, har Udenrigsministeriet i samarbejde med Flyvertaktisk Kom-mando (FTK) og de hyppigst berørte ambassader i Danmark udarbejdet en fast procedure for indhentning af tilladelser for danske militære statslige luftfartøjer til overflyvning og mel-lemlanding i disse nationers luftrum. FTK fremsender ansøgning om overflyvning til den danske ambassade i det pågældende land minimum ti arbejdsdage før selve flyvningen. I til-fælde af flyvning med farligt gods, som eksempelvis ammunition, fremsendes ansøgningen dog minimum 15 dage før eller eventuelt tidligere, hvis værtslandet ønsker dette. Den re-spektive ambassade kvitterer for modtagelsen ved fremsendelse af e-mail påført ambassa-dens referencenummer, hvorefter det forventes, at ambassaden fremsender ansøgningen til ansøgningslandet indenfor to dage, hvis den har været fyldestgørende. Såfremt førnævnte frister ikke kan overholdes på grund af operative omstændigheder, som eksempelvis sent

erkendte behov eller pludseligt opståede omstændigheder, skal ansøgningen følges af en fyldestgørende begrundelse herfor. Senest 48 timer før det anmodede tidspunkt for flyvning forventes den berørte ambassade at orientere FTK om status for ansøgningen. Det er således ambassadens ansvar at gennemføre den nødvendige løbende opfølgning på en fremsendt anmodning. For så vidt angår lande hvor Danmark har en permanent eller årlig tilladelse til overflyvning, har respektive lande angivet i tilladelserne, hvorvidt der skal foreligge en godkendelse af den enkelte flyvning, før denne gennemføres. Hvis der ikke skal indhentes en godkendelse af den enkelte flyvning, sender FTK en almindelig notifikation til det pågældende lands ambassade.

Ved dansk overflyvning af og/eller landing på udenlandsk territorium med civilt indregistrerede luftfartøjer chartret i forbindelse med statsbesøg eller lignende, kontaktes et luftfartsselskab direkte af henholdsvis Udenrigsministeriet eller Hoffet. I de tilfælde, hvor forsvaret ikke kan være behjælpelig med udlån af militært fly, eller hvor kommercielle flyafgange ikke er en mulighed, er det det pågældende private luftfartsselskabs ansvar at sikre, at de nødvendige tilladelser – for statsflyvninger - indhentes fra de pågældende udenlandske myndigheder. Udenrigsministeriet kontaktes, hvis der skulle være behov for yderligere assistance for eksempel fra en dansk ambassade i det pågældende land.

2.2. Procedurer og kontrolforanstaltninger

2.2.1. Myndighedsansvar for dansk luftrum

Det overordnede ansvar for kontrollen med dansk luftrum påhviler Transportministeriet.

Statens Luftfartsvæsen (SLV) under Transportministeriet fører tilsyn med og fastsætter regler for den civile luftfart i Danmark, på Færøerne og i Grønland. Det indebærer blandt andet, at alle virksomheder, personer, luftfartøjer og anlæg indenfor luftfarten (såkaldte tilsynsobjekter) skal godkendes, inden de får adgang til at indgå i operationel drift inden for den civile luftfart. Udover den indledende godkendelse fører Statens Luftfartsvæsen et løbende tilsyn med, at alle tilsynsobjekter i det samlede luftfartssystem fortsat opfylder kravene, der er fastsat i den oprindelige godkendelse og eventuelt senere tilkomne krav. Lufttrafiktjenesten er således underlagt Statens Luftfartsvæsens tilsyn og skal følge de regler, som Statens Luftfartsvæsen og EU fastsætter.

Flyvesikringstjenesten Naviair, som er en statsvirksomhed under Transportministeriet, har til opgave at levere luftfartstjenester, herunder lufttrafiktjenester. Naviair har således til opgave at lede fly sikkert og med mindst mulig forsinkelse igennem dansk luftrum samt udføre kommunikations-, navigations- og overvågningstjenester til brug for luftfarten (CNS-tjenester). For så vidt angår luftrummet over Grønland udføres lufttrafiktjenesten, på vegne af Danmark, af de canadiske og islandske lufttrafiktjenester. For Færøernes vedkommende udføres lufttrafiktjenesten af de islandske lufttrafiktjenester. Naviair har ikke i forbindelse med leveringen af lufttrafiktjenester et myndighedsansvar og fører således ikke i denne forbindelse kontrol med, at fly, der ønsker at gennemflyve og mellemlande i danske lufthavne,

overholder lovgivningen. Naviair foretager således ikke en undersøgelse af, hvorvidt luftfartøjerne har ret til at gennemføre den pågældende flyvning.

EUROCONTROL (Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed) består af 38 europæiske medlemslande. Organisationen blev oprindeligt dannet ved vedtagelse af en mellemfolkelig konvention af 13. december 1960 vedrørende samarbejde om luftfartens sikkerhed. EUROCONTROL har til opgave at harmonisere og integrere flyvekontrollen i de europæiske lande og etablere fælles principper for udnyttelsen af luftrummet. Målet med at udføre denne opgave er at øge kapaciteten i det overbelastede luftrum over Europa.

EUROCONTROL udarbejder desuden flyvesikkerhedsmæssige krav for udøvelse af luftfartstjenester i form af European Safety Regulatory Requirements (ESARR). Danmark indarbejder i videst muligt omfang ESARR-kravene i den nationale lovgivning.

Statens Luftfartsvæsen repræsenterer Danmark i EUROCONTROL. Naviair deltager i en række arbejdsgrupper af teknisk og operativ karakter.

2.2.2. Flyveplans- og afgiftssystemet

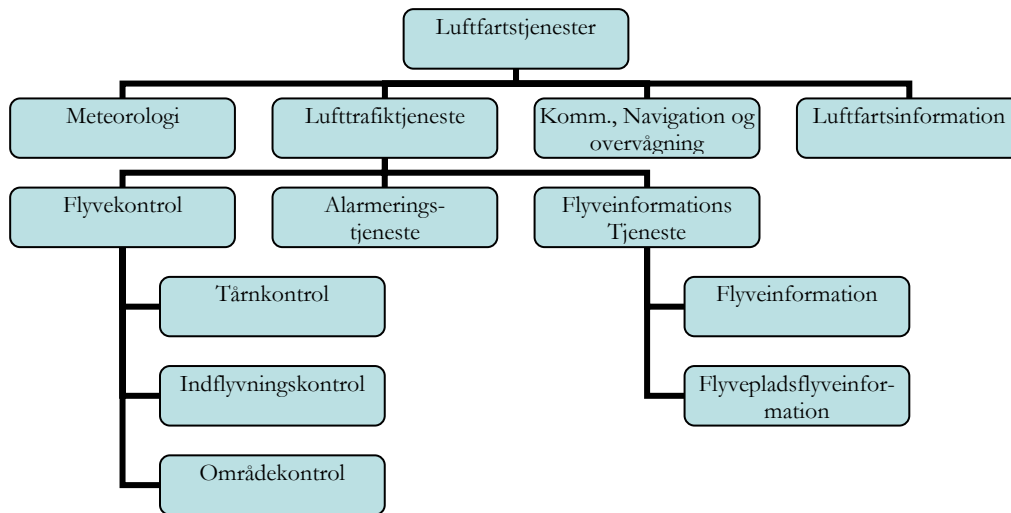
Ethvert luftfartøj, som påtænker at flyve i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum enten at foretage en landing eller for blot at gennemflyve luftrummet, skal forud for flyvningen foretage en anmeldelse af den påtænkte flyvning. Anmeldelsen – som sker via indgivelse af en såkaldt flyveplan - skal foretages med henblik på at gøre de tjenesteenheder, der skal levere luftfartstjenester til luftfartøjet, bekendt med flyvningen.

Når flyvningen er gennemført, skal der som udgangspunkt betales en afgift for de luftfartstjenester, som er stillet til rådighed for luftfartøjet. I det følgende redegøres for de luftfartstjenester, som stilles til rådighed for flyvninger i luftrummet over Danmark og Grønland, herunder for Naviairs rolle og for henholdsvis flyveplans- og afgiftssystemet.

Færøerne ligger i Reykjavik flyveinformationsregion, hvor Island er ansvarlig for luftfartstjenesterne.

2.2.2.1. Luftfartstjenester generelt

I henhold til Chicago-konventionen er Danmark ansvarlig for etablering og drift af forskellige luftfartstjenester til brug for flyvninger i henholdsvis København og Sønderstrøm FIR (Flight Information Region - flyveinformationsregion). Luftfartstjenesterne inddeles i 4 overordnede tjenester, hvortil der hører en række underliggende tjenester (se nedenfor).



Naviair er udøver af lufttrafiktjeneste samt kommunikations-, navigations- og overvågnings-tjeneste og er af Statens Luftfartsvæsen certificeret til at udøve de to typer af tjenester. Naviairs udøvelse af kommunikations-, navigations- og overvågnings-tjenesterne sker enten i tilknytning til Naviairs levering af lufttrafiktjenesterne eller i henhold til særskilt aftale med de pågældende ordregivere. Naviair udøver disse tjenester i både København FIR og Søndrestrøm FIR.

2.2.2.2. Danmark – København FIR

2.2.2.2.1. Lufttrafiktjeneste

I København FIR (se nedenfor) leverer Naviair en række forskellige former for lufttrafiktjeneste.



(København FIR)

2.2.2.2.2. Flyveinformationstjeneste

Naviair leverer flyveinformationstjeneste i København FIR for VFR-flyvninger (flyvninger efter de visuelle flyveregler) og helikopterflyvninger i Nordsøen. Formålet med udøvelse af flyveinformationstjeneste er at give råd og oplysninger af betydning for flyvningers sikre og effektive gennemførelse.

2.2.2.2.3. Flyvekontrolltjeneste

Derudover leverer Naviair flyvekontrolltjeneste i form af tårnkontrol-, indflyvningskontrol- og områdekontrolltjeneste. Formålet med udøvelse af flyvekontrolltjeneste er at forebygge sammenstød mellem luftfartøjer samt at fremme og regulere lufttrafik. Formålet med udøvelse af tårnkontrolltjeneste adskiller sig fra formålet med udøvelse af de øvrige flyvekontrolltjenester ved også at have til formål at forhindre sammenstød på manøvreområdet mellem luftfartøjer og køretøjer og mellem luftfartøjer og forhindringer. Forskellen skal ses i lyset af, at tårnkontrolltjenesten kontrollerer trafik på en flyveplads' manøvreområde og al trafik i luften i nærheden af flyvepladsen, hvorimod indflyvningskontrol- og områdekontrolltjenesten alene kontrollerer trafik i luften.

De tre former for flyvekontrolltjeneste er kendetegnet ved følgende:

Områdekontrolltjenesten (en route) har ansvaret for hele det øvrige danske luftrum og kontrollerer således hele den overflyvende trafik. Opgaven varetages fra kontrolcentralen i Kastrup. Naviair er af SLV designet til at udøve områdekontrolltjeneste i København FIR, jf. (EC) No 2096/2005 of 20 December 2005.

Tårnkontrolltjenesten kontrollerer trafikken på en flyveplads' manøvreområde og al trafik i luften i nærheden af flyvepladsen, herunder blandt andet starter og landinger. Flyvelederne sidder fysisk placeret i tårnene på lufthavnen.

Ind-/udflyvningskontrolltjenesten har ansvaret for den mellemliggende indflyvning/udflyvning. For ankommende flys vedkommende kontrolleres de af indflyvningskontrollen på et aftalt tidspunkt under nedstigningen, indtil de er etableret på den forlængede centerlinie til landingsbanen. For afgående flys vedkommende kontrolleres de af udflyvningskontrollen efter start og indtil et aftalt tidspunkt, hvor flyet overtages af områdekontrolltjenesten. Naviair yder ind/udflyvningskontrolltjeneste i henhold til kontrakter med de samme lufthavne, som der ydes tårnkontrolltjeneste til. Flyvelederne er fysisk placeret i de respektive lufthavne. I Kastrup er de placeret i kontrolcentralen. Det retslige grundlag for Naviairs udøvelse af tårn- og indflyvningskontrolltjeneste er en aftale mellem Naviair og de enkelte lufthavne, som Naviair har kontrakt med, hvilket vil sige Københavns Lufthavne, Kastrup og Roskilde, Billund, Aalborg, Aarhus, Esbjerg og Bornholm. Naviair er af SLV designet til at udøve tårn- og indflyvningskontrolltjeneste i de pågældende lufthavne, jf. (EC) No 2096/2005 of 20 December 2005.

2.2.2.2.4. Flyveplaner

Efter Statens Luftfartsvæsen's bekendtgørelse, BL 7-1, Bestemmelser om lufttrafikregler, skal der afgives oplysninger vedrørende en påtænkt flyvning eller en del af en flyvning til en lufttrafiktjenesteenhed (for eksempel Naviair) i form af en flyveplan.

Flyveplanen skal afgives før påbegyndelse af enhver flyvning eller del deraf, for hvilken der ydes flyvekontrolltjeneste, enhver IFR-flyvning (instrumentflyvning), enhver flyvning inden for eller ind i angivne områder eller langs angivne ruter, når dette er krævet af Statens Luftfartsvæsen, og enhver flyvning, som indebærer passage af dansk landegrænse eller passage af grænsen for dansk territorialt farvand, medmindre Statens Luftfartsvæsen har tilladt undtagelser.

En flyveplan indeholder specifikke oplysninger om et luftfartøjs påtænkte flyvning eller en del heraf. For at kunne konstatere om en påtænkt flyvning rent faktisk er gennemført forudsættes, at flyveplanen sammenholdes med radardata. Flyveplanerne udgør et væsentligt grundlag for Naviairs udøvelse af lufttrafiktjenesten i henhold til planlægning og den faktiske udøvelse af lufttrafiktjeneste, idet Naviair gennem flyveplanerne får oplysninger om, hvor og hvornår et luftfartøj agter at komme ind i dansk luftrum, og hvor og hvornår det agter at forlade dansk luftrum, medmindre luftfartøjet agter at lande på en dansk flyveplads.

En fuldstændig flyveplan skal efter BL 7-1 Bestemmelser om lufttrafikregler – 12. udgave af 2. juni 2008 – (pkt. 4.3.1.2.1.) indeholde oplysninger om følgende:

- Luftfartøjets identitetsbetegnelse (nr. 7).
- Flyveregler og flyvningens art (nr. 8).
- Antal luftfartøjer, luftfartøjstype og wake turbulence-kategori (nr. 9).
- Udstyr (nr. 10).
- Startsted (nr. 13).
- Forventet afgangstidspunkt (nr. 13).
- Marchfart(er) (nr. 15).
- Marchhøjde (nr. 15).
- Flyvevej, som skal følges (nr. 15).
- Bestemmellessted og beregnet tidsforbrug (nr. 16).
- Alternativ(e) flyveplads(er) (nr. 16).
- Brændstofmængde udtrykt i flyvetid (nr. 19).
- Antal personer ombord (nr. 19).
- Nød- og redningsudstyr (nr. 19).
- Andre relevante oplysninger (nr. 18).

Det er muligt via Naviairs hjemmeside (www.naviair.dk) at udfylde og indsende en flyveplan til Naviair AIS Briefing i København Lufthavn, Kastrup. Der henvises til indsatte eksempel på flyveplan nedenfor. De oplysninger, som flyveplanen skal indeholde efter BL 7-1 kan med andre ord indsættes i den flyveplanblanket, som findes på hjemmesiden. Ud for hver af de oplysninger som er anført ovenfor, er der i parentes henvist til, hvor oplysningen skal indsættes i flyveplanblanketten.

Flyveplan

3 MESSAGE TYPE Telegramtype FPT	7 AIRCRAFT Luftfartøjets []	IDENTIFICATION identifikation	8 FLIGHT RULE TYPE OF FLIGHT Flyveregler V	Flyvningens art G
9 NUMBER Antal []	TYPE OF AIRCRAFT Luftfartøjets type []	WAKE TURBULENCE CAT "Wake turb. kategori" H	10 EQUIPMENT Udstyr [] []	
13 DEPARTURE AERODROME Startsted []	TIME Afgangstidspunkt []	15 CRUISING SPEED Marchfart N []	LEVEL Marchhøjde []	
ROUTE Flyvevej []				
16 DESTINATION Bestemmelsessted: []	TOTAL EET Beregnet tidsforbrug []	ALT. Alternativ []	AERODROME flyveplads	2ND ALT. 2. Alternative []
18 OTHER INFORMATION Andre DOF/080605				(0=empty) oplysninger(0=ingen)
SUPPLEMENTARY INFORMATION Supplerende oplysninger				
19 ENDURANCE Aktionstid []	PERSONS ON BOARD Personer om bord []	EMERGENCY RADIO Nødradioudstyr UHF VHF ELBA [] [] []	SURVIVAL EQUIPMENT Redningsudstyr S POLAR DE- MARITI- JUNGLE Polar SERT ME Jungle Ørken Maritimt [] [] [] [] []	
JACKETS Veste J LIGHT FLUORES UHF VHF Lys Fluorescens [] [] [] []		DINGHIES Redningsflåder Number CAPA- COVER COLOUR Antal CITY Kapacitet Overdækket Farve [] [] [] []		
AIRCRAFT COLOR AND Luftfartøjets farve og kendingstegn []		REMARKS Bemærkninger: []		

PILOT-IN-COMMAND Fartøjschef <input type="text"/>	TELEPHONE Tel: <input type="text"/>	FILED Indleveret <input type="text"/>	BY af:
<input type="button" value="Reset"/> <input type="button" value="Send"/>			

Den fuldstændige flyveplan med oplysninger fra felterne 1-19 indgives til et meldekontor for lufttrafiktjeneste eller til en lufttrafiktjenesteenhed, for eksempel Naviair AIS-Briefing i Kastrup, men kan også indgives direkte til EUROCONTROL. Efter modtagelse af en flyveplan iværksætter modtageren – hvilket vil sige for eksempel Naviair AIS-Briefing eller EUROCONTROL – en proces, som sikrer, at alle lufttrafiktjenesteenheder, som vil komme i berøring med luftfartøjet modtager de for dem nødvendige oplysninger fra flyveplanen. Det vil som udgangspunkt være oplysninger fra felterne 1 til 18.

Kun den, der indgiver flyveplanen, for eksempel et luftfartsselskab, og modtageren af den indgivne flyveplan, for eksempel Naviair AIS-Briefing i Kastrup eller EUROCONTROL, er i besiddelse af den fuldstændige flyveplan med oplysninger fra felterne 1-19. Såfremt man ønsker at få indsigt i oplysninger fra felt 19, vil man derfor være henvist til at rette henvendelse til modtageren. En lufttrafiktjenesteenhed har som udgangspunkt ikke brug for oplysningerne i felt 19 til udøvelse af deres virksomhed. Feltet er alene interessant i forbindelse med udøvelse af alarmeringstjeneste.

Naviair modtager flyveplansoplysningerne via et system til distribution af data (AFTN-systemet), hvorfra de sendes ind i Naviairs flyvekontrolsystem (DATMAS-systemet). I et system til optagelse af radardata (RARS-systemet) sammenholdes optaget radardata med oprindelige og eventuelt opdaterede flyveplaner. Fra dette system overføres oplysningerne til Statistical, Economical and Route Charges Information System (SERIS-systemet), som anvendes til brug for beregning og fakturering af ”En Route”-afgifter, undtaget dog Grønland og Færøerne.

I SERIS har Naviair oplysninger om faktisk gennemførte flyvninger, hvoraf en del oplysningerne stammer fra de oprindeligt indgivne flyveplaner, i indeværende år samt i de foregående 5 år.

2.2.2.2.5. Afgifter

2.2.2.2.5.1. Generelt

Luftfartslovens § 71 giver transportministeren mulighed for at fastsætte regler om betaling for benyttelsen af en offentlig flyveplads og om betaling for benyttelsen af anlæg og drift af andre hjælpemidler i luftfartens tjeneste. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at der kan kræves betaling i forbindelse med overflyvning af dansk territorium, det åbne hav og fremmed stats territorium, når der er truffet aftale herom med vedkommende fremmede stat. Med hjemmel i luftfartslovens § 71 er der i BL 9-7 Bestemmelser om Overflyvningsafgifter ”En Route-afgifter”, Københavns FIR fastsat nærmere regler herfor.

I de tilfælde, hvor Naviair modtager afgifter direkte fra brugerne, det vil sige afgift for udøvelse af områdekontrolltjeneste (En route afgiften) og afgift for udøvelse af tårn- og indflyvningskontrolltjeneste i Billund Lufthavn og Københavns Lufthavne (Roskilde og Kastrup), har Naviair/EUROCONTROL via de anvendte opkrævningssystemer adgang til navnene på de luftfartsselskaber, som opererer de luftfartøjer, for hvilke der betales afgift.

2.2.2.2.5.2. Områdekontrolltjeneste

BL 9-7 Bestemmelser om overflyvningsafgifter "En Route-afgifter", København FIR, (3. udgave af 2. december 1994) fastsætter bestemmelser for opkrævning af afgifter for flyvning en route inden for Københavns Flyveinformationsregion (København FIR). BL 9-7 bygger på EUROCONTROL, Multilateral Aftale vedrørende En Route-afgifter, seneste udgave af 12. februar 1981.1.2 EUROCONTROL "Conditions of Application of the Route Charges System and Conditions of Payment" document No. 94.60.32.

Afgiftsgrundlaget svarer til omkostningerne med de tjenester og hjælpemidler, som den danske stat stiller til rådighed for luftfarten, EUROCONTROL's, Naviairs, DMI's og Statens Luftfartsvæsenes omkostninger herved samt drift af EUROCONTROL's (Central Route Charge Office - CRCO) og Naviairs opkrævningssystem. En Route-afgiften for en flyvning beregnes som en vægt-/distancefaktor (unit) pr. flyvning x enhedsafgiftsrate. Raten reguleres én gang årligt. Eventuelt over-/underskud i for eksempel 2008 indgår i 2010 (N+2 ordning).

EUROCONTROL's Central Route Charge Office (CRCO) opkræver på vegne af medlemsstater, herunder Danmark, en route afgifter. Til brug for EUROCONTROL's opkrævning sender Naviair via SERIS (Statistical, Economical and Route Charges Information System) de nødvendige data direkte til EUROCONTROL.

2.2.2.2.5.3. Tårn- og indflyvningskontrolltjeneste

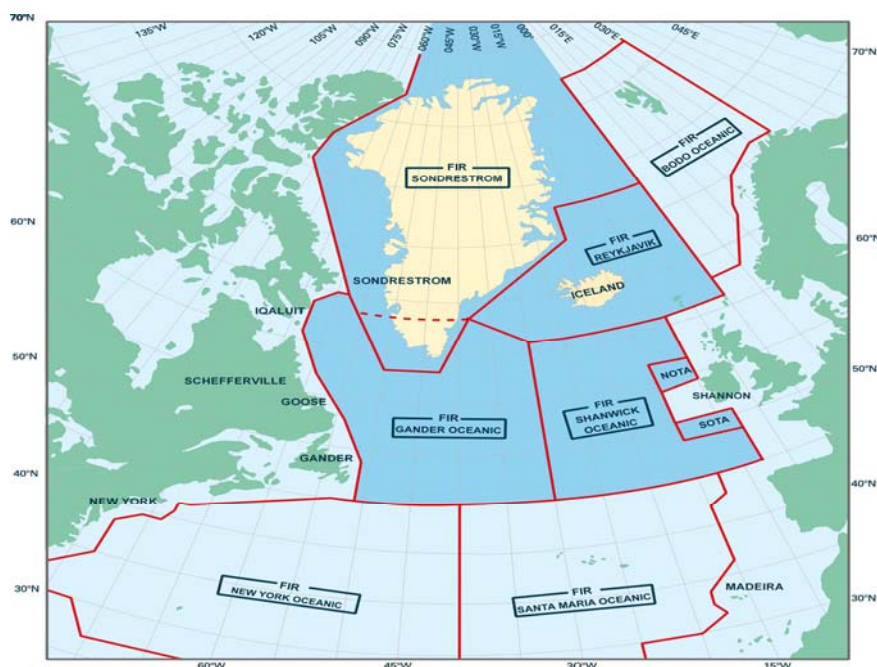
Naviairs vederlag for udøvelse af tårn- og indflyvningskontrolltjeneste dækker alle direkte og indirekte omkostninger ved udøvelsen af tjenesterne. For så vidt angår tårn- og indflyvningskontrolltjeneste modtager Naviair sit vederlag på to forskellige måder. Vederlaget for udøvelse af tårn- og indflyvningskontrolltjenesten i Billund Lufthavn og Københavns Lufthavne, Roskilde og Kastrup erlægges direkte af de luftfartsselskaber, som anvender lufthavnene.

Vederlaget, som opkræves i form af en "Approach and Aerodrome and Control Charge" (AACC-afgift), opkræves på vegne af Naviair af EUROCONTROL Central Route Charge Office (CRCO) i henhold til en bilateral aftale mellem Naviair og EUROCONTROL. Til brug for EUROCONTROLs opkrævning sender Naviair via SERIS (Statistical, Economical and Route Charges Information System) de nødvendige data direkte til EUROCONTROL. For så vidt angår Naviairs udøvelse af tårn- og indflyvningskontrolltjeneste på de øvrige lufthavne modtager Naviair sit vederlag af lufthavnen.

2.2.2.3. Grønland– Søndrestrom FIR

2.2.2.3.1. Luftrafik tjeneste

Danmark har via to aftaler delegeret ansvaret for udøvelse af luftrafik tjeneste, herunder flyvekontrolltjeneste, flyveinformationstjeneste og alarmeringstjeneste, i luftrummet over Flyve-niveau 195 (19.500 fod) til henholdsvis Island og Canada. Aftalen mellem Island og Danmark om tilvejebringelse af luftrafik tjenester blev indgået ved noteveksling af 10. september 1975. Aftalen mellem Danmark og Canada om tilvejebringelse af luftrafik tjenester blev indgået ved noteveksling af 16. september og 28. november 1963. Canada (Nav Canada) varetager luftrafik tjenesten i det øvre luftrum i den sydlige del af Søndrestrom FIR og Islands (Isavia) i den nordlige af FIR'et. Se venligst nedenstående.



(Søndrestrom FIR)

Naviair varetager luftrafik tjenesten i den nedre del af luftrummet i Søndrestrom FIR, under FL 195. Denne opgave varetages fra Flyveinformationscentralen i Qangerlussuaq.

2.2.2.3.2. Flyveplaner

For den del af det grønlandske luftrum, hvori Naviair udøver luftrafik tjeneste (under 19.500 fod) modtages flyveplansoplysningerne ligeledes via systemet til distribution af data (AFTN-systemet). I AFTN-systemet slettes oplysningerne efter 30 dage.

2.2.2.3.3. Overflyvningsafgifter (En Route afgifter) – Søndrestrom FIR

Civile internationale flyvninger over Nordatlanten (45 grader nord) samt til/fra Færøerne, Island og Grønland betaler afgifter i henhold til *“Agreement of the Joint Financing of Certain Air Navigation Services in Greenland (1956) as amended by the Montreal Protocol of 1982”* og *“Agreement of the Joint Financing of Certain Air Navigation Services in Iceland”*. Disse aftaler er indgået mellem ICAO og henholdsvis Danmark og Island. Opkrævning af afgifter varetages af NATS, den engelske service provider, i henhold til aftale med henholdsvis Island og Danmark. Den interne beflyvning i Grønland er afgiftsfritaget. Omkostninger til ydelse af lufttrafiktjeneste, meteorologiske ydelser m.m. forbundet med den interne beflyvning dækkes via Finansloven.

2.2.2.4. Færøerne

Færøerne er beliggende i Reykjavik FIR. Det indebærer, at Island er ansvarlig for etablering og drift af forskellige luftfartstjenester til brug for flyvning i Reykjavik FIR, herunder i luftrommet over og omkring Færøerne. Lufttrafiktjenesten udøves af den islandske udøver af lufttrafiktjeneste, ISAVIA.

Naviair udøver flyvepladsflyveinformationstjeneste til flyvepladsen i Vagar, Færøerne, i henhold til aftale med lufthavnen. Flyvepladsflyveinformationstjeneste udgør sammen med flyvekontrolltjeneste og alarmeringstjeneste den luftfartstjeneste, som kaldes lufttrafiktjeneste. Vederlaget for Naviairs tjeneste betales af lufthavnen.

2.3. Overtrædelse

Det fremgår ovenfor, at der findes et omfattende regelsæt vedrørende adgangen til dansk, grønlandsk og færøsk luftrum. Såfremt et givent fly ikke overholder de ovenfor beskrevne regler, kan det have følgende konsekvenser.

2.3.1. Udenlandske operatørers kendskab til danske regler

De danske regler om flyvning fremgår af AIP-Danmark (Aeronautical Information Publication). AIP er en publikation, som udgives af en stat eller efter bemyndigelse af en stat og indeholder sådanne oplysninger af varig natur, som er af væsentlig betydning for luftfarten. Det fremgår af AIP-Danmark, at statsluftfartøjer - efter dansk opfattelse - er luftfartøjer, som ikke er militære, men som udelukkende anvendes af en stat til ikke-erhvervsmæssige formål.

En udenlandsk operatør har pligt til at sætte sig ind i de i AIP'en omhandlede forhold. Udover de danske regler om ruteflyvning, fremgår det blandt andet af AIP-Danmark, hvor tilladelse til charterflyvning skal indgives, tidsfristerne herfor og de oplysninger, der skal gives i forbindelse med ansøgningen, det vil sige: Flyets type, nationalitet, registrering, ejerens og luftkaptajnens nationalitet og adresse, den påtænkte rute og destination samt tidspunkt og sted for passage af danske FIR (Flight Information Region)-grænser og antallet af passagerer ombord.

2.3.2. Danske myndigheders reaktionsmuligheder

2.3.2.1. Nægtelse af overflyvning

Danske myndigheder kan som udgangspunkt, jf. indledningen til kapitel 2, nægte ethvert fremmed fly adgang til dansk luftrum.

Det følger imidlertid af ovenstående om Chicago-konventionen, at civile privatfly fra stater, der har tilsluttet sig konventionen, uden forudgående tilladelse kan overflyve Danmark, Grønland og Færøerne. Hvis danske myndigheder ugrundet nægter sådanne fly adgang til luftrummet, overtræder Danmark sine forpligtelser i medfør af konventionen. Foruden en diplomatisk reaktion fra den pågældende stat, risikerer Danmark at pådrage sig et erstatningsansvar over for den konkrete flyoperatør.

Omvendt kan danske myndigheder, såfremt de er bekendt med, at et givent fly ikke flyver i overensstemmelse med gældende regler, nægte det adgang til dansk luftrum. I praksis er det Naviair, der kan nægte et fly adgang til dansk luftrum. Dette forudsætter imidlertid, at andre danske myndigheder har gjort Naviair bekendt med, at flyet for eksempel burde have søgt om en tilladelse til overflyvning, men ikke har gjort det.

2.3.2.2. Indgreb under overflyvning

Hvis hensynet til den offentlige orden og sikkerhed kræver det, kan et luftfartøj pålægges at lande, jf. luftfartslovens § 84. En sådan beslutning træffes ikke af luftfartsmyndighederne, men af forsvaret eller politiet.

Der skal være tale om en uautoriseret flyvning, før forsvaret bliver involveret i sagen. Der vil kun være tale om en uautoriseret flyvning, såfremt det specifikke luftfartøj eller luftfartsselskab ikke har tilladelse til gennemflyvning af dansk luftrum. Begrebet uautoriseret flyvning relaterer sig alene til kontrollen med dansk luftrum, herunder blandt andet om der er sendt flyveplan, om luftfartøjet følger lufttrafikreglerne, og om luftfartøjet er luftdygtigt. Derfor er begrebet uautoriseret flyvning ikke umiddelbart relateret til eventuelle ulovligheder, der udføres i luftfartøjet uafhængig af flyvningen, herunder eksempelvis smugling eller brud på menneskerettigheder. Det skal pointeres, at en flyvning i dansk luftrum med et luftfartøj, som har en generel tilladelse til at flyve gennem dansk luftrum i henhold til for eksempel Chicago-konventionen eller NATO-beslutninger ikke betragtes som uautoriseret flyvning.

Såfremt en given flyvning skulle blive klassificeret som uautoriseret, vil forsvaret følge den uautoriserede, ikke-fjendtlige flyvning på radar og eventuelt sende jagerfly (afvisningsberedskabet) op til luftfartøjet, såfremt de relevante civile myndigheder, herunder politiet, anmoder herom. Formålet med dette vil som udgangspunkt være at samle bevismateriale ind til en eventuel senere klage, som vil blive håndteret af Udenrigsministeriet via diplomatiske kanaler. Såfremt luftfartøjet lander på dansk territorium, vil det efterfølgende være en politiopgave. Det skal bemærkes, at forsvaret ikke har radar til luftrumsovervågning eller jagerfly på Færøerne eller i Grønland.

Politiets muligheder for at foretage undersøgelser og indgreb over for fly – såvel i luftrummet som på landterritoriet - reguleres af de almindelige regler i retsplejeloven. Det følger af retsplejeloven, at politiet iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning for, at der er begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Politiets beslutning om at indlede efterforskning træffes på baggrund af en vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde.

I forbindelse med efterforskningen af en straffesag har politiet mulighed for at foretage tvangsindgreb, som for eksempel anholdelse, ransagning og beslaglæggelse. Politiet kan dog kun foretage sådanne straffeprocessuelle tvangsindgreb, hvis der foreligger en konkret mistanke af en vis styrke, om at der er eller vil blive begået noget strafbart. En række tvangsindgreb kræver endvidere rettens godkendelse. Det er politiet og anklagemyndigheden, som vurderer, om der i en given situation er et tilstrækkeligt konkret mistankegrundlag til for eksempel at foretage bestemte efterforskningsskridt vedrørende et fly i dansk luftrum eller i en dansk lufthavn.

Den omstændighed, at der er mistanke om en overtrædelse af Chicago-konventionens regler om statsfly, vil ikke i sig selv have karakter af et formodet strafbart forhold. En formodning om, at et fly i den konkrete situation udelukkende anvendes til statsformål – uden at der er indgivet ansøgning om tilladelse til flyvning i dansk luftrum, som kræves efter Chicago-konventionen – vil derfor ikke i sig selv kunne danne grundlag for efterforskning og tvangsindgreb fra politiets side.

Derimod vil politiet kunne indlede en strafferetlig efterforskning, hvis der foreligger oplysninger, der giver grundlag for mistanke om, at et fly i en konkret situation aktuelt bliver anvendt til en ”ulovlig fangetransport” på dansk territorium, idet der i givet fald vil kunne være tale om en overtrædelse af blandt andet straffelovens § 261 om ulovlig frihedsberøvelse.

2.3.2.3. Straf og andre retsfølger

Efter luftfartslovens § 22 skal luftfartøjer, som benyttes til luftfart efter loven, være luftdygtigt, hvilket vil sige være konstrueret, bygget, udstyret og vedligeholdt korrekt og have flyveegenskaber, som tilfredsstiller krav til sikkerheden.

Hvis der, når en flyvning skal påbegyndes fra dansk territorium, er grund til at antage, at det pågældende luftfartøj ikke er luftdygtigt eller bemannet på behørig måde, eller de for den pågældende flyvning i øvrigt gældende vilkår efter luftfartslovgivningen ikke er opfyldt, herunder at et statsfly ikke har fornøden tilladelse, kan vedkommende myndighed efter luftfartslovens § 145 forbyde luftfartøjets start samt om fornødent hindre, at det forlader flyvepladsen, indtil forholdet er bragt i orden. Beslutning herom træffes som udgangspunkt af Statens Luftfartsvæsen (SLV).

Endvidere kan overtrædelse af kravet om luftdygtighed straffes, som udgangspunkt med bøde, jf. luftfartslovens § 149, stk. 3. Efter omstændighederne vil luftfartøjschefen efter luftfartslovens § 150, stk. 1, også kunne fratages retten til at gøre tjeneste på luftfartøj, hvis væsentlige hensyn til sikkerheden er tilsidesat.

Hvis en berørt dansk lufttrafiktjenesteenhed ikke får en flyveplan for en påtænkt flyvning og ikke kan få oplysninger om flyvningen på anden vis, vil pågældende enhed som udgangspunkt have svært ved at foretage sig noget i forhold til flyet, blandt andet fordi lufttrafiktjenesteenheden vil have svært ved at få radiokontakt med flyet, idet oplysninger om identifikation og radiofrekvens mangler. Der findes ikke en konkret hjemmel i luftfartslovgivningen til at afvise et flys adgang til luftrummet på grund af manglende flyveplan. En manglende indgivelse af flyveplan kan medføre, at der vil være tale om en uautoriseret flyvning, hvor forsvarret bliver involveret, jf. redegørelsens afsnit 2.3.2.2. Overtrædelse af kravet om indsendelse af flyveplan kan straffes i medfør af luftfartslovens § 149, stk. 8, som udgangspunkt med bøde.

Såfremt et statsfly udfører flyvninger uden forudgående tilladelse, er der tale om en overtrædelse af luftfartslovens § 156. En sådan overtrædelse kan imidlertid ikke straffes efter luftfartsloven, idet det ikke er strafferetligt sanktioneret i § 156. Der vil imidlertid også være tale om brud på Chicago-konventionen. Chicago-konventionen indeholder ingen egentlige sanktioner i denne situation. Det vil i medfør af konventionen være et spørgsmål, som må drøftes gennem diplomatiske kanaler mellem Danmark og den stat, som anvender flyet.

Som det fremgår ovenfor, vil den omstændighed, at der er mistanke om en overtrædelse af Chicago-konventionens regler om statsfly, ikke i sig selv have karakter af et formodet strafbart forhold. Derimod vil politiet kunne indlede en strafferetlig efterforskning, hvis der foreligger oplysninger, der giver grundlag for mistanke om, at et fly i en konkret situation aktuelt bliver anvendt til en ”ulovlig fangetransport” på dansk territorium, idet der i givet fald vil kunne være tale om en overtrædelse af blandt andet straffelovens § 261 om ulovlig frihedsberøvelse.

I forlængelse heraf bemærkes, at retsforfølgning i Danmark (herunder Færøerne og Grønland) forudsætter, at der i det konkrete tilfælde foreligger en strafbar handling, som efter straffelovens §§ 6-12 hører under dansk straffemyndighed (jurisdiktion) og således vil kunne pådømmes ved danske domstole.

Dansk straffemyndighed omfatter først og fremmest handlinger, der er foretaget i den danske stat, jf. straffelovens § 6, nr. 1, om territorialprincippet. Til dansk territorium henregnes både land- og søterritoriet samt luftrummet over disse. I forhold til fremmede stater omfatter den danske stat også Færøerne og Grønland.

Hvis den kriminelle handling er foretaget uden for den danske stat, kan der efter omstændighederne være straffemyndighed efter straffelovens § 7 om det aktive personalprincip. Dette forudsætter imidlertid, at gerningsmanden har tilknytning til Danmark i form af statsborgerskab eller bopæl mv. Herudover skal den kriminelle handling normalt være strafbar både efter gerningsstedets lov og dansk lov (kravet om dobbelt strafbarhed).

De nævnte bestemmelser suppleres af straffelovens § 8. Efter denne bestemmelse er der blandt andet dansk straffemyndighed i forhold til handlinger i udlandet, som er omfattet af internationale bestemmelser, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed, jf. straffelovens § 8, nr. 5. I medfør heraf er der blandt andet dansk straffemyndighed

med hensyn til handlinger omfattet af artikel 4 i FN's torturkonvention, når den formodede gerningsmand befinder sig her i landet, og den pågældende ikke udleveres i overensstemmelse med artikel 8 til retsforfølgning i et land, der har tiltrådt torturkonventionen.

Straffelovens bestemmelser om straffemyndighed begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser, jf. straffelovens § 12. Begrænsninger af mulighederne for at udøve dansk straffemyndighed følger blandt andet af folkerettens regler om immunitet for fremmede stats- overhoveder og diplomater mv. og af princippet om fremmede skibes ret til uskadelig passage gennem søterritoriet. Det bemærkes, at et fly, der ikke har erklæret sig som statsfly, formentlig ikke kan hævde sin reelle status som statsfly og ikke vil have immunitet, hvorfor flyet vil være underlagt de almindelige bestemmelser i Chicago-konventionen gældende for civile fly.

2.3.2.4. ”Blacklisting”

For at afklare danske myndigheders muligheder for at reagere over for ulovlige fangetransporter, er der behov for at belyse, hvilken adgang der er til at indføre sanktioner i form af et flyveforbud over for fly, der medvirker til ulovlige fangetransporter.

Det internationale samfund kan anvende en bred vifte af økonomiske og politiske foranstaltninger - sanktioner – med henblik på at søge at tvinge eller påvirke en stat til en bestemt handlemåde. Sådanne foranstaltninger kan have forskelligt grundlag. Der kan være tale om FN-sanktioner, EU-sanktioner, sanktioner vedtaget af andre internationale fora eller bilaterale sanktioner. Det er muligt på nationalt og internationalt niveau at træffe beslutning om indførelse af sanktioner mod et land, en landsdel, en regering, enheder eller personer. Der eksisterer flere forskellige sanktionsformer, herunder for eksempel handelsembargoer, flyveforbud, finansielle restriktioner, samt indrejseforbud.

EU kan inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik gennemføre sanktioner over for tredje lande på grundlag af vedtagelser i FN's Sikkerhedsråd til henhold til FN-Pagtens kapitel VII. EU kan tillige vedtage autonome EU-sanktioner. En kombination heraf kan forekomme, hvor EU gennemfører FN-sanktioner, men går videre end disse.

EU-sanktioner vedtages i form af en fælles holdning. På områder, hvor der er fællesskabskompetence, vedtages en fælles holdning om gennemførelse af sanktioner overfor et tredje land gennem vedtagelse af en rådsforordning. Dette gælder blandt andet flyveforbud. Rådsforordninger har retsvirkning fra datoen for offentliggørelsen i EU-tidende. Sanktionsformer som visumforbud og våbenembargo, hvor der ikke er fællesskabskompetence, har virkning fra vedtagelsen af den fælles holdning, hvorefter der skal sikres nationalt lovgrundlag for gennemførelsen. Som eksempel på en rådsforordning, der indførte et flyveforbud, kan henvises til Rådets forordning nr. 467/2001, der blandt andet indførte et forbud for fly til at starte fra eller lande på eller overflyve Fællesskabets område, hvis flyet var startet fra eller skulle lande på nogen af de Taliban-kontrollerede indrejsesteder eller landingsområder i Afghanistan. Forordningen er nu ophævet.

I det omfang sanktioner ikke lader sig gennemføre administrativt på nationalt niveau, vil det fornødne retsgrundlag skulle tilvejebringes. For så vidt angår gennemførelse af FN-sanktioner på Grønland og Færøerne, kan disse, i det omfang det vurderes relevant, gennemføres gennem kgl. anordninger.

For så vidt angår indførelse af danske bilaterale sanktioner sker dette efter inddragelse af Folketinget. Der er ikke for indeværende bilaterale danske sanktioner over for tredjelande.

Udenrigsministeriet varetager den koordinerende rolle i forhold til implementering af sanktioner i Danmark med ansvar for orientering og rådgivning af relevante ansvarlige danske myndigheder samt afrapportering vedrørende national gennemførelse til henholdsvis EU og FN systemet i det omfang, dette er påkrævet. Såfremt der vedtages sanktion om indførelse af flyveforbud, vil Udenrigsministeriet sende meddelelse herom til for eksempel Transportministeriet med henblik på videreformidling til Statens Luftfartsvæsen og Naviair.

Som nævnt i redegørelsens afsnit 2.2.2.2.4. skal et fly, der ønsker at overflyve dansk luftrum, indgive en flyveplan til Naviair forud for flyvningen. Naviair foretager ikke en undersøgelse af, hvorvidt luftfartøjerne har ret til at gennemføre den flyvning, som flyveplanen omhandler. Naviair undersøger derfor ikke, om der skulle være udstedt et flyveforbud som følge af for eksempel en FN-resolution. Naviair er således kun bekendt med et flyveforbud, hvis Naviair modtager meddelelse om et sådant påbud fra andre danske myndigheder som for eksempel Statens Luftfartsvæsen, politi eller forsvaret.

Såfremt Naviair modtager et påbud om ikke at tillade et bestemt luftfartøj adgang til dansk luftrum eller om ikke at tillade et bestemt luftfartøj at forlade en dansk flyveplads, hvor Naviair er udøver af lufttrafiktjenesten, vil Naviair meddele piloten af det pågældende luftfartøj, at luftfartøjet ikke har adgang til dansk luftrum / at luftfartøjet ikke kan få starttilladelse i henhold til påbud fra de danske myndigheder.

Arbejdsgruppen konstaterer, at der ikke er vedtaget sanktioner i overensstemmelse med ovenstående af relevans for denne redegørelse. Det er samtidig vurderingen, at det ikke vil være muligt at håndhæve et bilateralt flyveforbud, da myndighederne ikke på forhånd kan identificere, om konkrete fly bliver anvendt til ulovlige fangetransporter. Et fly, som er under mistanke for at have været anvendt til fangetransporter, kan i en senere sammenhæng blive brugt til et lovligt formål. Dertil kommer, at en "blacklisting" formentlig blot vil medføre, at andre fly eller flyselskaber tages i anvendelse.

I forlængelse heraf bør man holde sig for øje, at de manglende beviser vedrørende specifikke flyvninger vanskeliggør reaktioner i forhold til konkrete fly og/eller selskaber. Hvis man fra danske myndigheders side pålægger konkrete fly og/eller selskaber restriktioner i forhold til adgangen til dansk, grønlandsk og færøsk luftrum eller underlægger disse fly og/eller selskaber særlige kontrolforanstaltninger, risikerer man at pådrage Danmark et erstatningsansvar, såfremt der ikke konkret pågår ulovligheder.

2.4. Mellemlandinger

Civile privatfly, der udfører flyvninger i henhold til Chicago-konventionen, kan frit og uden forudgående tilladelse udføre tekniske mellemlandinger i de danske lufthavne.

For civile statsfly gælder, at det af ansøgningen og tilladelsen vedrørende overflyvning vil fremgå, om flyet planlægger at mellemlande i Danmark.

Hvis militære statsfly ønsker at lande ved en dansk militær installation, herunder flyvestationer, anmoder besætningen om dette ved direkte kommunikation med den pågældende flyvestation.

2.4.1. Kontrol og kompetencer

2.4.1.1. Danmark

I relation til mellemlandinger har *Statens Luftfartsvæsen* i medfør af Luftfartslovens § 150e adgang til at udføre inspektioner af fly, bortset fra militærfly, uanset nationalitet med henblik på at sikre overholdelse af luftfartslovgivningen. Det vil typisk være kontrol af, om besætningsmedlemmerne er indehavere af de påkrævede certifikater, og om flyet opfylder de tekniske krav. Det kan dog også i princippet indbefatte en kontrol med overholdelse af luftfartslovens § 156 om, at statslige flyvninger kræver forudgående tilladelse. Det forudsætter dog, at Statens Luftfartsvæsen i forbindelse med inspektionen er i stand til at konstatere, at der reelt er tale om en statsflyvning og ikke en civil flyvning. Udover tilsynet med luftfartøjerne, udfører Statens Luftfartsvæsen tilsyn med, at de civile lufthavne i Danmark, herunder Færøerne og Grønland, opfylder de krav, som fremgår af luftfartslovgivningen og reglerne fastsat i medfør heraf samt kravene i den udstedte lufthavnskoncession. Der er for eksempel krav til sikkerhed, lufthavnsanlæg og operative funktioner.

Politiet bistår andre myndigheder med at påse overholdelse af love og vedtægter inden for vedkommende myndigheds område. Politiets bistand til andre myndigheder kan omfatte anvendelse af magt, for eksempel med henblik på at skaffe vedkommende myndighed adgang til en aflåst lokalitet. Det er i sådanne tilfælde almindeligvis politiet, der skønner, om politilovens betingelser for anvendelse af magt er til stede, herunder om magtanvendelse i den konkrete situation er i overensstemmelse med de almindelige krav om nødvendighed og proportionalitet. Bistand forudsætter et sagligt øjemed, ligesom mulighederne for at yde bistand er underlagt politiets prioriteringer i ressourcemæssig henseende. Endelig forudsætter bistand, at politiet umiddelbart er i besiddelse af den faglige eller tekniske indsigt, der skal til for at løse opgaven.

Politimæssige opgaver udføres som altovervejende hovedregel af politiets personale og med materiel, som politiet råder over. I særlige situationer kan politiet få bistand til opgaveløsningen fra andre myndigheder, herunder fra forsvaret. Forsvarets bistand til politiet består hovedsagelig i, at politiet kan drage nytte af materiel, som politiet ikke selv råder over, herunder for eksempel luftfartøjer.

Politiet har desuden til opgave at efterforske og forfølge strafbare forhold. Når politiet modtager oplysninger om, at et strafbart forhold er eller vil blive begået, undersøger politiet, om der er grundlag for at iværksætte efterforskning. Politiet iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning for, at der er begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Politiets beslutning om at indlede efterforskning træffes på baggrund af en vurdering af de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde. I forbindelse med efterforskningen af en straffesag har politiet mulighed for at foretage tvangsindgreb, for eksempel anholdelse, ransagning og beslaglæggelse. Politiet kan dog kun foretage sådanne straffeprocessuelle tvangsindgreb, hvis der foreligger en konkret mistanke af en vis styrke om, at der er eller vil blive begået noget strafbart. En række tvangsindgreb kræver endvidere rettens forudgående godkendelse.

Politiet og anklagemyndigheden vurderer, om der i en given situation er et tilstrækkeligt konkret mistankegrundlag til for eksempel at foretage bestemte efterforskningsskridt vedrørende et fly i en dansk lufthavn, herunder hvis der foreligger oplysninger, der giver grundlag for mistanke om, at et fly i en konkret situation aktuelt bliver anvendt til en ”ulovlig fangetransport” på dansk territorium, idet der i givet fald vil kunne være tale om strafbar frihedsberøvelse.

Efter § 16 i toldloven er fly i det danske toldområde undergivet told- og skatteforvaltningens tilsyn og kontrol. *Told- og skatteforvaltningen* har i de i § 16 nævnte befordringsmidler ret til at foretage de undersøgelser, der er nødvendige for kontrollens udøvelse. Fly, der mellemlander i danske lufthavne blot for at tanke op uden at afsætte passagerer og/eller varer, er imidlertid ikke toldkontrolmæssigt interessante for told- og skatteforvaltningen, men forvaltningen forbeholder sig retten til at foretage kontrol.

SKAT København modtager de oplysninger, som man har krav på i henhold til Toldbehandlingsbekendtgørelsen TB § 72, jf. § 64, om fly, der ankommer og afgår fra Københavns Lufthavne A/S. Virksomheden leverer dagligt en såkaldt DTO – daglig trafikoversigt - hvilket sker i elektronisk form, idet SKAT og andre interessenter har adgang til Lufthavnens edb-system. Endvidere leveres der adgang til opdaterede oplysninger om eventuelle aflysninger, alle flys rutenummer, afgang- og bestemmelsessted, landingstidspunkt, standplads, samt hvilket bånd bagagen kommer på. SKAT gemmer ikke disse elektroniske oplysninger og modtager ikke automatisk oplysninger i papirform om flyenes ankomst og afgang. Dette sker kun, hvis SKAT benytter sig af dets ret til at kontrollere flyet. DTO'en oplyser ikke, om formålet med landingen er at afsætte eller afhente passagerer eller fragt, eller om det er en teknisk mellemlanding. Ønskes der forhåndsoplysninger om de passagerer, der er med et fly, kan SKAT få oplyst dette ved at henvende sig til det transporterende flyselskab. Det samme er tilfældet for fragt og fragtmanifest.

Det, som toldmæssigt er interessant i forbindelse med et flys ankomst, kommer automatisk forbi SKAT's kontrol – det være sig både passagerer og fragt, idet hverken personer eller varer kan forlade lufthavnen uden at være blevet kontrolleret af SKAT. I Københavns Lufthavn anvender SKAT spotcheckkontrol eller kontrol efter risikovurdering, som er baseret på tidligere erfaringer med flyankomster fra visse lande, hvor der er forsøgt indførsel af varer i

strid med lovgivningen som for eksempel narkotika. Passagerer, der ankommer med privatfly, bliver transporteret i minibus fra standpladsen til toldgangen, da små fly ikke holder ved en gate. Visse VIP passagerer får tilladelse af SKAT efter anmodning fra Københavns Lufthavn til at forlade lufthavnen via Kongeporten eller Hovedvagten. Fragt, der ankommer i større sendinger, håndteres af Københavns Lufthavns handlingvirksomheder, der har procedurer, som sikrer, at varer ikke bliver udleveret og frigivet fra lufthavnen, uden at varerne er fortoldet og frigivet. Mindre sendinger bliver bragt ud af lufthavnen som bagage af passagererne.

2.4.1.2. Grønland

Grønlands Hjemmestyre har i henhold til hjemmestyreloven ansvaret for driften af de grønlandske lufthavne. Grønlands Lufthavnsvæsen (Mittarfeqarfiit) er en hjemmestyre-ejet virksomhed, der har til formål at drive flyvepladser i Grønland. Efter luftfartsloven kræver al passage af FIR-grænsen, at operatøren inden afgang mod destination i Grønland afsender en flyveplan. Denne flyveplan modtages i lufthavnen i Grønland inden flyets ankomst. Via flyveplanen får lufthavnen, såfremt flyveplanen er udfyldt korrekt, kendskab til flyets type, registreringsnummer, nationalitet, afgangslufthavn, forventet ankomst/afgangstidspunkt samt antal ombordværende. Såfremt der er tale om en charterflyvning med passagerer, der skal indrejse i Grønland, fremsendes passagerliste til ankomstlufthavnen. Passagerlisten bliver herfra videresendt til politiet til brug for indrejsekontrollen.

I forbindelse med brugen af lufthavnen, herunder ved mellemlandinger, indsamles der data til lufthavnsjournalen, ligesom der betales afgifter i overensstemmelse med det grønlandske regulativ for benyttelse af de grønlandske lufthavne og helikopterlandingspladser. I den forbindelse indhentes yderligere oplysninger om flyets vægt, antallet af passagerer, flyvningens type (rute, charter, privat, militær og lignende), handling, købte ydelser, bane i brug etc., samt betalingsformen, herunder eventuelt benyttet betalingskort/regningsmodtager. Data i Mittarfeqarfiits lufthavnsjournal, der samtidig benyttes som grundlag for regningsudskrivning, opbevares i 5 år.

Kontrollen af varers indførsel til eller udførsel fra Grønland henhører under Grønlands Hjemmestyre. Forsvarsområdet i Pituffik (Thule Air Base) sidestilles i denne sammenhæng med udlandet. Efter aftale mellem Skattestyrelsen og Mittarfeqarfiit udføres kontrollen i lufthavnene som hovedregel af medarbejdere ansat ved Mittarfeqarfiit, som med henblik på planlægning af kontrolarbejdet underretter Skattestyrelsen om flys forventede ankomst og afgang, samt om uanmeldte flys ankomst, jf. § 45, stk. 1, i Hjemmestyrets bekendtgørelse om ind- og udførsel af varer. Underretningspligten gælder dog ikke for fly i normal rutefart. Underretningen indeholder følgende oplysninger: Flytype, flyets nationalitet, flyets registreringsnummer, antal besætningsmedlemmer, antal passagerer, hvilken lufthavn flyet ankommer fra, forventet ankomstdato og klokkeslæt, forventet afgangsdato og klokkeslæt, navnet på flyets fører samt, hvorvidt der er tale om charterflyvning, privatflyvning eller andet (for eksempel færgeflyvning, som er en flyvning med et luftfartøj uden passagerer og gods, hvor formålet med flyvningen udelukkende er at transportere selve luftfartøjet.) Mittarfeqarfiit sender samme underretning til politiet blandt andet med henblik på politiets kontrol med

indførsel af euforiserende stoffer. Skattestyrelsen opbevarer modtagne underretninger i mindst 5 år.

I henhold til § 45, stk. 2, i Hjemmestyrets bekendtgørelse om ind- og udførsel af varer skal en fører af et fly, som ankommer fra en lufthavn uden for Grønland, afgive en såkaldt ankomstdeklaration efter ankomsten. I ankomstdeklarationen anføres oplysninger om fly, ladning og proviant samt flyets og besætningens beholdning af afgiftspligtige varer. Denne bestemmelse har ikke været anvendt i forhold til fly, der har foretaget mellemlandinger.

Med baggrund i blandt andet DR 1's dokumentarprogram den 30. januar 2008 pålagde landsstyremedlemmet for finanser og udenrigsanliggender de grønlandske toldmyndigheder at udvikle kontrolopgaverne i lufthavnene, herunder den del af kontrollen, som vedrører flyvningernes formål og flyets passagerer. Fra februar 2008 skal førere af civile fly, der alene mellemlander i Grønland, således udfylde en "Notification of aircraft arriving in Greenland" ved ankomsten til Grønland, jf. Landstingslov om ind- og udførsel af varer, § 29, stk. 1. "Notification of aircraft arriving in Greenland" indeholder oplysning om: Flyets type, nationalitet, registreringsnummer, antal besætningsmedlemmer, antal passagerer, ankommet fra/hvornår og afgår til/hvornår, navn på luftfartøjets fører, formålet med flyvningen (for eksempel charterflyvning, privat flyvning, færgeflyvning), samt om der er varer til fortoldning, herunder at toldmyndigheden har adgang til at inspicere fly og fragt. Ved mistanke om at internationale, danske eller grønlandske regler vedrørende luftfart tilsidesættes i forbindelse med flyvningen, tages der kontakt til politiet.

2.4.1.3. Færøerne

Statens Luftfartsvæsen fører tilsyn med den civile luftfart på Færøerne. Dette indebærer tilsyn med luftfartøjer samt med lufthavne jf. også afsnit 2.4.1.1.

Vagar Lufthavn var tidligere ejet og drevet af Statens Luftfartsvæsen, men blev overdraget til Færøernes Landsstyre den 1. maj 2007. Lufthavnen drives nu af selskabet P/F Vága Floghavn, der ejes af landsstyret og er underlagt det færøske erhvervsdepartements myndighedsområde. Naviair udfører fortsat flyvepladsinformationstjeneste, flyveinformations- og alarmeringstjeneste samt vejrobservations- og meldetjeneste i Vagar Lufthavn.

I henhold til den færøske toldlovs § 28 er fly i det færøske toldområde undergivet toldmyndighedens (TAKS) kontrol og tilsyn. Det følger af bestemmelsen, at TAKS har ret til at foretage de undersøgelser, der er nødvendige for at udøve kontrollen. Fly, der alene mellemlander for at tanke op, har normalt ikke været underlagt særlig toldmæssig kontrol, selv om de rutinemæssigt registreres, og føreren af flyet afkræves en liste over flyets mandskab.

Efter at påstandene om CIA flyvningerne blev offentlige, har TAKS strammet op på kontrollen med fly, der mellemlander på Færøerne, blandt andet skal passagerer ombord nu forevise pas.

I forbindelse med regelmæssige flyvninger til Vagar Lufthavn, afkræver TAKS luftfartsselskaber oplysninger om mandskab og passagerer på hver enkelt flyvning.

2.4.2. Indrejsekontrol af udlændinge ved ankomsten af luftfartøjer

2.4.2.1. Danmark

Ifølge udlændingelovens § 38, stk. 2, må ind- og udrejsekontrol ikke finde sted ved grænsen til et Schengenland, medmindre der foreligger en undtagelsessituation, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 23. Ind- og udrejsekontrol af personer til og fra lande, som ikke er tilsluttet Schengen-konventionen, finder sted i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 6 og 7, jf. udlændingelovens § 38, stk. 1.

Det følger af bekendtgørelse nr. 635 af 24. juni 2008 (udlændingebekendtgørelsen) § 10, stk. 1, at førere af luftfartøjer, som ankommer fra eller afgår til lande, der ikke er omfattet af Schengen-samarbejdet, skal påse, at udenlandske besætningsmedlemmer og passagerer forbliver ombord, indtil indrejsekontrol kan finde sted. Det følger endvidere af udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 3, at førere af luftfartøjer, som ankommer fra eller afgår til ikke-Schengenlande, og som ikke er i fast rutefart, inden flyets ankomst eller afgang skal underrette lufthavnen om ankomst- eller afgangstid samt antallet af besætningsmedlemmer og passagerer. Herefter videregiver lufthavnen oplysningerne til politiet med henblik på tilrettelæggelse af ind- eller udrejsekontrol.

Endelig kan politiet begære, at førere af luftfartøjer skal aflevere et eksemplar af passager- og besætningslisterne. Såfremt luftfartøjet ankommer fra ikke-Schengenlande, kan politiet endvidere forud for ankomsten begære en passager- og besætningsfortegnelse tilsendt, som skal angive oplysninger om navn, fødselsdato, nationalitet og rejselegitimation. Politiet kan endelig begære, at fortegnelserne også angiver oplysninger om stedet for passagerens oprindelige ombordstigning, om grænseovergangsstedet i Danmark, luftfartøjets transportkode samt ankomst- og afgangstider for luftfartøjet.

For så vidt angår ilandsætningstilladelser til luftfartøjer, jf. udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 2, kan det oplyses, at dette kun kræves af de luftfartselskaber for luftfartøjer, som i fast rutefart medbringer passagerer til lufthavne, som ikke har fast politibetjening. Ankomster af denne karakter findes ikke at være relevante i forhold til undersøgelsens formål.

2.4.2.2. Færøerne og Grønland

Ifølge anordning nr. 182 af 22. marts 2001 om ikrafttræden af udlændingeloven for Færøerne samt anordning nr. 150 af 23. februar 2001 om ikrafttræden af udlændingeloven for Grønland § 38, stk. 2, må ind- og udrejsekontrol ikke finde sted ved grænsen til Danmark, Færøerne og Grønland eller et andet Schengenland, medmindre der foreligger en undtagelsessituation. Grønland og Færøerne er derimod forpligtet til at foretage personkontrol i overens-

stemmelse med Schengen-reglerne af rejsende til og fra lande, der ikke deltager i Schengen-samarbejdet.

Ind- og udrejsekontrollen varetages af det danske politi i hjemmestyreområderne på vegne af Rigsfællesskabet. Den danske udlændingebekendtgørelse gælder hverken for Færøerne eller Grønland, og der er ikke vedtaget udlændingebekendtgørelser gældende for Færøerne eller Grønland.

2.4.2.3. Personkontrol ved ydre grænser

Politiet er ansvarlig for personkontrollen ved de ydre grænser, der består af havne, lufthavne og kyststrækninger. Politiets kontrol ved de ydre grænser består af pas- og visumkontrol, hvor det kontrolleres, om rejsedokumenter er gyldige. Endvidere kontrolleres det blandt andet, om de rejsende er eftersøgt i Danmark og/eller i Schengen-området. Kontrollen skal sikre, at personen har ret til indrejse. Kontrollen gennemføres ved de grænseovergange, som Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har godkendt til passage af ydre grænser. Lufthavne er ydre grænser i forhold til fly, der ankommer fra destinationer uden for Schengenområdet, og fly der afgår til destinationer uden for Schengenområdet.

Alle passagerer og besætningsmedlemmer, der ankommer fra eller afrejser til en destination uden for Schengenområdet og derved passerer den ydre grænse, skal som udgangspunkt ind- eller udrejsekontrolleres. Ind- og udrejsekontrol i forbindelse med flytrafik skal som den alt-overvejende hovedregel ske i første og sidste Schengenlufthavn, således at et fly indrejsekontrolleres i første Schengenlufthavn efter at være ankommet fra en lufthavn uden for Schengenområdet, ligesom et fly udrejsekontrolleres i den sidste Schengenlufthavn inden en flyvning til en lufthavn uden for Schengenområdet. Eneste undtagelse hertil er rene transitflyvninger, der defineres som flyvninger, hvor passagererne flyver videre med samme fly, men hvor der eventuelt er mulighed for at afsætte eller optage passagerer undervejs.

Der finder normalt ikke en registrering sted ved politiets grænsekontrol, hvis indrejsende opfylder kravene for indrejse i Danmark. Der er endvidere ikke visumpligt for blandt andet amerikanske statsborgere, og udlændingemyndighederne har ikke nærmere oplysninger om de udlændinge, der indrejser visumfrit i Danmark.

2.4.2.4. Konsekvenser af ulovlig indrejse mv.

2.4.2.4.1. Danmark

Det fremgår af udlændingebekendtgørelsens § 52, stk. 2, at overtrædelse af udlændingebekendtgørelsens § 10 kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Det følger endvidere af udlændingebekendtgørelsens § 52, stk. 1, at overtrædelse af politiets pålæg efter bekendtgørelsens § 50 (logiværter pålægges at meddele politiet oplysninger fra protokollen eller kartoteket) samt § 51 (Rigspolitechefen bestemmer udformningen af logiværteres protokoller og kartoteker) straffes med bøde.

Herudover straffes den udlænding, som indrejser uden om paskontrollen i Danmark, et andet nordisk land eller uden for grænseovergangsstedets åbningstid med bøde eller fængsel

indtil 6 måneder, jf. udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 1. Dette gælder ikke ved indrejse fra eller udrejse til et andet Schengenland, medmindre der undtagelsesvis sker kontrol i medfør af Schengenrænsekodeksens artikel 23, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2.

Det følger endvidere af udlændingelovens § 59, stk. 7, at den, der bistår en udlænding med ulovligt at indrejse i eller gennemrejse landet, herunder med henblik på herfra at indrejse ulovligt i et andet land, eller bistår en udlænding med ulovligt at indrejse i eller gennemrejse et andet land, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Det fremgår endelig af udlændingelovens § 59 a, at den, der bringer en udlænding uden fornøden rejseligitimation/visum til landet, herunder transit i dansk lufthavn, straffes med bøde, medmindre der er tale om indrejse fra et andet Schengenland.

2.4.2.4.2. Færøerne og Grønland

Det følger af anordning nr. 182 af 22. marts 2001 om ikrafttræden af udlændingeloven for Færøerne § 59, stk. 1, nr. 1, at en udlænding straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, såfremt pågældende ind- eller udrejser uden om paskontrollen på Færøerne eller i Grønland, Danmark eller et andet nordisk land. Dette gælder dog ikke ved indrejse fra eller udrejse til Grønland, Danmark eller et andet Schengenland, medmindre der undtagelsesvis sker kontrol i medfør af Schengenkonventionens artikel 2, stk. 2, jf. anordningens § 38, stk. 2. På samme måde straffes en udlænding, som med bevidst urigtige oplysninger eller svigagtige fortællinger skaffer sig adgang til Færøerne gennem paskontrollen, jf. anordningens § 59, stk. 1, nr. 4. Anordningen indeholder endvidere mulighed for at straffe den, der bistår en udlænding med blandt andet ulovlig indrejse, med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år, jf. anordningens § 59, stk. 5.

Det følger af samme bestemmelser i anordning nr. 150 af 23. februar 2001 om ikrafttræden af udlændingeloven for Grønland, at disse forhold også her kan sanktioneres. Dog med den forskel, at udlændingen eller den, der bistår udlændingen med blandt andet ulovlig indrejse, her kan idømmes foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland.

Begge anordninger hjemler endvidere mulighed for at pålægge en bøde til den, der bringer en udlænding uden fornøden rejseligitimation til Færøerne eller Grønland, jf. anordningernes § 59 a.

3. Andre relevante regler

Emnet for denne redegørelse er blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt CIA har gennemført ulovlige fangetransporter gennem dansk, grønlandsk og færøsk luftrum. Det centrale regelsæt i den sammenhæng er de internationale og nationale regler om overflyvning og mellemlanding, som er gennemgået ovenfor. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at det er relevant også at berøre en række andre regelsæt, der kan have relevans for sagen.

3.1. Menneskeretlige regler

Kernen i påstandene om hemmelige CIA-aktiviteter i Danmark, Grønland og Færøerne vedrører påståede CIA-flys transit og mellemlandinger i forbindelse med fangetransporter. Som beskrevet ovenfor kan der være tale om en krænkelse af USA's internationale forpligtelser over for Danmark, hvis hemmelige fangetransporter gennemføres i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum i civile fly uden særskilt tilladelse.

Et helt centralt element i den internationale og danske kritik af CIA's særlige fangeprogrammer er imidlertid, at disse indebærer tilbageholdelse af terrorismistænkte uden retsgrundlag i hemmelige fængsler, hvor de udsættes for tortur i form af såkaldte alternative forhørsmetoder, som CIA anvender, herunder water-boarding.

3.1.1. Hemmelige fængsler

Etableringen af et hemmeligt fængsel er ikke i sig selv ulovlig. Det er derimod en krænkelse af de indsattes grundlæggende rettigheder, hvis hemmeligholdelsen indebærer, at de ikke får mulighed for en retfærdig rettergang, herunder advokatbistand. Endvidere kan anvendelsen af hemmelige fængsler være en krænkelse af forpligtelser under de respektive internationale instrumenter imod tortur, hvis hemmeligholdelsen indebærer, at de forskellige nationale, europæiske og internationale overvågningsmekanismer, som er etableret, ikke får adgang til faciliteten. Dertil kommer, at forlænget "incommunicado" frihedsberøvelse eller frihedsberøvelse på hemmelige steder kan forøge risikoen for tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller i sig selv udgøre en sådan behandling, jf. FN's Generalforsamlingsresolution 60/148.

Europarådets Venedig Kommission har, jf. bilag 13, foretaget en vurdering af lovligheden af hemmelige fængsler set i lyset af Europarådets medlemsstaters internationale juridiske forpligtelser, specielt den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK) og den Europæiske Konvention til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf. Kommissionen har fokuseret på, i hvilken udstrækning en stat er ansvarlig, hvis den – aktivt eller ved passivitet - tillader en anden stat at gennemføre ulovlig tilbageholdelse eller bortførelse på statens territorium.

Venedig Kommissionen påpeger først og fremmest, at enhver arrestation på en medlemsstats territorium forudsætter medlemsstatens accept, da enhver anden handling vil krænke statens suverænitet og dermed være i strid med international ret. Som udgangspunkt er en stats ret til jurisdiktion på sit territorium en tilsvarende pligt for andre stater til at afstå fra at udstrække deres myndighed til den pågældende stats territorium. Udøvelse af myndighed på en fremmed stats territorium kan således ikke lovligt udøves uden efter særlig tilladelse fra denne¹.

Endvidere understreges det, at en arrestation på foranledning af en medlemsstat foretaget på en anden medlemsstats territorium uden tilladelse ikke *alene* er en overtrædelse af folkeretten, men samtidig er en krænkelse af det enkelte individs ret til personlig sikkerhed, som det er reguleret i EMRK artikel 5, stk. 1, der har til formål at beskytte individets frihed og sikkerhed imod vilkårlige indgreb.

Europarådets medlemsstater er samtidig ansvarlige, hvis offentlige myndigheder, for eksempel politi eller efterretningstjenester, har samarbejdet med udenlandske myndigheder, også selvom det er sket uden regeringens kendskab. Dette er baggrund for vigtigheden af en vis grad af politisk, herunder parlamentarisk kontrol med efterretningstjenesterne.

Det fremgår af EMRK artikel 5, stk. 4, at enhver, der berøves friheden ved anholdelse eller anden tilbageholdelse, har ret til at indbringe sagen for en domstol for, at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen og beordre ham løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig. En hemmelig tilbageholdelse, som indebærer, at den frihedsberøvedes sag ikke bliver prøvet, vil således være en overtrædelse af statens forpligtelser. Ifølge Venedig Kommissionen kan der samtidig af artikel 5 udledes en positiv handlepligt for medlemsstaterne til at tage effektive skridt til at sikre borgere mod ”forsvindinger” og til straks at sætte en effektiv undersøgelse i gang med henblik på at kunne redegøre for de tilfælde, hvor borgere er blevet tilbageholdt af myndighederne.

Medlemsstater, der har ratificeret den Europæiske Konvention til Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Vanærende Behandling eller Straf, har pligt til at samarbejde med den etablerede Torturkomité, der skal have adgang til alle detentionsfaciliteter på statens territorium. Det følger endvidere af den humanitære folkeret, at den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) skal have adgang til alle, som tilbageholdes under en væbnet konflikt.

For langt de fleste europæiske lande vil anvendelsen af et hemmeligt fængsel med den virkning, at de relevante kontrolorganer ikke har adgang til de tilbageholdte, således være en krænkelse af staternes folkeretlige forpligtelser.

I forhold til rapporter om hemmelige fængsler har den danske regering gentagne gange blandt andet i Folketinget taget afstand fra tiltag, som krænker tilbageholdtes grundlæggende rettigheder, herunder også personer, som er mistænkt for terrorisme². Den danske regering

¹ Inden for EU-samarbejdet er der dog under visse betingelser adgang for eksempelvis dansk politi under efterforskningen af bestemte forbrydelser til at krydse grænsen og fortsætte efterfølgelsen af en formodet gerningsmand, der flygter ind på tysk territorium, og vice versa.

² Jf. blandt andet udenrigsministerens besvarelse i Folketinget af S. 1 af 29. september 2006 stillet af Rune Lund (EL) og af S. 112 af 6. december 2007 stillet af Frank Aaen (EL).

har i samme anledning taget afstand fra alle hemmelige tilbageholdelser, som sætter grundlæggende retssikkerhedsgarantier ud af kraft; fra tidsubestemt tilbageholdelse og fra anvendelse af tortur og grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling. Det har på intet tidspunkt været rapporteret eller været gjort gældende, at der eksisterer hemmelige amerikanske fangefaciliteter på dansk territorium.

3.1.2. Tortur

Det fremgår af FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder fra 1948, at "Ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf". Dette absolutte forbud mod tortur er fastlagt som en folkeretlig forpligtelse i en række generelle menneskerettighedskonventioner, herunder ikke mindst FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, og en række regionale konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Endvidere har FN vedtaget en særlig konvention og protokol mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

USA har tiltrådt FN's Torturkonvention. Danmark har tiltrådt alle relevante internationale instrumenter på området inklusiv Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Tortur er også forbudt i henhold til den folkeretlige sædvaneret, som gælder for alle stater, uanset om de har tiltrådt de nævnte konventioner.

Kun FN's Torturkonvention indeholder i artikel 1 en nærmere definition af tortur: "*Enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det formål at skaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller tredjemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en tredjemand, eller af nogen anden grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse.*" Det bredere begreb "anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf" ("other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment"), som også er forbudt, er derimod ikke defineret.

Forbuddet mod tortur indebærer ikke blot et forbud mod at udøve direkte tortur men også mod at overføre ("refoulere") en person til et land, hvor der er vægtige grunde til at antage, at den pågældende vil være i fare for at blive udsat for tortur. Det gælder udtrykkeligt i henhold til Torturkonventionens artikel 3, men ifølge fast praksis også i henhold til torturforbuddet i de generelle menneskerettighedskonventioner (hvor forbuddet ikke alene omfatter tortur, men også anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf).

Gennemførelsen af torturforbuddet udvikles løbende i de omfattende resolutioner mod tortur, som Danmark årligt fremlægger og forhandler på FN's Generalforsamling og i FN's Menneskerettighedsråd. Disse resolutioner har hidtil vundet enstemmig tilslutning blandt FN's medlemmer.

Deltagerstaterne kan indbringe andre stater for brud på konventionerne ved internationale instanser oprettet i henhold til konventionerne (for eksempel FN's Torturkomité og Den

Europæiske Menneskerettighedsdomstol). Mere praktisk end den mellemstatslige klageret er det, at deltagerstaterne også har mulighed for at anerkende behandlingen af klager fra enkeltpersoner. Danmark, men ikke USA, har anerkendt den individuelle klageret.

3.1.3. Ansvar for medvirken

Det følger af ovenstående, at en stat, der bortfører en person, indsætter den pågældende i et hemmeligt fængsel og/eller udøver tortur eller andre alvorlige overgreb mod en person, kan ifalde et folkeretligt ansvar. Såfremt en stat eller dennes repræsentanter har begået et folkeretsbrud, kan staten ifalde ansvar – såkaldt statsansvar - hvilket for eksempel kan indebære pligt til betaling af erstatning til de skadelidte, genopretning af den lidte skade, afgivelse af undskyldning m.v. Udgangspunktet i reglerne om statsansvar er, at enhver folkeretsstridig handling begået af en stat medfører et folkeretligt ansvar.

Det har på intet tidspunkt været gjort gældende, at der er hemmelige fængsler i Danmark, eller at man fra dansk side i øvrigt har udøvet tortur som et element i CIA's hemmelige fangeprogrammer. Det afgørende spørgsmål i forhold til denne redegørelse er derfor, om Danmark kan anses for at have medvirket og dermed pådraget sig et folkeretligt ansvar for de folkeretsstridige overgreb, som de tilbageholdte i CIA's hemmelige fangeprogrammer måtte have lidt under eller efter, at de som en del af CIA's hemmelige fangeprogram måtte være blevet transporteret gennem dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum.

De folkeretlige regler om medvirken indebærer, at en stat vil kunne ifalde folkeretligt ansvar for at medvirke eller bistå en anden stat i forbindelse med en ulovlig handling. Forudsætningen herfor vil være, at førstnævnte stat har været vidende om omstændighederne, der gjorde, at den anden stats handlinger var ulovlige. Dette betyder, i relation til emnet for denne redegørelse, at Danmark vil kunne ifalde et ansvar, såfremt Danmark har været vidende om en fangetransport på dansk territorium uden at gribe ind heroverfor eller bistået USA eller en anden stat med gennemførelsen af sådanne ulovlige fangetransporter.

3.2. Transit af frihedsberøvede personer

Det følger af den almindelige folkeret, at det ikke er lovligt for udenlandske myndigheder at udøve tvangshåndhævelse, herunder i form af frihedsberøvelse, på dansk territorium uden tilladelse fra de danske myndigheder. Dette krav om tilladelse fra de danske myndigheder er på visse områder udtrykkeligt reguleret i lovgivningen. Således fremgår det af udleveringslovens § 21, stk. 1, om såkaldte transittilladelser, at justitsministeren, eller den han eller hun bemyndiger dertil, kan tillade, at en person, der udleveres fra en fremmed stat til en anden, føres gennem riget, såfremt bestemmelserne i udleveringsloven i øvrigt ikke er til hinder for, at der skete udlevering her fra landet for den pågældende handling. En tilsvarende bestemmelse finder anvendelse for Færøerne og Grønland i medfør af udleveringsloven, som den gælder for de to Rigsdele.

Sker transit gennem Danmark i forbindelse med, at den frihedsberøvede person overføres fra en fremmed stat til en anden fremmed stat med henblik på strafafsoning, kan dette tillades, medmindre den pågældende person er dansk statsborger, eller den pågældende er dømt for en handling, som ikke er strafbar efter dansk ret, jf. lov om international fuldbyrdelse af straf m.v. og artikel 16, stk. 7, i Den europæiske konvention af 21. marts 1983 om overførsel af domfældte.

Lov om international fuldbyrdelse af straf mv. er sat i kraft for Færøerne, men ikke for Grønland. Som nævnt følger det imidlertid i alle tilfælde af folkeretten, at det vil være ulovligt for udenlandske myndigheder at føre frihedsberøvede personer gennem Grønland uden tilladelse fra de danske myndigheder.

3.2.1. Myndighedskontrol

Kompetencen til at tillade, at en person, der udleveres fra en fremmed stat til en anden, føres gennem Riget, ligger hos Justitsministeriet. Afgørelsen træffes på baggrund af en anmodning fra det land, som ønsker at føre en person gennem Danmark. Anmodningen skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for at afgøre om betingelserne i udleveringslovens § 2 og § 2 a er opfyldt. Hvis anmodningen ikke indeholder de nødvendige oplysninger, vil Justitsministeriet anmode at få tilsendt de manglende oplysninger, og der vil ikke blive truffet en afgørelse om transit, før disse foreligger.

Hvis der på baggrund af oplysningerne i anmodningen er grund til at antage, at der kan være fare for, at den pågældende på grund af sin afstamning, sit tilhørsforhold til en bestemt befolkningsgruppe, sin religiøse eller politiske opfattelse eller i øvrigt på grund af politiske forhold vil blive udsat for forfølgelse, som retter sig mod hans liv eller frihed eller i øvrigt er af alvorlig karakter, jf. udleveringslovens § 6, vil Justitsministeriet foretage en nærmere undersøgelse heraf. Det samme gælder, hvis der er fare for, at den pågældende efter udleveringen vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. På tilsvarende måde vil Justitsministeriet foretage en nærmere undersøgelse, hvis der er grund til at antage, at humanitære hensyn som beskrevet i udleveringslovens § 7 er til hinder for en transittilladelse.

Hvis politiet bliver opmærksom på, at en person bliver ført igennem dansk territorium, uden at der foreligger en transittilladelse, vil der efter omstændighederne kunne indledes en strafretlig efterforskning, idet der i givet fald vil kunne være tale om en overtrædelse af blandt andet straffelovens § 261 om ulovlig frihedsberøvelse.

Det bemærkes, at Justitsministeriet ikke i perioden siden den 11. september 2001 har modtaget anmodninger fra de amerikanske myndigheder om at tillade transit gennem dansk territorium med henblik på udlevering til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse.

3.2.2. Konsekvenser af overtrædelse

Som det fremgår, vil det være i strid med folkeretten, hvis udenlandske myndigheder udøver tvangshåndhævelse, herunder i form af frihedsberøvelse, på dansk territorium uden tilladelse fra de danske myndigheder. De danske myndigheder vil straks gribe ind, hvis de får kendskab til en sådan ulovlig aktivitet.

4. Hemmelige CIA-flyvninger. Påstande og fakta

4.1. Indledning

Der har både i danske og internationale nyhedsmedier været skrevet intensivt om de hemmelige CIA-programmer og om de ulovlige fangetransporter. Det er vanskeligt at beskrive historikken og klart at adskille fakta fra påstande i det omfattende materiale. I lyset af særligt de tilgængelige amerikanske kilder kan en række forhold fastslås og beskrives præcist, mens andre forhold er mere løst og udokumenteret beskrevet i de tilgængelige kilder. Det følgende er en gennemgang af de offentligt tilgængelige kilder om sagen med fokus på de amerikanske kilder og på de internationale og nationale undersøgelser, som er blevet gennemført i sagen.

4.2. USA

De første officielle amerikanske kilder, der omtaler fangetransporter, er to præsidentielle direktiver³ fra Clinton-administrationen fra henholdsvis 1995 og 1998. Det fastlægges heri, at CIA havde to primære operationelle ansvarsområder i forhold til bekæmpelsen af terrorisme: fangetransporter og ”afbrydelser” (renditions and disruptions). Disse direktiver stod stadig ved magt i de første måneder af Bush-administrationen og var således gældende den 11. september 2001.

Ifølge den amerikanske 9/11-kommissions rapport⁴ var CIA’s rolle i forbindelse med fangetransporter, at terrormistænkte, der befandt sig uden for USA, skulle fanges og bringes til USA eller et tredjeland til retsforfølgelse.

”When terrorists wanted for violation of U.S. law are at large overseas, their return for prosecution should be a matter of the highest priority and shall be a continuing central issue in the bilateral relations with any state that harbors or assists them. If extradition procedures were unavailable or put aside, the United States could seek the local country’s assistance in a rendition, secretly putting the fugitive in a plane back to America or some third country for trial.”⁵

Amerikanske avisartikler om emnet har oftest været baseret på navngivne eller unavngivne tidligere ansatte i CIA eller andre embedsmænd, der udtaler sig anonymt. Ifølge andre anonyme CIA-kilder citeret i pressen steg antallet af forhør betragteligt efter 11. september 2001.

Den tidligere direktør for CIA’s antiterrorisme center, J. Cofer Black, udtrykte det på følgende vis, da han til henholdsvis Repræsentanternes Hus og Senatets efterretningsudvalg den 26. september 2002 udtalte: ”There was a before 9/11, and there was an after 9/11. After 9/11 the gloves came off”.

³ PDD-39 og PDD-62.

⁴ ”The 9/11 Commission Report” af 22. juli 2004 udarbejdet af The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, også kaldet ”The 9/11 Commission”.

⁵ http://www.9-11commission.gov/archive/hearing8/9-11Commission_hearing_2004-03-23.pdf

Et eksempel på en tidligere CIA-ansat, der er trådt frem med sin viden, er den tidligere CIA counter-terrorism ekspert Michael Scheuer. Scheuer, som forlod CIA i 2004, udgav anonymt et antal bøger, hvor han kritiserede den amerikanske regerings kamp mod islamisk terrorisme. I starten af 2005 valgte Scheuer at stå offentligt frem med sin kritik. Han oplyste blandt andet, at programmet med ulovlige fangetransporter blev iværksat i midten af 1990'erne under Clinton-administrationen, og at USA også før 11. september 2001 sendte folk til Egypten, hvor de blev forhørt af den egyptiske efterretningstjeneste, der modtog spørgsmål fra CIA til forhørerne og efterfølgende delte oplysningerne med CIA. På det tidspunkt var Scheuer chef for CIA's enhed for militant islam, der havde til opgave at opspore, optræfle og afværge terroristoperationer.

I midten af 1990'erne arbejdede offentlige anklagere og FBI på at få rejst sigtelser mod de terrorister, der stod bag bombningen af World Trade Center i 1993. I 1998 var man angiveligt parat til at forsøge at få Osama Bin Laden dømt i en amerikansk retssag. CIA var imidlertid skeptiske, idet det frygtedes, at en sådan retssag ville afsløre aspekter om efterretningsarbejdet samt ikke mindst om samarbejdet mellem efterretningstjenester. Andre landes regeringer og efterretningstjenester kunne ikke forventes at ville acceptere, at deres efterretningsoplysninger anvendtes i en amerikansk retssag. CIA's ønske om at anvende ulovlige fangetransporter skulle ifølge Scheuer være født ud af sådanne efterretningsmæssige overvejelser. Det skal bemærkes, at Scheuer den 17. april 2007 i Repræsentanternes Hus fremstod som en stærk tilhænger af CIA's program for fangeoverførsler⁶.

Et andet eksempel på en tidligere CIA-ansat, som har udtalt sig om fangeprogrammerne, er Robert Baer, der medvirker i DR's dokumentarprogram fra januar 2008, og som fratrådte sin stilling i december 2007 efter mere end 20 år i tjenesten. Bauer var chef for CIA-operationer i Mellemøsten og havde været udstationeret i Bosnien, Indien, Irak, Libanon og Tadsjikistan. Efter Bauers fratræden i december 2007 valgte han at offentliggøre sin kritik af CIA-fangeprogrammet.

Den 5. december 2005 bekræftede den amerikanske udenrigsminister Condoleezza Rice i en pressemeddelelse⁷, at overførsler af tilbageholdte terrormistænkte i årtier havde været, og stadig var, et instrument, som USA anvendte i kampen mod terrorisme. Rice udtalte blandt andet:

"For decades, the United States and other countries have used 'renditions' to transport terrorist suspects from the country where they were captured to their home country or to other countries where they can be questioned, held, or brought to justice."

Herudover beskriver Rice situationer, hvor såkaldt traditionelle udleveringsinstrumenter ikke kan benyttes:

⁶ Statement on April 17, 2007 before the house Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Organizations, Human Rights and Oversight Subcommittee on Europe: "Extraordinary Rendition in U.S. Counter Terrorism Policy: The Impact on Transatlantic Relations".

⁷ <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/57602.htm>

“...there have long been many other cases where, for some reason, the local government cannot detain or prosecute a suspect, and traditional extradition is not a good option. In those cases the local government can make the sovereign choice to cooperate in a rendition. Such renditions are permissible under international law and are consistent with the responsibilities of those governments to protect their citizens.”

Rice understreger endvidere i talen, at: *“The United States has respected – and will continue to respect – the sovereignty of other countries.”*

Baggrunden for disse fangetransporter var ifølge Rice, at de tilbageholdte terrormistænkte i det 21. århundrede ikke passer ind i et traditionelt retssystem. Der var på den baggrund behov for at tilpasse sig denne udvikling. Rice beskrev de terrormistænkte som ulovlige kombattanter, der kan tilbageholdes med henblik på forhør. Rice understregede, at USA ikke transporterer tilbageholdte fra et land til et andet med det formål at foretage forhør ved brug af tortur. Med formuleringen ”for decades” påpegede den amerikanske udenrigsminister, at fangetransporterne har været anvendt siden Clinton-administrationen og sandsynligvis endda længere tilbage. Det bemærkes, at en henvendelse fra det daværende EU-formandskab til USA i december 2007 om CIA-sagen, fra amerikansk side blev besvaret med en henvisning til ovenstående pressemeddelelse.

Den 6. september 2006 bekræftede præsident Bush for første gang offentligt⁸, at USA havde et særligt program under CIA med hemmelige fængsler til håndtering af et mindre antal tilbageholdte i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme. Bush udtalte, at regeringen havde ændret sin politik og havde givet militæret, efterretningstjenesten og det juridiske system de værktøjer, de havde behov for i kampen mod terrorismen med henblik på at beskytte det amerikanske folk.

“In addition to the terrorists held at Guantánamo, a small number of suspected terrorist leaders and operatives have been held and questioned outside the United States, in a separate program operated by the Central Intelligence Agency(...) The security of our citizens depends on our ability to learn what these terrorists know.”

“In some cases, we determine that individuals we have captured pose a significant threat, or may have intelligence that we and our allies need to have to prevent new attacks. (...)In these cases, it has been necessary to move these individuals to an environment where they can be held secretly, questioned by experts, and – where appropriate – prosecuted for terrorist acts.”

Bush bekræftede således, at såvel hemmelige fængsler som fangetransporter var en del af CIA's særlige program for terrormistænkte. Bush fremhævede endvidere i talen, at transporten af terrormistænkte altid fandt sted i fuld overensstemmelse med amerikansk lovgivning og de relevante traktatmæssige forpligtelser. Han afviste at kunne gå i detaljer med de metoder, som anvendtes med henvisning til, at det ville kunne hjælpe de terrormistænkte med at kunne tilbageholde oplysninger i forbindelse med forhør. Samtidig understregede han, at det amerikanske justitsministerium nøje har undersøgt metoderne og fundet dem lovlige. Fremgangsmåden betegnede Bush samlet set som barsk, men sikker, lovlig og nødvendig.

⁸ www.whitehouse.gov/news/releases/2006/09/

Bush anførte endvidere i talen, at der på tidspunktet for afholdelsen af talen ikke var terrorister tilbageholdt i CIA's særlige program, men at den fortsatte tilstedeværelse af et sådant program ville være af afgørende betydning i forhold til at fremskaffe informationer, der kunne redde liv. En lignende udtalelse fremkom få dage senere på 5 årsdagen for den 11. september i 2006 af chefen for den juridiske afdeling i det amerikanske udenrigsministerium, John B. Bellinger, der udtalte, at der ikke længere var CIA tilbageholdte på hemmelige lokaliteter⁹. Det bemærkes, at der i foråret 2007 fremkom rapporter blandt andet fra Human Rights Watch om, at programmet skulle være blevet genoptaget. Dette har ikke været kommenteret fra officiel amerikansk side.

Få måneder efter den 11. september 2001 begyndte amerikansk presse at offentliggøre historier om, at USA anvendte civilt indregistrerede fly til hemmelige transporter af tilbageholdte terrorismistænkte til andre lande. Af gode grunde var disse ofte udokumenterede og lader sig således ikke verificere med henvisning til officielle kilder. En stor del af historierne drejede sig om enkeltsager, hvor en person, der oplyste at have været tilbageholdt, var gået til pressen med sin historie. Andre beskrivelser af fangetransporter var mere veldokumenterede enten i uafhængige rapporter og myndighedsafgørelser, eller fordi de senere fra officielt amerikansk hold er blevet bekræftet.

Et centralt fundament for den nye skærpede tilgang efter 11. september 2001 var en række juridiske notater til præsident Bush fra det amerikanske justitsministerium, som er blevet lækket til offentligheden. Notaterne var udarbejdet af politisk ansatte jurister i det amerikanske justitsministerium under ledelse af John C. Yoo (forhenværende 'Deputy Assistant Attorney General'). I disse notater blev der redegjort for, hvordan USA skal forholde sig til Genève-konventionerne i forhold til brug af 'særlige metoder' i krigen mod terror. Der blev argumenteret for, at krigen mod terror ikke var samme slags krig, som da Genève-konventionerne blev udarbejdet i 1949, og at denne nye form for krig gør det vigtigere end tidligere hurtigt at kunne fremskaffe information fra tilfangetagne terrorister og deres sponsorer, så fremtidige ugeringer mod amerikanske civile kunne undgås. I notaterne argumenteredes for, at Genève-konventionerne ikke tog højde for denne nye situation, og at konventionerne dermed er forældet. Dette betegnes som 'The New Paradigm'. Fangedransporterne kan således i deres skærpede version efter 11. september betragtes som en del af 'The New Paradigm'.

Det bemærkes, at der fra tid til anden har været forlydender om, at det amerikanske senat ville gennemføre en tilbundsående undersøgelse af CIA-aktiviteter, herunder bortførelsen af personer og eksistensen af hemmelige fængsler. Der foreligger dog ingen konkrete planer om sådanne høringer.

Sammenfattende efterlader såvel de officielle amerikanske udmeldinger som de øvrige kilder ingen tvivl om, at CIA har anvendt hemmelige programmer til eftersøgning, tilbageholdelse og overførsel af terrorismistænkte fra andre lande til hemmelige fængsler. Som det fremgår ovenfor, har man imidlertid fra amerikansk side konsekvent fastholdt, at programmerne var i fuld overensstemmelse med såvel folkeretten som relevant national lovgivning.

⁹ <http://www.state.gov/s/1/rls/73082.htm>

4.3. Dokumenterede sager

Der foreligger et antal veldokumenterede sager vedrørende personer, som er blevet ulovligt tilbageholdt og overført til hemmelige fængsler som et led i bekæmpelsen af terrorisme. Sagerne er indgående beskrevet i en række af de i redegørelsen gennemgåede rapporter og – for enkeltes vedkommende – afgørelser fra myndigheder eller uafhængige organer. Nedenfor gennemgås en række af de mest omtalte enkeltsager.

1) Udleveringen af Mustafa Ait Idir, Belkacem Bensayah, Hadj Boudellaa, Saber Lahmer, Lakhdar Boumediene og Mohamed Nechle.

Ovenstående blev alle arresteret den 18. januar 2002 i Bosnien-Herzegovina af det bosniske politi, hvorefter de blev overdraget til de amerikanske styrker, der på det tidspunkt var en del af den NATO-ledede fredsstyrke. Dette skete, selv om den bosnisk-herzegovinske Højesteret havde bestemt, at mændene skulle løslades, da der ikke var basis for at holde dem fængslet på grundlag af de anklager om terrorisme, som USA havde rejst overfor de bosniske myndigheder. Efter overdragelsen blev de kørt til Sarajevo, hvor de - via Tyrkiet - blev fløjet til Guantánamo, hvor de angiveligt fortsat befinder sig. En af de tilbageholdte har anlagt sag mod de amerikanske myndigheder med påstand om, at han er blevet tortureret i Guantánamo.

2) Bortførelsen af Muhammad Haydar Zammar

Muhammad Haydar Zammar (MHZ), en tysk statsborger, blev i december 2001 arresteret i Marokko. Han sad i varetægt i flere uger uden at blive præsenteret for anklager, før han blev fløjet til Syrien, hvor han angiveligt blev tortureret. Under en høring i den amerikanske 9/11-kommission bekræftede chefen for CIA, at overførslen havde fundet sted. Zammar befinder sig muligvis fortsat i et fængsel i Syrien.

MHZ havde været under overvågning af politiet i Tyskland i flere år og blev efter 9/11 anholdt og tiltalt for medvirken til angrebet i New York. Han blev imidlertid løsladt, da byretten i Hamborg ikke fandt hans tilknytning godtgjort. Informationer fra tysk politi om hans rejse til Marokko har angiveligt udløst arrestationen i Marokko. Under MHZ' tilbageholdelse i Syrien blev han endvidere angiveligt afhørt af tysk efterretnings- og politimyndigheder i tre dage. Sagen undersøges af den særlige komite, som det tyske parlament har nedsat for at undersøge regeringens samarbejde med USA i kampen mod terrorisme og i forbindelse med den militære intervention i Irak i 2003.

3) Bortførelsen af Abu Omar

Abu Omar, en egyptisk imam med asyl i Italien, blev angiveligt bortført i Milano den 17. februar 2003 af CIA-agenter med bistand fra italiensk politi. Han blev ført til den fælles amerikansk/italienske luftbase ved Aviano i Italien og derefter fløjet til den amerikanske luftbase ved Ramstein i Tyskland. Derfra blev han på et CIA-lejet fly fløjet til Egypten, hvor han angiveligt blev tortureret. Hans advokat oplyste den 11. februar 2007, at Abu Omar var blevet løsladt af de egyptiske myndigheder. Sagen undersøges af anklagemyndigheden i Milano,

som har udstedt arrestordre mod 26 CIA-agenter, herunder den daværende chef for CIA i Italien. I juli 2006 blev den næstkommanderende i den italienske efterretningstjeneste og en agent anholdt på mistanke om medvirken til bortførelsen. Den daværende italienske regering afviste kategorisk at have kendt til bortførelsen, men der blev indledt en retssag ved domstolen i Milano om sagsforløbet omkring kidnapningen, jf. redegørelsens bilag 11.

4) Udleveringen af Khaled el-Masri

Khaled el-Masri (KM), en tysk statsborger af libanesisk oprindelse, blev anholdt den 31. december 2003, da han forsøgte at rejse ind i Makedonien via den albansk-makedonske grænse. Han blev tilbageholdt i 23 dage på et hotel i Skopje af bevæbnede mænd klædt i civil, som formodedes at være makedonske agenter. Han blev af disse afhørt og angiveligt udsat for hårdhændede forhørsmetoder. Derefter blev han sat på et fly, bedøvet og lænket, og fløjet via Irak til Afghanistan. Her blev han tilbageholdt i et amerikansk-drevet fængsel i Kabul kaldet "The Salt Pit", hvor han angiveligt blev slået, underernæret og afhørt af amerikanske agenter blandt andet om hans forbindelse til moskeen i Neu Ulm i Tyskland, hvor yderliggående muslimer angiveligt kom. Efter fem måneders tilbageholdelse blev KM fløjet til Albanien, hvorfra de albanske myndigheder arrangerede transport for ham til Neu Ulm i Tyskland.

KM's historie blev rekonstrueret og fortalt i DR1's dokumentarprogram ved samtaler med KM og KM's advokat, Manfred Gnidjic, som bekræfter, at de tyske myndigheder har undersøgt bortførelsen og fundet dokumentation, der bekræfter forløbet, jf. redegørelsens afsnit 5.3.2.1.

5) Udleveringen af Ahmed Agiza og Mohammed El Zari (AA og MZ)

AA og MZ er begge egyptiske statsborgere, der havde søgt asyl i Sverige. De blev tilbageholdt af de svenske myndigheder den 18. december 2001 og bragt til en af Stockholms lufthavne, hvorfra de af CIA blev fløjet til Egypten. Et par timer forinden havde de svenske myndigheder afvist mændenes ansøgning om asyl og udvist dem med øjeblikkelig virkning uden at give dem mulighed for at anke afgørelsen. De to mænd blev tilbageholdt i Egypten og tortureret. I april 2004, efter en retssag ved en militær-domstol som ikke levede op til kravene om retfærdig rettergang, blev AA idømt 25 års fængsel uden mulighed for anke. Dommen blev senere nedsat til 15 år. MZ blev løsladt fra fængsel i Cairo i oktober 2003 uden at være blevet stillet for en domstol.

FN's Komité mod Tortur har fastslået, at Sverige i denne sag ikke levede op til landets forpligtelser i medfør FN's Torturkonvention. Sverige havde modtaget diplomatiske forsikringer fra Egypten om, at de to mænd ikke ville blive tortureret, men FN's Komité mod Tortur fastslog, at disse forsikringer ikke fritog Sverige fra ansvar, da de ikke indeholdt bestemmelser om monitorering og om, hvad der skulle ske, hvis de pågældende alligevel blev tortureret.

Den svenske Rigsdags forfatningsudvalg har konkluderet, at udleveringen af de to mænd ikke burde have fundet sted. Den svenske ombudsmand har endvidere kritiseret det svenske sikkerhedspoliti for passivitet i forbindelse med, at de to mænd blev udsat for håndhændet behandling i lufthavnen i Stockholm af CIA-agenter.

6) Udleveringen af Bisher Al-Rawi og Jamil El-Banna (BR og JB)

BR og JB fløj den 8. november 2002 fra Storbritannien til Gambia for at etablere en virksomhed. BR, en irakisk statsborger, havde levet i UK siden 1983. JB, en jordansk statsborger, ankom til UK som flygtning i 1994 og blev givet midlertidig opholdstilladelse. Da de ankom til Gambia, blev de arresteret af den gambianske efterretningstjeneste og herefter overladt i amerikansk varetægt. De blev tilbageholdt i mere end en måned og udspurgt af de amerikanske agenter. På en dato før den 23. januar 2003 blev begge mænd hemmeligt overført til den amerikanske luftbase i Bagram i Afghanistan. De havde ikke mulighed for at konsultere en advokat, familie eller andre, før de blev overført. Efter en måned i Bagram, blev de overført til Guantánamo. De to mænd var tidligere blevet afhørt af britiske myndigheder, men var aldrig blevet anklaget.

Under en retssag ved en britisk domstol mod andre terrorismistænkte blev det bekræftet, at UK havde videregivet informationer om mændene og deres rejseplaner til de gambianske myndigheder. BR og JB blev løsladt fra Guantánamo henholdsvis den 30. marts 2007 og 19. december 2007. JB blev dog umiddelbart efter anholdt på grund af en spansk anmodning om udlevering, men blev løsladt mod kaution.

4.4. Internationale undersøgelser

Både Europarådet og Europa-Parlamentet har gennemført omfattende undersøgelser af påstandene om hemmelige og ulovlige CIA-fangetransporter. Disse undersøgelser, som er gennemgået i bilag 10, kan sammenfattes som følger.

4.4.1. Europarådet

Foranlediget af påstandene om hemmelige CIA-aktiviteter i medlemsstaterne, herunder ulovlig frihedsberøvelse af personer med henblik på hemmelige transporter af tilbageholdte personer ved brug af såkaldte CIA-fly, iværksatte henholdsvis Europarådets Generalsekretær og Europarådets Parlamentariske Forsamling i november 2005 undersøgelser med henblik på at afklare medlemsstaternes respekt for grundlæggende rettigheder.

4.4.1.1. Europarådets Generalsekretærs undersøgelser

Generalsekretæren anmodede den 21. november 2005 medlemsstaterne om svar på en række spørgsmål om medlemsstaternes kontrol med udenlandske myndigheders aktiviteter på det pågældende lands territorium.

På baggrund af medlemsstaternes svar udarbejdede generalsekretæren to rapporter, der blev offentliggjort henholdsvis den 28. februar og 14. juni 2006, hvor generalsekretæren gennemgik medlemsstaternes svar. Generalsekretæren fandt, at der var en mangelfuld kontrol af fremmede efterretningstjenester, og rejste 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 håndhævelsmæssige aktiviteter. Generalsekretæren konkluderede også, 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 blev anvendt til formål, der var i strid med EMRK, og at de eksisterende regelsæt for flytrafik ikke tilvejebragte en tilstrækkelig adgang til kontrol med fly med henblik på at vurdere, om der skete krænkelse af menneskerettighederne. Generalsekretæren fandt endvidere, at forholdet mellem immunitet og overholdelse af menneskerettigheder burde genovervejes i tilfælde af alvorlige krænkelse af menneskerettighederne. Endvidere var der behov for effektive garantier om fremmede agents overholdelse af menneskerettighederne.

Generalsekretæren fremsatte på ovenstående baggrund i rapport af 30. juni 2006 anbefaling om, at udøvelse af efterretningsvirksomhed skulle ske inden for rammerne af en klar lovgivning, der gav 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 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 kontrol med fly i transit anbefalede generalsekretæren, at Europarådets medlemsstater i henhold til eksisterende regler for flytrafik burde kræve en effektiv garanti for beskyttelse af menneskerettighederne. Overtrædelser burde offentliggøres og adresseres overfor den relevante myndighed, og eventuelle overtrædelser af Chicago-konventionen skulle 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 overholdelse af menneskerettighederne. Europarådet burde på den baggrund udarbejde et paradigme for menneskerettighedsklausuler ("human rights clauses"), der kan anvendes i forbindelse med udstedelse af overflyvningstilladelser. Både bilaterale og multilaterale klausuler burde således 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.

Regeringen bød 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 pågældende områder, og Danmark blev beskrevet som et af de lande, der har en tilstrækkelig lovgivning på plads. Regeringen fandt, at generalsekretæren i sin konklusion generelt pegede på tre meget relevante områder, hvor der var grundlag for at overveje, om gældende regler udgjorde en tilstrækkelig beskyttelse mod en krænkelse af menneskerettighederne. Regeringen fandt, at det var vigtigt med en opfølgning på general-

sekretærens rapporter, og noterede sig derfor med stor interesse generalsekretærens velovervejede forslag til opfølgning.

Generalsekretærens forslag har været genstand for foreløbig drøftelse i Ministerkomitéen den 6. september 2006. Ministerkomitéen besluttede at tage forslagene ad notam og at drøfte dem nærmere på et senere tidspunkt.

4.4.1.2. Europarådets Parlamentariske Forsamling

Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE) udpegede den 7. november 2005 den schweiziske senator og daværende formand for PACE's juridiske udvalg, Dick Marty, som særlig rapportør på CIA-dossieret. Dick Marty offentliggjorde resultatet af sine undersøgelser i tre rapporter, henholdsvis den 22. januar 2006, den 7. juni 2006 og den 8. juni 2007.

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. Endvidere benyttes udtalelser fra navngivne og unavngivne kilder fra den amerikanske og de europæiske efterretningstjenester. Rapporterne baserer sig desuden på en gennemgang af en række sager om personer, som angiveligt er blevet udsat for ulovlige fangetransport, afhøring og fængsling af CIA, jf. redegørelsens afsnit 4.3. Dick Marty har som en del af sine undersøgelser blandt andet indhentet oplysninger fra europæiske luftfartsmyndigheder (EU's Satellit Center, EUROCONTROL) og fra nationale regeringer. Den danske regering har i den forbindelse besvaret en henvendelse fra Dick Marty om oplysninger vedrørende et antal bestemte flys overflyvning af dansk territorium den 15. juni og den 17. august 2006.

Dick Marty konkluderer på baggrund af sine undersøgelser, at amerikanerne i 1990'erne påbegyndte udviklingen af et fangeoverførselsprogram ("rendition programme") som et led i kampen mod terror. Programmet består, ifølge Dick Martys rapporter, af et hemmeligt netværk af fangeoverførsler og fængsler, som CIA har benyttet til at bortføre talrige terrormistænkte på europæisk territorium med henblik på overførsel til lande, hvor de risikerede at blive udsat for tortur, og som flere europæiske regeringer har været fuldt vidende om. Endvidere fremsættes påstande om, at Polen og Rumænien har huset hemmelige CIA-fængsler i perioden 2003-2005. Begge lande har afvist beskyldningerne, jf. redegørelsens bilag 11.

Dick Marty konkluderer videre, 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. Denne aftale indeholder, ifølge Dick Marty, 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 militære statsfly kunnet benytte NATO's generelle overflyvningstilladelse til ulovlige fangetransporter i Europa. Der skal henvises til afsnit 2.1.3.2.1., herunder at man fra dansk side har rettet henvendelse til USA om dette spørgsmål.

Det bemærkes, at Danmark ikke er nævnt i rapporterne. Den danske regering har i forbindelse med disse undersøgelser fremlagt alle relevante oplysninger om bestemte flys overflyvning af dansk territorium. Der henvises til redegørelsens bilag 22 og 23.

Europarådets Parlamentariske Forsamling udtrykte den 27. juni 2007 sin støtte til Dick Marty's konklusioner og har i den forbindelse opfordret de europæiske regeringer til at etablere øget demokratisk kontrol med militære efterretningstjenester samt udenlandske efterretningstjenester, der opererer på deres territorium.

I forbindelse med offentliggørelsen af ovennævnte rapporter og konklusioner anførte den danske regering, at man ikke fandt, at rapporterne indeholdt beviser for, at CIA eller andre amerikanske myndigheder havde anvendt civilt indregistrerede fly til ulovlige transporter af tilbageholdte terrorismistænkte til andre lande. Regeringen lagde vægt på, at man ikke var i stand til at efterprøve grundlaget for Dick Marty's konklusioner og påstande, da disse i høj grad var baseret på unavngivne kilder og henvisninger til andre rapporter, der uprøvet var blevet lagt til grund. Dick Marty's påstand om, at USA og NATO den 4. oktober 2001 indgik en hemmelig aftale, der skabte grundlag for de påståede ulovlige CIA fangetransporter, blev afvist fra dansk side, jf. ovenfor afsnit 2.1.3.2.1.

4.4.1.3. Europa-Parlamentet

På baggrund af en resolution af 15. december 2005 nedsatte Europa-Parlamentet et midlertidigt udvalg, der skulle foretage en parlamentarisk undersøgelse af, hvorvidt CIA havde været involveret i ulovlige tilbageholdelser, fangeoverførsler og tortur af personer på EU's territorium, samt om sådanne handlinger var i overensstemmelse med EU-traktatens artikel 6, 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 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.

På baggrund af høringer, inddragelse af andre europæiske undersøgelser, delegationsrejser til udvalgte lande samt indhentelse af anden information udarbejdede det midlertidige undersøgelsesudvalg en interim rapport af 15. juni 2006 og efterfølgende en betænkning af 30. januar 2007, der dannede grundlag for Europa-Parlamentets beslutninger af henholdsvis den 6. juli 2006 og 14. februar 2007.

I beslutningerne konkluderede Europa-Parlamentet, at der var foregået ulovlige aktiviteter samt krænkelse af menneskerettigheder, som Parlamentet formodede, at CIA i visse sager var direkte ansvarlig for. Parlamentet understregede, at mindst 1.245 CIA-flyvninger havde benyttet europæisk luftrum, og at medlemsstaterne havde givet afkald på kontrol over luftrummet ved at tillade CIA-flyvninger. Europa-Parlamentet fandt det usandsynligt, at visse europæiske regeringer ikke havde haft kendskab til de ulovlige aktiviteter. Parlamentet fandt også med henvisning til den amerikanske præsidents bekræftelse af 6. september 2006 af CIA's særlige program for håndtering af terrorismistænkte uden for USA, at visse medlemsstater havde modtaget oplysninger fremskaffet ved tortur.

Parlamentet rettede kritik af en manglende adgang til aktindsigt i aftaler, beslutninger og optegnelser fra møder i NATO-regi eller møder mellem EU og USA. Kritikken rettedes også mod medlemsstaterne, Rådet, formandskabet, NATO og EUROPOL for manglende samarbejdsvilje. Rådets generalsekretær og højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, Javier Solana, samt EU-antiterrorkoordinatør, Gijs de Vries, blev også kritiseret for deres manglende evne til at tilvejebringe information.

Europa-Parlamentet forholdt sig til en række europæiske lande og deres håndtering af konkrete sager om ulovlige fangetransporter samt mellemlandinger af såkaldte CIA-fly. Parlamentet omtalte kortfattet Danmark, idet 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.

I sine anbefalinger opfordrede Parlamentet medlemsstaterne til at indlede undersøgelser af spørgsmålet om ulovlige tilbageholdelse og fangetransport. Parlamentet fandt endvidere, at der var behov for evaluering af terrorlovgivningen i medlemsstaterne, samt at EU-reglerne om aktindsigt skulle revideres. Parlamentet fandt også behov for opbygning af et system for samarbejde mellem Parlamentet, FN og Europarådet i forbindelse med spørgsmål om EU's indre sikkerhed. Parlamentet tilsluttede sig Europarådets Generalsekretærs konklusioner om øget kontrol med efterretningstjenesterne, øget kontrol med fly samt ophævelse af immunitet ved krænkelse af menneskerettigheder. Parlamentet fandt, at medlemsstaterne og EU-institutionerne ikke havde overholdt traktatens princip om loyalt samarbejde og pålagde Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender at varetage den politiske opfølgning på det midlertidige udvalgs arbejde.

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

4.4.1.3.1. Reaktion og vurdering

I forbindelse med offentliggørelsen af ovennævnte rapporter hilste den danske regering Europa-Parlamentets undersøgelsestiltag velkommen. Regeringen tog Europa-Parlamentets beslutninger til efterretning og noterede sig, at samarbejdet med de danske myndigheder blev påskønnet af Europa-Parlamentet. I forhold til deltagelse i et møde med det midlertidige udvalg, deltog transport- og energiministeren ikke med den begrundelse, at den danske regering havde fremlagt alle relevante oplysninger i forbindelse med de europæiske undersøgelser samt ved overfor Folketinget at have besvaret diverse spørgsmål.

I Europa-Parlamentets undersøgelser og beslutninger rejses en række konkrete spørgsmål vedrørende EU's kendskab og ageren i relation til påstandene om hemmelige og ulovlige CIA-aktiviteter i Europa.

Parlamentet ønskede, for det første, 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 tilbagesendelse af kriminelle/uønskede udlændinge. Hertil bemærkes, at mødet i Athen var et såkaldt trojkamøde, hvor embedsmænd fra EU's daværende formandskab (Grækenland), Rådssekretariatet og Kommissionen mødtes med embedsmænd fra USA for generelt at drøfte fælles problemstillinger inden for området retlige og indre anliggender, herunder samarbejdsrelationerne over Atlanten. Der blev ikke på mødet eller i forbindelse med dette møde indgået aftaler mellem EU og USA, herunder om transport af fanger.¹⁰

Europa-Parlamentet henviste, for det andet, 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. Ifølge Parlamentet bekræftede disse optegnelser, at medlemsstaterne havde kendskab til programmet med ulovlige fangetransporter, selvom officielle samtalepartnere havde afgivet ukorrekte oplysninger herom til det midlertidige udvalg. Hertil bemærkes, at udenrigsministeren den 24. januar 2006 orienterede Det Udenrigspolitiske Nævn om mødet. Udenrigsministeren har ligeledes i et svar på et § 20-spørgsmål oplyst, at ministeren ikke kan genkende Europa-Parlamentets midlertidige undersøgelsesudvalgs udlægning af mødets indhold.¹¹

Parlamentet kritiserede, for det tredje, 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 pegede blandt andet på et forslag, som det daværende rådsformandskab skulle have fremsat på mødet den 3. maj om etablering af et fælles regelsæt for overførsel af terrorismistænkte i samarbejde med den amerikanske regering.

Mødet den 3. maj 2006 var et fortroligt EU-trojkamøde med USA, som fandt sted som led i den løbende dialog, der blev indledt i februar 2006 mellem USA og EU om den folkeretlige ramme for bekæmpelse af international terrorisme. Da der var tale om et EU-trojkamøde, deltog Danmark ikke i mødet. Mødereferatet, der blev udarbejdet af rådssekretariatet, er fortroligt, og der kan derfor ikke refereres fra dette møde. Det fremgår imidlertid af udenrigsministerens svar på et § 20-spørgsmål fra Folketinget, at der på mødet ikke fremkom oplysninger om påståede fangetransporter ud over det, der fremgik af offentligt tilgængelige kilder.¹²

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. Arbejdsgruppen kan bekræfte, at selve aftalen ikke er offentlig tilgængelig. Imidlertid blev alle de beslutninger, som blev truffet, lagt offentligt frem i en pressemeddelelse af 4. oktober 2001. I relation til NATO ønskede Europa-Parlamentet endvidere en nærmere afklaring af NATO's styrkers rolle i forbindelse med konkrete sager om ulovlig tilbageholdelse og trans-

¹⁰ Jf. udenrigsministerens svar af 13. januar 2006 på § 20-spørgsmål S 1450 af 13. december 2005 stillet af Holger K. Nielsen (SF).

¹¹ Jf. udenrigsministerens svar af 18. januar 2007 af § 20-spørgsmål S 1243 af 1. december 2006 stillet af Frank Aen (EL).

¹² Jf. udenrigsministerens svar af 18. januar 2007 af § 20-spørgsmål S 1244 af 1. december 2006 stillet af Frank Aen (EL).

port i Kosovo, herunder eksistensen af et hemmeligt interneringscenter. Efterfølgende er der indgået en aftale mellem Europarådet og NATO om førstnævntes adgang til NATOs interneringsfaciliteter i Kosovo.

4.5. Andre landes nationale undersøgelser

4.5.1. Baggrund

Udenrigsministeriet har til brug for denne redegørelse indhentet oplysninger om den nationale håndtering af CIA-sagen i en række lande.

Der er således indhentet oplysninger fra følgende lande, som alle har været nævnt i de internationale undersøgelser og international presse i forbindelse med CIA-sagen: Afghanistan, Algeriet, Armenien, Australien, Belgien, Bosnien-Hercegovina, Brasilien, Bulgarien, Canada, Cypern, Den Arabiske Halvø, Egypten, Estland, Finland, Frankrig, Georgien, Grækenland, Indonesien, Irak, Irland, Island, Israel, Italien, Jordan, Kasakhstan, Kirgisistan, Kosovo, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Makedonien, Malta, Marokko, Montenegro, Nederlandene, New Zealand, Norge, Pakistan, Polen, Portugal, Rumænien, Rusland, Schweiz, Serbien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Sydafrika, Tadsjikistan, Tjekkiet, Tunesien, Turkmenistan, Tyrkiet, Tyskland, Ukraine, Ungarn, Usbekistan og Østrig.

Bilag 11 indeholder en gennemgang af de indhentede oplysninger. I det følgende opsummeres en række hovedtræk, som kan udledes heraf.

4.5.2. Nationale undersøgelser

I 17 ud af de 61 undersøgte lande i og uden for Europa er der iværksat en eller flere undersøgelser, som helt eller delvist vedrører påståede CIA-overflyvninger og -mellemlandinger på landenes territorium.¹³ 16 af disse lande er europæiske og tæller blandt andet de øvrige nordiske lande samt Storbritannien og Tyskland.

Fælles for de nationale undersøgelser er, at man ikke ud fra det undersøgte materiale har kunnet godtgøre, at landenes territorium har været benyttet til ulovlige aktiviteter forbundet med CIA's fangeprogram. I ingen af undersøgelserne er det fundet godtgjort, at der er forekommet hemmelige CIA-transitflyvninger og -mellemlandinger i landenes eget luftrum.¹⁴

Samtlige undersøgelser er iværksat i perioden 2005 til 2007 som følge af omtale i presse og/eller internationale rapporter. Undersøgelserne er typisk udført enten i parlamentarisk regi¹⁵ eller af regeringerne¹⁶, i begge tilfælde med inddragelse af efterretningstjenester og rele-

¹³ Belgien, Bulgarien, Finland, Grækenland, Island, Malta, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyrkiet, Tyskland, Canada.

¹⁴ Se dog nedenfor om Storbritannien.

¹⁵ Bulgarien, Portugal, Rumænien, Spanien, Storbritannien, Sverige og Tyskland.

¹⁶ Belgien, Finland, Grækenland, Island, Norge, Slovenien, Canada og Tyrkiet.

vante myndigheder. Resultaterne af undersøgelserne fra blandt andre Storbritannien, Tyskland og Sverige¹⁷ er efterfølgende helt eller delvist blevet offentliggjort, mens andre landes¹⁸ rapporter er forblevet fortrolige. For de undersøgte lande uden for Europa har der - udover i Canada - ikke været gennemført nationale undersøgelser af emnet.

I de lande, herunder blandt andre Tyskland, Storbritannien og Norge, hvor der har været stor pressebevågenhed og parlamentarisk pres for at undersøge påstande om eventuelle aktiviteter på landets territorium forbundet med CIA's fangeprogram, har regeringen taget kontakt til USA for at søge at afklare de påstande, som er blevet rejst. I samtlige tilfælde har USA oplyst, at amerikanske aktiviteter i udlandet sker i overensstemmelse med amerikanske love og internationale forpligtelser. Desuden har USA generelt henvist til udenrigsminister Rices offentlige udtalelse af 5. december 2005, jf. ovenfor afsnit 4.2.

I de tilfælde, hvor lande har rettet specifik henvendelse til USA vedrørende konkrete flynumre og konkrete mellemlandinger, har man fra amerikansk side henvist til, at man fulgte sine folkeretlige forpligtelser. USA har over for Finland afvist at tage stilling til spørgsmål om konkrete efterretningsoperationer. I størstedelen af de adspurgte lande, som har foretaget nationale undersøgelser, har man ikke fundet behov for formelle reaktioner over for USA.

Det fremgår dog af det britiske Parlaments Intelligence and Security Committees rapport vedrørende CIA's fangeprogram, at man fra britisk side ikke har kunnet samarbejde med USA om fangetransporter i de tilfælde, hvor der fra amerikansk side ikke er givet tilstrækkelige garantier for behandlingen af fanger. Den britiske rapport indeholder oplysninger om tre konkrete sager vedrørende behandling af fanger, hvor det beklages, at man ikke havde søgt tilstrækkelig forsikring fra USA for ordentlig behandling af de pågældende fanger.

Ligeledes i Storbritannien fremkom der i februar 2008 oplysninger om, at CIA var blevet opmærksom på to tilfælde af landinger i 2002 med fanger på den amerikanske base på det britiske territorium Diego Garcia i det Indiske Ocean. Dette var sket i modstrid med aftalen med Storbritannien om fangetransporter. Den britiske regering udarbejdede i lyset heraf en liste over flyvninger med påståede CIA-fly i britisk luftrum. Denne liste blev overgivet til den amerikanske regering med anmodning om en bekræftelse af, at de pågældende fly ikke havde været engageret i ulovlige fangetransporter gennem britisk territorium. USA svarede, at de to uanmeldte tilfælde af mellemlandinger på Diego Garcia af CIA-fly med tilbageholdte terroristmistanke om bord er de eneste af deres slags siden 11. september 2001. Udenrigsminister Rice har over for den britiske regering forsikret, at der ikke vil blive tale om yderligere flyvninger af denne type gennem britisk luftrum, herunder oversøiske territorier, uden forudgående udtrykkelig tilladelse. Fra britisk side er det betonet, at sådan tilladelse alene vil blive givet efter konkret vurdering fra sag til sag om pågældende flyvnings forenelighed med britisk lov og britiske internationale forpligtelser.

¹⁷ Samt Belgien, Bulgarien, Finland, Island, Slovenien, Spanien (dog endnu ikke færdiggjort) og Canada.

¹⁸ Grækenland, Norge, Polen, Rumænien (dog er hovedkonklusionerne offentliggjort) og Tyrkiet.

4.5.3. Andre undersøgelser

I flere lande, blandt andet i Canada, Indonesien, Italien, Makedonien, Schweiz, Storbritannien, Sydafrika, Sverige og Tyskland, er der foretaget andre undersøgelser relateret til CIA's fangeprogram, herunder i forbindelse med retssager og enkeltpersoner. Desuden har Bulgarien og Rumænien på baggrund af presseomtale om hemmelige fængsler undersøgt de fremførte påstande og afgivet en officiel udtalelse, som afkræftede, at CIA skulle have benyttet hemmelige fængsler i disse lande. I Irland er der afgivet en kritisk rapport fra en irsk menneskerettighedsorganisation, som anbefaler, at der indføres en form for kontrolmekanisme, som sikrer, at det irske politi kan få adgang til at kontrollere mistænkelige fly i forbindelse med landinger i irske lufthavne. I Island har man nedsat et embedsmandsudvalg til at se på, hvorledes Island fremover kunne skærpe reglerne for og kontrollen med specifikke fly. I forbindelse hermed har man blandt andet tilvejebragt hjemmel for, at sådanne fly kan blive undersøgt af politi- og toldmyndigheder under landinger. I Luxembourg har man anmodet lufthavnsmyndighederne om at foretage inspektion af fly, som er anført på Europarådets liste over kvalificerede "mistænkelige" fly. Anklagemyndigheden i Polen har for nylig indledt en undersøgelse, der har fokus på de polske myndigheders håndtering af informationer i forbindelse med rygter om CIA-fængsler, herunder om myndighederne har reageret korrekt. Undersøgelsen har ikke på nuværende tidspunkt fokus på spørgsmålet om rigtigheden af spekulationerne om CIA-fængsler.

4.5.4. Presseomtale

I de lande, hvor der har været stor fokus på emnet i pressen, har der fundet en national undersøgelse sted. I Frankrig, Nederlandene, Ukraine og Marokko har der dog ikke fundet nationale undersøgelser sted til trods for omtale af emnet i medierne. I Nederlandene valgte man at lave en række indledende undersøgelser i 2005-2006, som dog ikke førte til igangsættelse af en egentlig national undersøgelse. I stort set alle lande har påstande, som er fremført i medierne, og som efterfølgende er blevet genstand for en undersøgelse, dog ikke ført til konkrete beviser for ulovlige fangetransporter. Der har været fornyet mediebevågenhed i både Spanien og Portugal om emnet, hvor der er offentliggjort lister over såkaldte hemmelige fly, der har passeret begge landes luftrum i perioden mellem 2002 og 2007. Senest skulle det spanske forsvarsministerium ifølge den spanske presse have bekræftet over for en dommer, at et amerikansk fly på vej til Guantánamo har mellemlandet i en spansk lufthavn. I Portugal er regeringen blevet anmodet om at udlevere oplysninger vedrørende 50 fly, som påstås at have overfløjet portugisisk territorium. Eksistensen af disse fly er blevet officielt bekræftet fra portugisisk side, men derudover har regeringen i pressen foreløbigt alene henvist til, at ansvaret for disse flyvninger udelukkende er USA's.

4.6. NGO-rapporter

En række menneskerettighedsorganisationer har nøje fulgt sagerne om CIA's fangeprogram og har særligt siden 2001 løbende udgivet adskillige artikler, rapporter samt iværksat andre initiativer med henblik på at skabe fokus på CIA's hemmelige fangeprogrammer.

Rapporterne har generelt taget udgangspunkt i oplysninger om, at en række lande har deltaget i fangeprogrammet ved blandt andet at bistå med udlevering af mistænkte personer, tillade CIA-overflyvninger, stille fængselsfaciliteter til rådighed eller foretage afhøringer af fanger ved brug af tortur. Menneskerettighedsorganisationerne har på den baggrund fremsat anbefalinger til de berørte regeringer samt internationale og regionale organisationer med henblik på at stoppe denne praksis. Organisationerne har hovedsageligt baseret deres oplysninger på interviews med ofre, familiemedlemmer og advokater for ofrene, rapporter fra journalister, officielle undersøgelser, officielle udtalelser, flydata og udtalelser fra tidligere CIA-medarbejdere.

I flere af rapporterne rettes kritik mod handlinger foretaget af europæiske lande eller på europæisk territorium. For så vidt angår Danmark bemærkes, at Amnesty International blandt andet i forbindelse med FN's Torturkomité's eksamination af Danmark i foråret 2007 udtrykte bekymring over påstande om, at dansk lufthavn og luftrum havde været benyttet af fly med forbindelse til CIA's fangeprogram. Amnesty International refererede til regeringens svar til Europa-Parlamentets midlertidige udvalg om, at fly, der angiveligt blev brugt af CIA, havde foretaget mere end 100 flyvninger i dansk luftrum og 45 landinger i danske lufthavne. Amnesty International bød samtidig den danske udtalelse om forbud for uautoriserede CIA-fly i dansk luftrum velkommen, men kritiserede regeringens afvisning af behovet for en uafhængig undersøgelse¹⁹. Amnesty International gentog kritikken i oktober 2007 i forbindelse med Politikens artikler om CIA-flys brug af dansk luftrum²⁰.

I bilag 12 gennemgås de mest centrale af disse rapporter. For så vidt angår de øvrige rapporter henvises til organisationernes hjemmesider²¹.

¹⁹ Jf. Denmark: A Briefing for the Committee against Torture, Amnesty International, april 2007, AI Index: EUR 18/001/2007.

²⁰ Jf. Denmark: Authorities must come clean about renditions, Amnesty International pressemeddelelse af 23. oktober 2007.

²¹ Human Rights Watch, www.HRW.org, Amnesty International, www.amnesty.org, The Center for Constitutional Rights, www.ccrjustice.org, The Center for Human Rights and Global Justice, www.chrgj.org, Reprieve, www.reprieve.org.uk, Cageprisoners, www.cageprisoners.com.

5. Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne?

5.1. Baggrund

Oplysninger om ulovlige amerikanske fangetransporter gennem dansk luftrum blev første gang bragt i pressen i foråret 2005. Efterfølgende har der været stillet en lang række spørgsmål fra Folketinget til statsministeren, justitsministeren, transportministeren og udenrigsministeren i sagen, ligesom de tre sidstnævnte ministre har besvaret spørgsmål i Folketingets udvalg, herunder i Det Udenrigspolitiske Nævn og Europaudvalget. Endelig er sagen blevet debatteret i Folketinget i forbindelse med beslutningsforslag og forespørgselsdebatter. Samtidig har pressen med jævne mellemrum omtalt sagskomplekset, blandt andet i DR's dokumentarprogram.

På baggrund af presseomtale af CIA-flyvninger i Grønland rettede daværende fungerende landsstyremedlem for udenrigsanliggender den 23. november 2005 henvendelse til udenrigsministeren og tilkendegav, at landsstyret på ingen måde kan acceptere, hvis konventioner inden for luftfart og menneskerettigheder bliver overtrådt. Det blev understreget, at Landstyret ikke ville acceptere, at Grønland blev brugt som mellemstation i forhold til operationer, hvor almindeligt anerkendte menneskerettigheder var blevet sat ud af spil. Landsstyremedlemmet gav udtryk for det samme over for pressen. Udenrigsministeren oplyste i januar 2006, at regeringen intet kendskab havde til hemmelige CIA-overflyvninger, herunder ulovlige fangetransporter, i Grønland, jf. afsnit 5.4.3. Den grønlandske presse har ligeledes med mellemrum taget sagen op, blandt andet på baggrund af Europarådets og Europa-Parlamentets rapporter. Landsstyremedlemmet har orienteret Landstingets Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Udvalg om de oplysninger, landsstyret har haft om sagen og om landstyrets holdning hertil, senest på et møde i februar 2008 på baggrund af DR-dokumentaren.

På Færøerne har sagen om eventuelle ulovlige amerikanske fangetransporter gennem færøsk luftrum været tæt forbundet med den tilsvarende debat i Danmark og Grønland. I efteråret 2005 optræder sagen flere gange i færøske medier og såvel landsstyret som færøske medlemmer af Folketinget stiller spørgsmål til danske ministre om sagen. Lagtingets Udlandsudvalg har endvidere drøftet spørgsmålet i forbindelse med behandlingen af de årlige amerikanske anmodninger om militær overflyvning, jf. redegørelsens afsnit 2.1.3.3.

5.2. Undersøgelse af konkrete flyvninger og mellemlandinger

5.2.1. Indledning

En central påstand i den danske debat, herunder i DR's dokumentarprogram fra januar 2008, er, at fly anvendt af CIA til ulovlige fangetransporter har gennemfløjet dansk, grønlandsk og færøsk luftrum og/eller mellemlandet på dansk, grønlandsk eller færøsk territorium. En stor del af den danske debat har således været fokuseret på de fremførte påstande om sådanne

konkrete flyvninger. Det har som følge heraf været et centralt element i arbejdsgruppens arbejde at søge at kortlægge disse flyvninger og mellemlandinger.

Arbejdsgruppens undersøgelse omfatter flyregistreringsnumre, som ifølge internationale rapporter, presseomtale m.v. har været anvendt til ulovlige fangetransporter. Den samlede liste over undersøgte flynumre fremgår af bilag 3. Det bemærkes, at arbejdsgruppen har sammenholdt denne liste med den liste, som den britiske regering har offentliggjort over flynumre, som man fra britisk side fremsendte til de amerikanske myndigheder. Det bemærkes videre, at størstedelen af disse flys aktiviteter i Danmark, Grønland og Færøerne tidligere er blevet kortlagt i forbindelse med transportministerens besvarelse af spørgsmål fra Folketinget. De flyvninger, der ikke før har været undersøgt, er markeret i listen over undersøgte fly.

Der er på det grundlag indsamlet data vedrørende flyvninger og mellemlandinger i Danmark, Grønland og Færøerne for perioden 1. januar 2001 til april 2008 vedrørende de 109 fly, som fremgår af bilag 3.

For så vidt angår flyvninger i luftrummet over Danmark er data i form af flylister m.v. indhentet fra Naviair for perioden 1. januar 2001 – 20. april 2008, idet det bemærkes, at for fly, der ikke tidligere har været undersøgt, og hvor der kun er tilgængelige data for indeværende år og 5 år tilbage, har Naviair alene kunne indhente oplysninger for perioden fra den 1. januar 2002 til den 20. april 2008.

For så vidt angår flyvninger over Grønland og Færøerne er der indhentet data i form af flylister m.v. fra de canadiske og islandske lufttrafiktjenester for perioden 1. januar 2001 – 30. april 2008. Der er endvidere modtaget data i form af flylister m.v. fra de grønlandske myndigheder for så vidt angår landinger på Grønland i perioden 2001 – 2008.

Det bemærkes, at det forhold, at et konkret fly - ifølge internationale rapporter eller pressen - har været anvendt af amerikanske myndigheder ved en given lejlighed, ikke indebærer, at flyet dermed tilhører de amerikanske myndigheder, at alle flyvninger, som flyet foretager, derfor foretages af eller på vegne af de amerikanske myndigheder, eller at der dermed er foretaget ulovlige fangetransporter. Der kan være tale om, at amerikanske myndigheder har lejet et fly, og at flyet, når det næste gang passerer dansk luftrum, er hyret af andre, for eksempel et rejseselskab, der transporterer turister.

Vedrørende indregistreringen af fly bemærkes i øvrigt, at fly undertiden sælges. Det er derfor ikke givet, at et konkret fly, der i for eksempel 2001 måtte have været opereret af et CIA-selskab, også i 2003 blev opereret af samme selskab. Flyet kan være overdraget til et andet selskab i mellemtiden eller solgt til et andet land og dermed registreret i det nye hjemland. Det bemærkes i den forbindelse, at et fly i Danmark ved ejerskifte bevarer sit flyregistreringsnummer, hvis det forbliver i dansk register, og tilsvarende er formentlig også normalt i de fleste andre lande, da myndighederne herved har lettere ved at føre det tekniske tilsyn med flyet.

5.2.2. Resultatet

Transportministeriets undersøgelser af konkrete flynumre har vist, at en række af de fly, som det er blevet hævdet, at CIA har anvendt til ulovlige fangetransporter, har gennemfløjet dansk, grønlandsk og færøsk luftrum samt mellemlandet i danske og grønlandske lufthavne.

Resultatet af undersøgelserne fremgår af vedlagte bilag 4-8, som omhandler følgende:

- Bilag 4: Overflyvninger i Danmark
- Bilag 5: Landinger i Danmark
- Bilag 6: Overflyvninger i Grønland
- Bilag 7: Landinger i Grønland
- Bilag 8: Overflyvning af Færøerne²²

Som bilag 9 er vedlagt en liste over de lufthavnsforkortelser, som optræder i bilagene 4-8.

Listerne bekræfter de overflyvninger og mellemlandinger af fly, som har været nævnt i internationale undersøgelser og i DR's dokumentarprogram fra januar 2008. Det gælder således blandt andet N379P og N221SG, som er omtalt i arbejdsdokumenterne fra Europa-Parlamentets undersøgelsesudvalg, jf. bilag 10, og – for N379P's vedkommende – i DR's dokumentar.

Listerne indeholder imidlertid ikke oplysninger om formålet med de pågældende flyvninger, ligesom listerne ikke kan vise, om de pågældende fly har været opereret af CIA. Det har således ikke været muligt på baggrund af disse oplysninger at udlede, hvorvidt de pågældende fly har gennemført ulovlige fangetransporter. For så vidt angår det underliggende spørgsmål om ejerforholdene for de enkelte fly henvises til afsnit 5.2.1. ovenfor.

I lyset af de manglende oplysninger i øvrigt om flyvningernes formål og karakter vil det efter arbejdsgruppens opfattelse være spekulation at søge at udlede et mønster eller i øvrigt konkludere alene på grundlag af listerne.

Der er på den baggrund, jf. bilag 31, som et led i udarbejdelsen af redegørelsen rettet henvendelse til de amerikanske myndigheder, som er blevet forespurgt, om de pågældende fly har gennemført transport af tilbageholdte i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum. Fra amerikansk side har man, jf. bilag 32, svaret følgende:

”The first question requested that the United States confirm that no detainees were on board a list of flights alleged to have been CIA flights through Danish, Greenlandic, or Faroe Island airspace or territory. The United States government declines to confirm or describe the character or purpose of any specific flight, including whether any of them were U.S. intelligence flights. The United States government notes, however, that intelligence flights may have a variety of purposes, including the movement of supplies, equipment, and intelligence personnel. The United States confirms that in conducting any intelligence flights with detainees on board, the United States has respected the sovereignty of Denmark, and will continue to do so. Furthermore,

²² Det bemærkes, at ingen af de pågældende fly har landet på Færøerne.

the United States has not transported detainees through Danish airspace for the purpose of interrogation using torture or where the United States believes they will be tortured.”

De amerikanske myndigheder afviser således at bekræfte eller i øvrigt beskrive karakteren eller formålet med konkrete flyvninger, herunder om disse er amerikanske efterretningsflyvninger. Svaret ligger dermed i forlængelse af den amerikanske politik, hvorefter man hverken be- eller afkræfter oplysninger om efterretningsaktiviteter. Den efterfølgende henvisning til, at efterretningsflyvninger kan have andre formål end transport af tilbageholdte ligger ligeledes i forlængelse af tidligere amerikanske udtalelser.

USA oplyser i svaret, at man ved enhver flyvning med tilbageholdte personer om bord har respekteret dansk suverænitet og også vil gøre dette fremover. CIA-arbejdsgruppen skal her til bemærke, at det er arbejdsgruppens vurdering, at der ikke kan gennemføres flyvning med tilbageholdte personer i fuld respekt for dansk suverænitet uden, at der i forvejen er opnået et dansk samtykke til en sådan operation.

5.3. Særligt om DR-Dokumentaren ”CIA’s danske forbindelse

Den 30. januar 2008 bragte DR1 et dokumentarprogram med titlen ”CIA’s danske forbindelse”. På grundlag af en række journalistiske undersøgelser i Danmark, Grønland, Tyskland og USA konkluderer programmet:

- at der i mindst ét tilfælde er sket mellemlanding i Grønland af et civilt privatfly ført af en person med tilknytning til CIA,
- at et antal konkrete private fly, som har fløjet i dansk og/eller grønlandsk luftrum, ifølge DR’s informationer opereres af CIA-dækselskaber,
- at disse fly’s samlede rutemønstre viser, at de indgik i CIA’s hemmelige fangeprogram,
- at flere af disse fly er lettet fra en lufthavn, som CIA ifølge DR’s information har anvendt som base for hemmelige flyvninger, og
- at flere af flyene er landet på en CIA’s træningsbase i USA.

Det konkluderes endvidere i programmet, at der ikke kan siges noget om, hvad hvert enkelt fly, der er landet i Grønland, specifikt har været brugt til, ligesom det ikke kan dokumenteres, om der har været fanger ombord på fly i dansk luftrum.

Arbejdsgruppen har haft til opgave at undersøge, om det er muligt at af- eller bekræfte disse konklusioner, som DR har draget på baggrund af informationerne i den pågældende dokumentarfilm.

5.3.1. Undersøgelsens ramme

Hovedparten af konklusionerne i DR's dokumentarprogram vedrører USA's efterretningsvirksomhed, herunder navne på konkrete CIA-agenter og CIA-dækselskaber. Disse oplysninger er i sagens natur ikke offentligt tilgængelige, og arbejdsgruppen har derfor undersøgt, om man fra officiel dansk side har mulighed for at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at be- eller afkræfte konklusionerne i DR-dokumentaren.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse vurderet, om man fra officiel dansk side kan indhente disse oplysninger ved at anmode amerikanske myndigheder om at gennemføre strafferetlige efterforskningskridt.

Hertil bemærkes, at hvis politiet og anklagemyndigheden i forbindelse med en strafferetlig efterforskning vurderer, at det er nødvendigt at gennemføre efterforskningskridt, som kræver bistand fra udenlandske myndigheder, fremsendes en retsanmodning til de kompetente myndigheder i det pågældende land efter de almindelige regler om gensidig bistand i straffesager. Der kan herom generelt henvises til Justitsministeriets vejledning nr. 12 416 af 5. december 2001 om behandlingen af anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager og overførsel af retsforfølgning. Dansk politi eller andre danske myndigheder kan ikke på egen hånd gennemføre efterforskning i et andet land. Det svarer til, at Danmark heller ikke tillader udenlandske myndigheder at foretage efterforskning i Danmark uden om de danske myndigheder, idet efterforskning i Danmark skal foretages af dansk politi.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at betingelserne for at fremsende en sådan retsanmodning til de amerikanske myndigheder ikke er opfyldt, idet der ikke foreligger en konkret mistanke om, at der skulle være begået strafbare forhold i Danmark, Grønland eller Færøerne, jf. redegørelsens afsnit 2.3.2.2.

I forhold til den informationsindhentning, som der foretages af DR i forbindelse med dokumentarprogrammet, bemærkes, at der er afgørende forskel på journalisters og på offentlige myndigheders muligheder for på egen hånd at indhente oplysninger i andre lande. Det gælder for eksempel for så vidt angår DR's anvendelse af en privatdetektiv i USA. Såfremt offentlige myndigheder fra en stat indhenter ikke-offentligt tilgængelige oplysninger i en anden stat uden den pågældende stats vidende eller accept, kan der være tale om en krænkelse af den pågældende stats suverænitet. Dette gælder særligt, hvis en offentlig myndighed udøver egentlig myndighed i et andet land for eksempel ved at gennemføre interviews af personer, som befinder sig i et andet land, til brug for en offentlig undersøgelse.

På den baggrund har arbejdsgruppen – for så vidt angår forhold, der ligger uden for dansk myndighedsområde – alene kunne indhente de ønskede oplysninger fra de pågældende ansvarlige danske og grønlandske myndigheder samt offentligt tilgængelige kilder.

5.3.2. De enkelte konklusioner

5.3.2.1. L.W. Kildeer

DR's dokumentarprogram beskriver, hvordan en Twin Otter DHC6 med registreringsnummer N6161Q den 19. februar 2003 klokken 19h34 landede i Narsarsuaq lufthavn i Grønland. Ifølge DR var det nødvendigt for besætningen på N6161Q fra USA med destination Amman i Jordan at blive i Narsarsuaq i 3 dage på grund af snestorm. Der er kun ét lufthavnshotel ved lufthavnen i Narsarsuaq. Ifølge DR fremgår det af hotellets regnskabsbøger fra 2003, at der angiveligt overnattede 2 amerikanere på hotellet netop de dage, herunder en person som har indskrevet sig på hotellet som L.W. Kildeer.

Mittarfeqarfiit – det grønlandske lufthavnsvesen - driver to hoteller i forbindelse med lufthavnene i henholdsvis Kangerlussuaq og Narsarsuaq. De to hoteller drives adskilt fra lufthavnene i den forstand, at der ikke finder en fælles afregning sted, ligesom der ikke indsamles data, der linker en hotelgæst til et bestemt fly eller omvendt en flybesætning til et bestemt hotelværelse. Såfremt flyet direkte køber ydelser fra hotellet, for eksempel catering, vil ydelsen dog afregningsmæssigt blive koblet til pågældende fly. Hotellerne har således egen lokal ledelse, der varetager den daglige drift, ligesom de enkelte lufthavne har deres lokale ledelse, der varetager lufthavnens daglige drift. Det er først på hovedkontoret, at driften af hotellerne og lufthavnene glider sammen, så Mittarfeqarfiits endelige regnskab både indeholder driftsregnskaberne fra hotellerne og fra lufthavnene. Både hotellerne og lufthavnene trækker på Mittarfeqarfiits fællesfunktioner, som for eksempel bogholderi, IT-afdeling, løn og personaleafdeling. Endvidere driver lufthavnene i Qaarsut og Nerlerit Inaat hver en nødindkvartering.

Check-in på hotellerne sker efter de gældende regler i Grønland. Dette indebærer, at hotellet i forbindelse med check-in indhenter de oplysninger, som Grønlands Statistik forlanger indsendt. Der samles en række oplysninger om gæsten, der for en dels vedkommende videregives som statistikdata til Grønlands Statistik og ellers indgår i hotellernes interne statistikker. Ud over gæstens navn og datoen, indsamles følgende oplysninger: Nationalitet, adresse og postnummer, ankommet fra, afrejser til, betalingsform - kontant, check, kreditkort, rekvisition - samt segment, det vil sige, hvad er formålet med besøget: tjenesterejse, ferie, konference, flyannullering eller andet. Betalingsbilagene med data om hotelgæsterne gemmes i 5 år, men da arkivpladsen tillader, at kassation ikke finder sted hvert år, forefindes der i perioder bilag, som er af ældre dato.

Danske og grønlandske myndigheder kan på baggrund af oplysninger i bilag 7 til redegørelsen om mellemlandinger i Grønland bekræfte, at navnet L.W. Kildeer optræder i forbindelse med flere flyvninger, og at det fremgår, at der er blevet betalt med kreditkort i omtalte navn i forbindelse med mellemlandinger i Grønland. CIA-arbejdsgruppen kan i øvrigt henvise til bilag 33, der er en kopi af en regning for Narsarsuaqs lufthavnsydelser for flynummer N6161Q betalt af L.W. Kildeer samt L.W. Kildeers hotelregning. Bilag 33 er blevet fremlagt af Mittarfeqarfiit som medlem af arbejdsgruppen i forbindelse med arbejdsgruppens undersøgelser. Regningen dokumenterer, at L.W. Kildeer har haft ophold på hotellet i Narsarsuaq fra den 19. februar til den 22. februar 2003.

Det fremgår af DR-dokumentaren, at L.W. Kildeer er identisk med Lanny William Kildeer, og at DR ved anvendelse af en amerikansk privatdetektiv og amerikanske navne-databaser har knyttet dette navn til en bestemt postboks i Virginia (P.O. Box 221943, Chantilly, Virginia). Det har ikke været muligt for CIA-arbejdsgruppen ved anvendelse af offentligt tilgængelige kilder at be- eller afkræfte denne forbindelse.

DR-dokumentaren oplyser videre, at L.W. Kildeer deler den omtalte postboks med to personer (James R. Fairing og Eric M. Fain), som ifølge en tysk statsadvokats anklageskrift i sagen vedrørende bortførelsen af den tyske statsborger el-Masri er piloter hos CIA. På grundlag af oplysninger fra den lokale postmester om, at flere personer alene kan optræde på samme postboks, hvis de har en forbindelse med hinanden, konkluderer dokumentarprogrammet, at L.W. Kildeer også har en forbindelse til CIA.

CIA-arbejdsgruppen kan bekræfte, at James R. Fairing og Eric M. Fain er to af de 13 påståede CIA-agenter, som anklagemyndigheden i München har udstedt arrestordre på i forbindelse med el-Masri-sagen. Ifølge de for arbejdsgruppen foreliggende oplysninger har man fra amerikansk side på trods af pres fra den tyske regering ikke offentligt bekræftet, at de pågældende er ansat i CIA.

Vedrørende postboksen bemærkes, at de amerikanske regler om udlevering af personoplysninger er fastsat i ”the Privacy Act” og ”the Freedom of Information Act”. Det amerikanske postvæsen opbevarer oplysninger om ejere af postbokse i sine arkiver. Disse personoplysninger må som hovedregel ikke udleveres til andre end den, informationerne vedrører. Begge regelsæt fastsætter et begrænset antal undtagelser, som dog ikke omfatter en adgang for offentligheden til at få udleveret personoplysningerne, medmindre der for eksempel foreligger et samtykke fra ejeren.

DR-dokumentaren nævner, at der udover L.W. Kildeer opholdt sig en anden amerikaner på hotellet i Narsarsuaq fra den 19. februar til 22. februar 2003. CIA-arbejdsgruppen kan oplyse, at L.W. Kildeer indskrev sig på hotellet i Narsarsuaq sammen med en person ved navn Deyter (eller Dexter) Landis, hvis hotelregning Mittarfeqarfuit også har fremlagt i forbindelse med arbejdsgruppens undersøgelser, jf. bilag 33. Af hotelregningerne fremgår det, at de to personer har foretaget telefonopkald til USA under deres ophold på hotellet.

Arbejdsgruppen har via offentligt tilgængelige kilder søgt på de angivne telefonnumre. Søgningen viste, at L.W. Kildeer ringede til virksomheden Jeppesen Sanderson, Inc., der er mistænkt for at bistå CIA med fangetransporter. Det pågældende nummer er telefonnummeret til virksomhedens afdeling for sager relateret til regeringen eller militæret. L.W. Kildeer ringer endvidere til et andet nummer i Memphis, Tennessee. Det har ikke været muligt for arbejdsgruppen at finde yderligere oplysninger om dette nummer.

Deyter Landis ringede til et privatnummer, der blandt andet tilhører en person ved navn Dexter Johnson bosiddende i Smithfield, North Carolina. Det skal bemærkes, at offentlige kilder har fremsat påstand om, at en person ved navn Dexter Johnson angiveligt arbejder for virksomheden Aero Contractors Ltd., som har hjemsted i Smithfield, North Carolina. Op-

lysninger viser, at en Dexter Johnson i oktober 2004 var kontaktperson i Aero Contractors Ltd. i forbindelse med et jobopslag²³. Selskabet er mistænkt for at være et CIA-dækselskab, jf. redegørelsen afsnit 5.3.2.2, og har adresse i tilknytning til Johnson County Airport, der ifølge DR-dokumentaren også har en særlig forbindelse til CIA, jf. redegørelsens afsnit 5.3.2.4. Deyter Landis foretager også et opkald til et andet telefonnummer i Smithfield, North Carolina, som det ikke har været muligt at finde yderligere oplysninger om. Arbejdsgruppen kan ikke på baggrund af de foreliggende oplysninger fastslå, hvorvidt Deyter Landis og Dexter Johnson er den samme person. Ovenstående oplysninger styrker dog indiciene for, at L.W. Kildeer og Deyter Landis har haft en forbindelse til CIA.

5.3.2.2. De private flyselskaber

De offentligt tilgængelige kilder, som DR-dokumentarprogrammet anvender, indikerer, at nogle af de fly, som er blevet anvendt i de dokumenterede sager om ulovlige tilbageholdelser, der er beskrevet i redegørelsens afsnit 4.3, er blevet opereret af private selskaber, og at disse selskaber reelt er ejet af CIA. Dette gælder blandt andet de tre selskaber (Stevens Express Leasing, Premier Executive Transport og Aero Contractors), som nævnes i dokumentarprogrammet. Disse og andre selskaber nævnes også i flere af de refererede internationale undersøgelser samt i flere presserapporter om CIA's hemmelige fangeprogrammer.

I relation til N6161Q gøres det i DR-dokumentaren gældende, at dette fly opereres af Stevens Express Leasing. Hertil bemærkes, at en søgning i de tilgængelige offentlige kilder efterlader et uklart billede. Ifølge luftfartøjsregistret i District of Columbia²⁴ ejes flyet af Aviation Specialities. Tilsvarende fremgår det af EUROCONTROLS lister over potentielle CIA-flyvninger i britisk luftrum, at flyet i alt fald før juli 2004 blev anvendt af Aviation Specialities og først efter juli 2004 blev anvendt af Stevens Express Leasing. Det kan således ikke bekræftes, at flyet, da det landede i Narsarsuaq i februar 2003 blev anvendt af sidstnævnte selskab. Det er ikke klart, hvilken betydning denne uklarhed i ejerskabet reelt har, idet Aviation Specialities også nævnes i de foreliggende rapporter m.v. som et fly, der anvendes af CIA.

På baggrund af de for de relevante danske og grønlandske myndigheder foreliggende oplysninger har CIA-arbejdsgruppen ikke kunne be- eller afkræfte, om de pågældende selskaber er ejet af CIA. Såfremt de pågældende selskaber reelt er ejet eller opereret af CIA og dermed er civile statsfly, vil det være et indicium for, at flyvninger med de pågældende fly, herunder N6161Q, gennem dansk, grønlandsk og færøsk luftrum uden forudgående tilladelse har udgjort en overtrædelse af Chicago-konventionen. Dette indebærer imidlertid ikke, at det dermed er dokumenteret, at CIA har gennemført ulovlige fangetransporter gennem dansk, grønlandsk og færøsk luftrum.

²³ http://www.avianation.com/aviation_jobs/jobDetail.cfm?jobid=4284657006

²⁴ District of Columbia Aircraft Registrations

5.3.2.3. De kortlagte ruter

Det påpeges i dokumentarprogrammet, at flere af de fly, som på et tidspunkt har fløjet i dansk eller grønlandsk luftrum, har landet på flyvepladser i USA og i andre lande, som er sat i forbindelse med CIA's hemmelige fangeprogram.

CIA-arbejdsgruppen har i denne forbindelse noteret sig en række faktuelle forhold vedrørende anvendelse af dansk, grønlandsk og færøsk luftrum. For det første skal ethvert luftfartøj, som påtænker at gennemflyve dansk, grønlandsk og færøsk luftrum, forud for flyvningen foretage en anmeldelse af den påtænkte flyvning. Anmeldelsen, som sker via indgivelse af en såkaldt flyveplan, jf. afsnit 2.2.2.2.4., foretages med henblik på at gøre de tjenesteenheder, der til luftfartøjet skal levere lufttrafiktjenester, bekendt med flyvningen. De nævnte tjenesteenheder gøres ved modtagelse af flyveplanen også bekendt med, hvor luftfartøjet har planlagt at lande. Tjenesteenhederne forholder sig dog ikke til, hvorfor luftfartøjet skal lande i den anførte lufthavn. Tjenesteenhederne foretager ligeledes ikke en prøvelse af, hvorvidt der skulle være noget mistænkeligt forbundet med flyveruten, herunder for så vidt angår afgang- og ankomstdestinationerne. Tjenesteenhederne vil inden for deres respektive ansvarsområder derimod alene sikre, at luftfartøjet kommer sikkert og effektivt gennem tjenesteenhedens ansvarsområde, herunder så direkte som muligt.

For det andet og i forlængelse heraf bemærkes, at danske myndigheder på tidspunktet for en given flyvning i dansk luftrum typisk ikke vil have eller vil kunne få kendskab til det pågældende flys samlede planlagte rute. Den specifikke flyverute for den konkrete flyvning kan uden vanskeligheder ændres undervejs, og det endelige fuldstændige rutemønster for enhver civil flyvning vil således først foreligge efter afslutningen af den konkrete flyvning. Det samlede billede af flyenes ruter, som både dokumentarprogrammet og de internationale undersøgelser har etableret, vil således ikke være kendt for danske myndigheder på tidspunktet for den pågældende flyvning. De danske myndigheder vil derfor ikke have noget grundlag for at reagere på baggrund af oplysninger om endelig destination eller oprindelig afgangslufthavn.

For det tredje bemærkes, at selv i de tilfælde, hvor en lufthavn, som er angivet på en given flyveplan som seneste eller næste stop, på den ene eller den anden måde er sat i forbindelse med CIA's hemmelige fangeprogram, så er det ikke på det grundlag muligt at konkludere, at flyet er engageret i ulovlige fangetransporter på tidspunktet for flyvningen gennem dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum, jf. ovenfor afsnit 5.2. Blot det, at en destination tidligere har været anvendt til et ulovligt formål, indebærer ikke, at destinationen efterfølgende vil blive anvendt til et ulovligt formål. Endvidere foreligger der ingen dansk eller international sanktionering imod anvendelsen af nogle af de omhandlede lufthavne. Danske myndigheder har derfor heller ikke i denne situation grundlag for at reagere.

5.3.2.4. De anvendte lufthavne

DR-dokumentaren oplyser, at flere af de fly, der er landet i Grønland, også er landet i en lufthavn i USA med navnet Camp Peary. Det anføres i DR-dokumentaren, at det er en offentligt kendt hemmelighed, at CIA's træningsbase ligger i Camp Peary. Ifølge DR-

dokumentaren er dette yderligere dokumentation for, at der er en forbindelse mellem de omhandlede landinger i Grønland og CIA.

CIA-arbejdsgruppen kan ikke bekræfte, at fly, der er landet i Grønland, også er landet i lufthavnen Camp Peary. Arbejdsgruppen er heller ikke i besiddelse af oplysninger, der kan be- eller afkræfte, hvorvidt der ligger en CIA-træningsbase i Camp Peary. Tilsvarende gælder lufthavnen i Johnson County, som ifølge DR-dokumentaren også har en særlig forbindelse til CIA.

5.3.3. Sammenfatning

Sammenfattende har det været muligt for CIA-arbejdsgruppen at bekræfte, at der den 19. februar 2003 klokken 19h34 landede en Twin Otter DHC6 med registreringsnummer N6161Q i Narsarsuaq lufthavn i Grønland, og at der ombord på dette fly befandt sig 2 personer, der indskrev sig på lufthavnshotellet i Narsarsuaq under navnene L.W. Kildeer og Deyter/Dexter Landis.

Det kan endvidere bekræftes, at N6161Q er et af de fly, som optræder på listerne over mistænkte CIA-fly, og at flyet blev opereret af selskaberne Stevens Express Leasing og Aviation Specialities, som begge mistænkes for at være CIA-dækselskaber. Det har derimod ikke været muligt for CIA-arbejdsgruppen at be- eller afkræfte, hvorvidt det pågældende fly blev opereret af CIA i forbindelse med den omtalte flyvning over og mellemlanding i Grønland.

CIA-arbejdsgruppen har således ikke på baggrund af de for arbejdsgruppen foreliggende information kunne be- eller afkræfte, hvorvidt L.W.Kildeer og Deyter Landis var ansat i CIA, hvorvidt de nævnte civile flyselskaber er CIA dækselskaber, eller hvorvidt lufthavnene Johnson County Airport eller Camp Peary tilhører, drives eller har en særlig forbindelse til CIA.

5.4. Danske, grønlandske og færøske myndigheders kendskab og ageren

Det følger af formålet med udarbejdelsen af regeringens redegørelse, at et centralt element skal være, hvorvidt de pågældende myndigheder har haft kendskab til ulovligheder begået på dansk, grønlandsk eller færøsk territorium samt, hvorledes de pågældende myndigheder i øvrigt har ageret på området, herunder om de i god tro og på en forsvarlig måde har udført deres normale myndighedsopgaver.

De følgende afsnit vil kortlægge:

- hvilke myndigheder, der er relevante for sagsområdet,
- hvilke myndighedsopgaver, de har i tilknytning til sagen,
- hvorvidt de pågældende myndigheder har haft kendskab til eventuelle ulovligheder begået inden for rammerne af Rigsfællesskabet, og

- i hvilket omfang Folketinget og de lokale hjemmestyremyndigheder er blevet forelagt de eksisterende oplysninger i sagen.

5.4.1. De relevante myndigheder

Transportministeriet er ressortansvarlig hvad angår danske og internationale regler for luftfart, herunder regler for overflyvninger og mellemlandinger. Luftfarten reguleres af internationale aftaler, EU-regler og den danske Luftfartslov. Reglerne for luftfart administreres således af Transportministeriet, Statens Luftfartsvæsen, den danske Flyvesikringstjeneste Naviair og Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane. Den danske Luftfartslov bygger i vidt omfang på standarder, som er vedtaget inden for de internationale luftfartsorganisationer. Transportministeriet har i forbindelse med CIA-sagskomplekset indhentet informationer fra den danske flyvesikringstjeneste Naviair, Statens Luftfartsvæsen og Forsvarsministeriet.

Den danske Flyvesikringstjeneste *Naviair* blev i 2001 udskilt fra Statens Luftfartsvæsen og etableret som selvstændig statsvirksomhed under Transportministeriet med virkning fra 1. januar 2001. Naviair kan give oplysninger om overflyvninger i dansk luftrum inden for indeværende år samt de seneste 5 kalenderår. Naviair er således ikke i besiddelse af data fra 2001. For så vidt angår flyvninger i det grønlandske luftrum leverer Naviair udelukkende tjenester i luftrummet under 19.500 fod. I overensstemmelse med gældende bestemmelser kan flyveplansdata kun opbevares i 30 dage. Undersøgelser af konkrete overflyvninger af Færøerne og Grønland vanskeliggøres af, at luftkontrollen er delt mellem Danmark, Island og Canada, og at der således hver gang skal indhentes oplysninger fra Island og Canada.

Statens Luftfartsvæsen (SLV) er myndighed for den civile luftfart i Danmark og fastsætter bestemmelser for udøvelsen af luftfart og fører tilsyn med, at de bliver overholdt. SLV er ansvarlig for overflyvnings- og landingstilladelser til statslige ikke-militære luftfartøjer og kan indhente oplysninger fra de islandske og canadiske myndigheder lufttrafiktjenester for så vidt angår flyvninger i luftrummet over Grønland og Færøerne.

Inden for *Forsvarsministeriets* område er det hvad angår spørgsmålet om oplysninger vedrørende eventuelle CIA-flyvninger i dansk luftrum relevant at rette henvendelse til henholdsvis Forsvarskommandoen og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Forsvarskommandoen er overordnet ansvarlig for en række myndigheder, som på forskellig vis er ansvarlig i relation til overflyvnings- og landingstilladelser til statslige, militære luftfartøjer i dansk luftrum, herunder luftrummet over Færøerne og Grønland. Det drejer sig om henholdsvis Flyvertaktisk Kommando, Færøernes Kommando og Grønlands Kommando.

Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) er den danske udenrigsefterretningstjeneste og samtidig Danmarks militære efterretningstjeneste og sikkerhedstjeneste. FE afgrænses til Politiets Efterretningstjeneste ved at have fokus uden for landets grænser samt mod landets militære installationer. FE's opgave er at indsamle, analysere og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder etc. i udlandet. Det gælder informationer om politiske, økonomiske og teknisk-videnskabelige forhold, herunder international terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben og international vå-

benhandel, og det gælder informationer om militære forhold. FE leder og kontrollerer tillige den militære sikkerhedstjeneste, både for forsvarrets enheder og installationer i Danmark, samt for de soldater, skibe og fly mv., der udsendes i internationale operationer.

Justitsministeriet varetager opgaver vedrørende det samlede justitsvæsen, herunder politi og anklagemyndighed, retsvæsen og kriminalforsorg. Justitsministeriet bliver – som øverste ansvarlige myndighed for Politiets Efterretningstjeneste – løbende underrettet af efterretnings-tjenesten om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele om alle forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed, herunder om alle vigtigere enkeltsager og kontakter med inden- eller udenlandske myndigheder. Som det fremgår af afsnit 3.2, udstedes såkaldte transittilladelser – hvorved det tillades, at en frihedsberøvet person føres gennem Danmark – af Justitsministeriet.

Politiets Efterretningstjeneste (PET) har som Danmarks nationale sikkerheds- og efterretnings-tjeneste til opgave at forebygge, efterforske og modvirke handlinger og foretagender, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed, herunder i første række de forbrydelser, der er nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13. Politiets Efterretningstjeneste har et løbende samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere, der foregår både på det generelle plan for at følge trusselsbilledet og operativt i forbindelse med konkret efterforskning. Politiets Efterretningstjenestes samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere sker i overensstemmelse med dansk og international ret.

Det øvrige *politi* har blandt andet til opgave at bringe strafbar virksomhed til ophør samt efterforske og forfølge strafbare forhold. Desuden bistår politiet andre myndigheder inden for gældende ret i forbindelse med kontrolopgaver m.v. Herudover er politiet ansvarlig for personkontrollen ved de ydre grænser i forbindelse med udlændinges indrejse i Danmark.

Grønlands Hjemmestyre har i henhold til hjemmestyreloven ansvaret for driften af de grønlandske lufthavne samt for afgiftslovgivningen, herunder kontrollen hermed.

Den grønlandske lufthavn Narsarsuaq er drevet af *Grønlands Lufthavnsvæsen (Mittarfeqarfuit) (GLV)* under Grønlands Hjemmestyre. GLV er en hjemmestyre ejet virksomhed, der med respekt for luftfartslovens bestemmelser, agerer inden for de overordnede rammer, der på såvel det økonomiske, administrative som det trafikpolitiske område er udstukket af Grønlands Hjemmestyre. GLV har til formål at drive de i alt 59 flyvepladser i Grønland med regelmæssig beflyvning, enten som ruteflyvning eller rute-taxa beflyvning med mindre helikoptere. De 59 pladser er siden 1. december 2007 fordelt med 13 lufthavne for fastvinget beflyvning, 6 heliporte og 40 helistop, der alene er godkendt til rute-taxa beflyvning.

De direkte ruteflyvninger mellem Grønland og Europa foregår i dag fra enten Kangerlussuaq og Narsarsuaq, og der ud over er der regelmæssig flyvning mellem Kulusuk og Nerlerit Inaat på østkysten og Island. De øvrige 9 lufthavne fungerer primært som indenrigslufthavne og er vigtige brikker i den grønlandske infrastruktur, da der hverken er vej- eller jernbaneforbindelser byerne imellem.

Ud over at betjene rutetrafikken, servicerer de grønlandske lufthavne også charterfly, privatfly, militærfly, færgefly og lignende, lige som Kangerlussuaq og Narsarsuaq betjener ETOPS

flyvningen over Atlanten. I henhold til det af Grønlands Landsstyre godkendte regulativ ”Takster og Betalinger ved benyttelse af helikopterflyvepladser og lufthavne i Grønland” opkræver Mittarfeqarfiit betaling af de flyvninger, der finder sted fra de af Mittarfeqarfiit drevne pladser, og er i denne forbindelse i besiddelse af oplysninger om, hvilke fly samt antallet af passagerer, der de seneste 5 år har benyttet en lufthavn i Grønland. Ud af det samlede antal startende fly fra de 12 lufthavne (2006)²⁵ på 20.783, startede de 2.086 med mål uden for Grønland. Af disse var 709 egentlige rute-fly, mens 1.377 var charterfly, militærfly, privatfly og færgefly på ad hoc basis, svarende til 6,6 % af det samlede antal afgang. Af disse 1.377 fly startede 653 fly fra Narsarsuaq, 444 fra Kangerlussuaq og 280 fra de øvrige lufthavne.

Antallet af startende fly til udlandet²⁶ – 2006

Lufthavn	Antal startende fly	% af samlet antal starter
Narsarsuaq	653	23 % (af 2006 total starter: 2.820)
Nuuk	150	4 % (af 2006 total starter: 3.542)
Maniitsoq	4	1 % (af 2006 total starter: 784)
Sisimiut	7	1 % (af 2006 total starter: 784)
Kangerlussuaq	444	10 % (af 2006 total starter: 4.351)
Aasiaat	2	0 % (af 2006 total starter: 1.207)
Ilulissat	17	1 % (af 2006 total starter: 2.238)
Qaarsut	4	0 % (af 2006 total starter: 1.082)
Upernavik	1	0 % (af 2006 total starter: 859)
Qaanaaq	7	2 % (af 2006 total starter: 325)
Kulusuk	59	4 % (af 2006 total starter: 1.602)
Nerlerit Inaat	29	4 % (af 2006 total starter: 733)
I alt	1.377	7 % (af 2006 total starter: 20.783)

På de 13 lufthavne bemander Mittarfeqarfiit selv de lufthavnstjenester, der ligger til grund for pladsernes godkendelse, og der er gennem årene opbygget et uddannelseskoncept, der tager udgangspunkt i, at Mittarfeqarfiit selv varetager de lovpligtige uddannelser, der danner grundlag for den daglige drift.

I tilknytning til flyvepladsdriften varetager Mittarfeqarfiit en række funktioner for eksterne partnere, herunder for Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender, hvor Mittarfeqarfiit udfører en række toldrelaterede kontrolopgaver i grønlandske lufthavne. Kontrollen udføres i henhold til Grønlands afgiftslovgivning. Mittarfeqarfiit er ligeledes i den forbindelse i besiddelse af oplysninger om de enkelte fly, der er ankommet fra eller afgået til udlandet. I Narsarsuaq og Kangerlussuaq driver Mittarfeqarfiit egentlige lufthavnshoteller, ligesom der er Mittarfeqarfiit drevne nødindkvarterer på lufthavnene i Qaarsut og Nerlerit Inaat. Ud over at virke som egentlige transit-, turist- og konferencehoteller, betjener hotellerne desuden befolkningen og andre virksomheder i de respektive bygder med en række funktioner, herunder bageri, vaskeri og personalebespisning.

Skattestyrelsen under Departementet for Finanser og Udenrigsanliggender administrerer som overordnet myndighed Hjemmestyrets lovgivning om indførselsafgifter. Kontrolfunktioner-

²⁵ Den 1. december 2007 blev Paamiut lufthavn åbnet, således at der i dag er 13 lufthavne.

²⁶ Tallene omfatter ikke rute-fly.

ne i forbindelse med indførsel via lufthavne i henhold til den grønlandske lovgivning vedr. indførselsafgifter varetages af Mittarfeqarfuit på vegne af Skattestyrelsen. Mittarfeqarfuit er i den forbindelse i besiddelse af oplysninger om de enkelte fly, der er ankommet fra eller afgået til udlandet.

Udenrigsdirektoratet varetager koordinering, kontakt og rådgivning vedrørende Grønlands Udenrigsrelationer inden for de rammer, der er fastlagt i Hjemmestyrelsen og Fuldmagtsloven. Udenrigsdirektoratet har haft ansvaret for rådgivningen af landstyre om sagen.

Uttanríkisráðið (Udenrigsdepartementet) varetager *Færøernes Landsstyres* udenrigspolitiske opgaver. Departementet forestår myndighedsbehandlingen af anmodninger om militær overflyvning, som Flyvertaktisk Kommando fremsender i høring via Rigsombudsmanden på Færøerne.

P/F Vága Floghavn er et landsstyre-ejet selskab, der siden 2007 har haft ansvaret for driften af Vagar Lufthavn. Selskabet er underlagt det færøske Erhvervsdepartement.

TAKS (Færøernes told- og skattestyrelse) har blandt andet ansvaret for den færøske lovgivning om indførselsafgifter, herunder også kontrolfunktioner i forbindelse med indførsel via lufthavne. TAKS er en styrelse under *Fíggiarmálaráðið* (Finansdepartementet)

Udenrigsministeriet varetager først og fremmest Danmarks udenrigspolitik og sikkerhedspolitik, herunder Grønlands og Færøernes udenrigsanliggender i et tæt samarbejde med de to Rigsdele. Danmark varetager endvidere Danmarks overordnede interesser i det internationale samarbejde om terrorbekæmpelse samt folkeretlig rådgivning, herunder om den humanitære folkeret og menneskerettigheder. På den baggrund har CIA-sagens generelle aspekter fra starten været forankret i Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet har fra sagens start været i kontakt med alle involverede ressortministerier med underliggende myndigheder, inklusiv FE og PET, for løbende at kunne belyse alle relevante omstændigheder i forbindelse med sagskomplekset.

5.4.2. Kendskab

Regeringen har tidligere meddelt, at den ikke er i besiddelse af konkrete oplysninger om ulovlige CIA-fangetransporter i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum eller territorium efter 11. september 2001, og at ingen danske myndigheder eller embedspersoner i denne periode har været involveret i ulovlige aktiviteter af den karakter, som sagskomplekset vedrører. Dette fremgår blandt andet af Regeringens svar til Europarådets Generalsekretær og Europarådets Parlamentariske Forsamling, jf. bilag 15 og bilag 22.

Sagen har i en årrække været behandlet med bidrag fra alle involverede ressortministerier med underliggende myndigheder. Når det hidtil er blevet konkluderet, at der ikke har været dansk myndighedskendskab til de påståede flyvninger, har dette været baseret på bidrag fra Transportministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, herunder FE og PET.

I forbindelse med den foreliggende redegørelse har ovennævnte myndigheder gennemgået samtlige relevante akter. Følgende skal på det grundlag fremhæves:

Transportministeriet har - via Statens Luftfartsvæsen - siden foråret 2005 til brug for besvarelsen af spørgsmål fra Folketinget indhentet oplysninger hos Naviair samt hos den islandske og canadiske lufttrafiktjeneste om, hvorvidt specifikke civile fly har fløjet i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum. De oplysninger, Statens Luftfartsvæsen i den forbindelse har modtaget, har været oplysninger om afgangslufthavn, ankomstlufthavn, tidspunkt for flyvningen og flyets identitet og lignende. Det har ikke ud fra de indhentede oplysninger været muligt at konstatere, hvad formålet med disse flyvninger har været. Det har derfor ikke været muligt at vurdere, om der eventuelt har været tale om ulovlige CIA-flyvninger.

Statens Luftfartsvæsen har endvidere givet tilladelse til udenlandske civile rute- og charterflys flyvninger til og fra Danmark og til statsflyvninger i dansk luftrum. Ud fra de oplysninger, som Statens Luftfartsvæsen i den forbindelse har modtaget sammen med ansøgningerne, har det heller ikke været muligt at konstatere, om der eventuelt har været tale om CIA-flyvninger.

Transportministeriet, Statens Luftfartsvæsen og Naviair er ikke i besiddelse af andre oplysninger om sagen.

Forsvarsministeriet har anmodet Forsvarskommandoen og Forsvarets Efterretningstjeneste om at oplyse, hvorvidt de ligger inde med oplysninger om hemmelige CIA-overflyvninger af dansk luftrum, inklusiv luftrummet over Færøerne og Grønland, herunder oplysninger om mellemlandinger.

I den forbindelse har *Forsvarskommandoen* oplyst, at ”forsvaret i forbindelse med en gennemgang af sine arkiver har konstateret, at man alene er i besiddelse af dokumenter, der relaterer sig til den konkrete sag, som er fremsendt til forsvaret fra Forsvarsministeriet til brug for udarbejdelse af besvarelser til Folketinget, herunder § 20 spørgsmål, samt spørgsmål stillet af Folketingets udvalg. Forsvaret ligger ikke herudover inde med oplysninger om hemmelige CIA-overflyvninger af dansk luftrum, inklusiv luftrummet over Færøerne og Grønland, herunder oplysninger om mellemlandinger, passagerer og formål.”

For god orden skyld skal det nævnes, at Forsvarsministeriet - som det fremgår af ovennævnte bidrag - har indhentet bidrag fra Forsvarskommandoen, herunder Flyvertaktisk Kommando, Færøernes Kommando, Grønlands Kommando, den danske forbindelsesofficer på Thule Air Base og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Endvidere har *Forsvarets Efterretningstjeneste* oplyst, ”at tjenesten ikke ligger inde med oplysninger om hemmelige CIA-overflyvninger af dansk luftrum, inklusiv luftrummet over Færøerne og Grønland, herunder oplysninger om mellemlandinger. FE's kendskab til de omtalte CIA-flyvninger stammer fra oplysninger i medierne og fra den schweiziske senator Dick Marty's afrapportering til Europarådet.”

For så vidt angår *Justitsministeriet* kan det oplyses, at ministeriet ikke i perioden siden den 11. september 2001 har modtaget anmodninger fra de amerikanske myndigheder om at tillade transit gennem dansk territorium med henblik på udlevering til strafforfølgning eller straf-fuldbyrdelse.

Hverken *Justitsministeriet* eller *Politiets Efterretningstjeneste* har forud for den offentlige omtale af spørgsmålet haft kendskab til et særligt CIA-program vedrørende frihedsberøvelse og afhøring af personer i udlandet.

Der kan i den forbindelse blandt andet henvises til justitsministerens besvarelse af 7. februar 2008 af samrådsspørgsmål D-G (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, hvoraf det fremgår, at *Politiets Efterretningstjeneste* blandt andet har undersøgt sagen ved en gennemgang af tjenestens arkiver og henvendelser til tjenestens tidligere ledelser og andre relevante medarbejdere.

Som det også fremgår af besvarelsen, er *Politiets Efterretningstjeneste* ikke bekendt med, at CIA over for *Politiets Efterretningstjeneste* skulle have forbeholdt sig ret til at udføre ”ensidige aktioner” i Danmark. Det bemærkes i den forbindelse, at det fra dansk side under ingen omstændigheder vil kunne accepteres, at fremmede efterretningstjenester udfører ulovlige aktiviteter på dansk område, og de danske myndigheder vil straks gribe ind, hvis de får kendskab til en sådan aktivitet.

Politiet – der, som det fremgår af afsnit 2.4.2.3. ovenfor, er ansvarlig for personkontrollen ved de ydre grænser – har endvidere ikke kendskab til udlændinge, som er indrejst eller har forsøgt at indrejse i Danmark i forbindelse med et særligt CIA-program vedrørende frihedsberøvelse og afhøring af personer i udlandet.

Københavns Politi har efterforsket en enkelt konkret anmeldelse vedrørende ulovlige CIA-flyvninger. *Københavns Politi* traf den 17. maj 2006 beslutning om ikke at fortsætte efterforskningen af en anmeldelse fra to medlemmer af Enhedslisten mod en række flyselskaber, deres ejere og besætningsmedlemmer for overtrædelse af danske regler eller brud på internationale konventioner i forbindelse med transport af fanger. I anmeldelsen henvistes der til oplysninger i international presse, rapporter fra internationale menneskerettighedsorganisationer og øjenvidneskildringer, ligesom der var vedlagt en bilagsliste med angivelse af relevante overflyvninger og mellemlandinger. *Københavns Politi* fandt ikke, at der forelå konkrete oplysninger eller formodninger om, at der under de anførte overflyvninger over dansk territorium har befundet sig personer, der har været udsat for en forbrydelse, der er strafbar efter dansk ret. For så vidt angår de anførte mellemlandinger forelå der ligeledes ingen konkrete oplysninger om, at der skulle have været passagerer ombord på flyene.

I forbindelse med behandlingen af sagen forelagde *Københavns Politi* anmeldelsen for Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager, der ikke fandt, at der forelå en rimelig formodning for, at der uden for Danmarks grænser var begået et strafbart forhold af personer, der befinder sig i Danmark, og som kan retsforfølges af statsadvokaturen. *Københavns Politis* afgørelse af 17. maj 2006 blev efterfølgende påklaget til Statsadvokaten for København, Frederiksberg og Tårnby, der den 20. december 2006 besluttede at fastholde Køben-

havns Politis afgørelse om ikke at fortsætte efterforskningen i sagen. Statsadvokaten anførte blandt andet i sin afgørelse, at politiet ikke skal iværksætte efterforskning, blot fordi der er indgivet en anmeldelse om et påstået strafbart forhold, hvis der ikke er en rimelig formodning for, at der er begået et strafbart forhold, der er undergivet dansk straffemyndighed. At der foreligger en teoretisk mulighed for, at et strafbart forhold er begået, og at der ifølge anmeldelsen fra flere sider er fremsat udokumenterede påstande herom, giver ikke grundlag for en sådan rimelighedsformodning om et strafbart forhold, at den bør foranledige foretagelse af yderligere politimæssig efterforskning.

Grønlands Hjemmestyre har oplyst, at *Grønlands Lufthavnsvesen*, som driftsherre for lufthavnene og af lufthavnshotellerne, har oplysninger om de fly, der er landet i Narsarsuaq og Kangerlussuaq. Lufthavnshotellerne får ved indcheckning navne på besætning eller passagerer, også når der checkes ind på hotellerne. Dette har ikke givet kendskab til eller formodninger om ulovlige aktiviteter.

Skattestyrelsen modtager, som tidligere omtalt, oplysninger fra *Mittarfeqarfiit* om afgiftskontrol for så vidt angår de enkelte fly. Dette har ikke givet anledning til kendskab til eller formodninger om ulovlige aktiviteter.

Udenrigsdirektoratet har endvidere ikke selvstændigt haft adgang til oplysninger om flyvninger m.v., men har kun haft de oplysninger om flyvningerne og sagen i øvrigt, som det har modtaget fra Udenrigsministeriet samt pressen og de internationale rapporter.

Færøernes Landsstyre har oplyst, at færøske myndigheder ikke har haft selvstændigt kendskab til eller formodninger om ulovlige aktiviteter i færøsk luftrum. Hverken lufthavnsmyndigheder eller færøske toldmyndigheder har haft grund til mistanke herom, idet påståede fly med ulovlige fanger ikke har mellemlandet på Færøerne, jf. bilag 8.

Uttanríkisráðið (Udenrigsdepartementet) har som høringsmyndighed via Rigsombudsmanden på Færøerne modtaget anmodninger om overflyvningstilladelse til udtalelse. De fleste anmodninger omhandler enkeltstående flyvninger, og disse behandles administrativt af *Uttanríkisráðið* og udmønter sig normalt i en indstilling om, at tilladelsen udstedes under forudsætning af, at det pågældende fly ikke har A, B, eller C våben ombord. De af USA årligt fremsendte anmodninger om tilladelse til at gennemflyve færøsk luftrum med militære statsfly, jf. afsnit 2.1.3.3., behandles tillige politisk, idet landsstyret forudgående konsulterer Lagtingets Udlandsudvalg. Der har siden den første konsultation i efteråret 2001 været flertal for at imødekomme de militære anmodninger, men der har ikke været enighed herom. De sidste par år har CIA-flyvningerne været omtalt i forbindelse med udvalgets behandling af anmodning om militær overflyvningstilladelse.

Statsministeriet og *Udenrigsministeriet* kan på baggrund af en gennemgang af alle de for sagens relevante akter oplyse, at hverken Statsministeriet eller Udenrigsministeriet ligger inde med oplysninger om hemmelige CIA-overflyvninger af dansk, grønlandsk og færøsk luftrum.

På ovenstående grundlag foreligger der ikke oplysninger, der giver arbejdsgruppen anledning til at konkludere, at danske, grønlandske eller færøske myndigheder har haft kendskab til

ulovlige fangetransporter gennemført af CIA i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum eller på territoriet.

5.4.3. Orientering af Folketing, Hjemmestyre, Landsstyre

Regeringen har i rette sammenhæng haft anledning til at lægge alle de oplysninger frem, som danske myndigheder er i besiddelse af om de fly, som påstås at have været anvendt til ulovlige fangetransporter. Det er sket i forbindelse med drøftelser i Udenrigspolitisk Nævn, i Europaudvalget, i en lang række § 20-spørgsmål, herunder skriftlige og mundtlige folketings-spørgsmål til transportministeren, udenrigsministeren, justitsministeren og statsministeren om både de konkrete fly og regeringens reaktion, og i selve Folketingssalen, herunder i forbindelse med Folketingets forhandlinger i februar 2007 af B24 om forslag til Folketingsbe- slutning om undersøgelse af CIA-flys aktiviteter på dansk, grønlandsk og færøsk territorium. Herudover er alle sagens relevante omstændigheder blevet belyst i forbindelse med regerin- gens svar på spørgsmål fra Europarådets Generalsekretær.

Udenrigsministeren har over for Grønlands Hjemmestyre både i januar 2006 og i januar 2008 påpeget, at den danske regering intet kendskab har til hemmelige CIA-flyvninger, her- under ulovlige fangetransporter, i Grønland. Det er blevet understreget, at der ikke er grund- lag for at antage, at CIA har anvendt Grønland med den danske regerings accept, og at den danske regering dermed skulle have handlet uden om de grønlandske myndigheder.

Udenrigsministeren har under et møde med Lagtingets Udlandsudvalg i marts 2006 besvaret spørgsmål om mulig transport igennem færøsk luftrum af tilbageholdte personer med hen- blik på tortur, hvor udenrigsministeren fastslog, at den danske regering ikke var vidende om sådanne transporter, og at regeringen overfor USA havde understreget dansk holdning.

I Grønland har daværende fungerende landsstyremedlem for udenrigsanliggender i novem- ber 2005 rettet henvendelse til udenrigsministeren om de formodede CIA-overflyvninger, herunder ulovlige fangetransporter, i Grønland, som udenrigsministeren besvarede, jf. oven- for. Landsstyremedlemmet har orienteret Landstingets Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Ud- valg om de oplysninger, landsstyret har haft om sagen og om landstyrets holdning hertil, se- nest på et møde i februar 2008 på baggrund af DR-dokumentaren.

På Færøerne har Landsstyret såvel som færøske medlemmer af Folketinget siden efteråret 2005 stillet spørgsmål til danske ministre om sagen. Lagtingets Udlandsudvalg har endvidere drøftet spørgsmålet i forbindelse med behandlingen af de årlige amerikanske anmodninger om militær overflyvning, jf. redegørelsens afsnit 2.1.3.3.

5.5. Kontakter med USA

Regeringen har i årene fra 2005 til 2008 flere gange taget spørgsmålet om ulovlige CIA- flyvninger og mellemlandinger op over for USA. Det er sket blandt andet i november 2005, december 2005, februar 2007, september 2007 og flere gange i foråret 2008. Regeringen har hver gang slået fast, at dansk, grønlandsk og færøsk luftrum ikke må anvendes til formål, der

strider mod folkeretten, herunder til ulovlige fangetransporter. Både statsministeren og udenrigsministeren har flere gange understreget over for den amerikanske regering, at Danmark går ud fra, at USA overholder sine forpligtelser over for Danmark i forbindelse med aktiviteter på dansk, grønlandsk og færøsk territorium og luftrum. USA har bekræftet, at dette er tilfældet.

Den danske regering har endvidere gentagne gange over for USA gjort det klart, at Danmark er modstander af enhver krænkelse af individets rettigheder, herunder tidsubegrænsede tilbageholdelser, ulovlige fangetransporter, anvendelse af tortur og andre overgreb. Spørgsmålene er endvidere indgået i den løbende tætte dialog mellem USA og Danmark om styrkelse af den internationale retsorden, også i relation til bekæmpelse af international terrorisme. Fra dansk side har man flere gange understreget vigtigheden af, at bekæmpelse af international terrorisme sker i fuld overensstemmelse med folkeretten og de internationale menneskerettigheder.

Fra dansk side har man ikke før 2008 rejst spørgsmålet om konkrete overflyvninger og mellemlandinger over for USA, da regeringen ikke forud vurderede, at der forelå troværdige oplysninger, der gav anledning til at konkludere, at der har været tale om aktiviteter, som ikke blev gennemført i overensstemmelse med folkeretten.

USA har i forbindelse med politiske konsultationer gentagne gange bekræftet, at amerikanske myndigheders overflyvning af og mellemlandinger i Danmark sker i overensstemmelse med folkeretten og i fuld respekt for dansk suverænitet. USA har oplyst, at man fra amerikansk side ikke krænker internationale konventioner i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum.

I forlængelse af iværksættelsen af regeringens undersøgelse primo 2008 af rapporterne om ulovlige fangetransporter i dansk og grønlandsk luftrum har regeringen fra den amerikanske regering modtaget tilsagn om, at man fra amerikansk side ville arbejde positivt og konstruktivt med at give Danmark de oplysninger, som er nødvendige for, at man fra dansk side kan gennemføre den igangsatte undersøgelse.

Som led i udarbejdelsen af redegørelsen har Udenrigsministeriet rejst en række konkrete spørgsmål over for USA, jf. bilag 31. Det amerikanske svar på de rejste spørgsmål fremgår af bilag 32. Svarene er endvidere indarbejdet i relevante afsnit i redegørelsen.

6. Sammenfatning og konklusion

Sagen om påståede CIA-overflyvninger i forbindelse med ulovlige fangetransporter i Europa har de seneste år givet anledning til omfattende omtale i både international og dansk presse, herunder i forbindelse med resultaterne af en række undersøgelser på europæisk niveau iværksat af Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE), Europarådets Generalsekretær og Europa-Parlamentet. Danmark er ikke nævnt i nogen af de internationale rapporter som et land, hvor der foreligger konkret mistanke om ulovlige CIA-fangetransporter.

DR's dokumentarprogram "CIA's danske forbindelse" fremlagde imidlertid en sammenhængende kæde af indicier, som sandsynliggjorde, at der var en forbindelse mellem et fly, der havde mellemlandet i Grønland, og personer med tilknytning til CIA. Arbejdsgruppen har konstateret, at et fly med to personer mellemlandede i Narsarsuaq i Grønland, samt at de to personer har foretaget telefonopkald til USA til blandt andet en virksomhed, der er mistænkt for at være et CIA-dækselskab. Det har dog ikke været muligt for arbejdsgruppen hverken at be- eller afkræfte, hvorvidt der er en forbindelse til CIA. Arbejdsgruppen konstaterer samtidig, at der i udsendelsen ikke fremlægges dokumentation for, hvad formålet har været med de pågældende flyvninger i dansk og grønlandsk luftrum. I udsendelsen fremlægges der endvidere ikke dokumentation for, at danske myndigheder skulle have været involveret eller vidende om CIA's fangeprogram eller eventuelle CIA-dækselskabers anvendelse af dansk luftrum eller lufthavnen i Narsarsuaq.

Der er ikke med den amerikanske besvarelse af den danske henvendelse sket en endelig afklaring af, hvorvidt der på den overbragte liste med mistænkte fly optræder fly, som har gennemført CIA-overflyvninger i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum, herunder transporter af tilbageholdte personer. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at der ikke kan gennemføres CIA-flyvninger, herunder fangetransporter, i fuld respekt for Danmarks suverænitæt uden, at der i forvejen er opnået et dansk samtykke til en sådan operation. Som det fremgår af redegørelsen, har ingen danske myndigheder kendskab til endsige givet samtykke til gennemførelsen af sådanne operationer i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum.

Såfremt der fra amerikansk eller anden side på et fremtidigt tidspunkt måtte blive anmodet om samtykke til gennemførelsen af en efterretningsoperation i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum, vil en sådan anmodning skulle afvejes i forhold til Danmarks menneskerettighedsforpligtelser. Det er CIA-arbejdsgruppen klare vurdering, at der ikke fra dansk side kan gives samtykke til transport af tilbageholdte personer, hvor der måtte være væsentlige grunde til at antage, at de transporterede personer risikerer at blive udsat for tortur eller andre overgreb, eller hvor det må antages, at der i forbindelse med transporten er sket en krænkelse af de tilbageholde personers menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder.

Arbejdsgruppen må endvidere konstatere, at der ikke er overensstemmelse mellem den danske og den amerikanske fortolkning af de internationale regler vedrørende overflyvning af andre stater. Det kan derfor ikke udelukkes, at der på den baggrund er blevet gennemført amerikanske statslige civile flyvninger i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum uden forudgående tilladelse fra danske myndigheder.

Arbejdsgruppen må derfor konkludere, at det på baggrund af de foreliggende oplysninger hverken kan bekræftes eller afvises, at der har været gennemført ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum. På den baggrund bør man fra dansk side over for USA understrege den danske fortolkning af reglerne om overflyvning af andre stater. I fraværet af en klar tilkendegivelse fra USA om, at CIA-flyvninger med tilbageholdte personer ikke har fundet sted, bør det endvidere fra dansk side understreges, at sådanne flyvninger i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum uden en forudgående indhentelse af et dansk samtykke er en ikke acceptabel krænkelse af dansk suverænitet, samt at der kun vil blive givet samtykke til transport af tilbageholdte personer i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum, såfremt dette er foreneligt med Danmarks internationale menneskerettighedsforpligtelser.

I forhold til spørgsmålet om danske, grønlandske og færøske myndigheders kendskab til eventuelle ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum kan CIA-arbejdsgruppen konstatere, at der ikke foreligger oplysninger, der dokumenterer eller sandsynliggør, at danske, grønlandske og færøske myndigheder skulle have haft eller har en viden om sådanne eventuelle ulovlige transport. Det må på den baggrund konkluderes, at regeringen ikke har kendskab til ulovlige CIA-flyvninger, herunder fangetransporter, i Danmark, Grønland eller Færøerne. Dette indebærer også, at den danske regering ikke har haft eller har et medansvar for CIA's eller andre udenlandske myndigheders eventuelle ulovlige aktiviteter, idet et sådant medansvar forudsætter et konkret kendskab.

Som det fremgår af afsnit 4.2., kan det ikke udelukkes, at man fra amerikansk side fortsat vil benytte hemmelige fangeprogrammer. Relevante danske, grønlandske og færøske myndigheder bør derfor være særligt opmærksomme på, at dansk, grønlandsk og færøsk territorium anvendes i overensstemmelse med nationale og internationale regler.

Et afgørende element i håndhævelsen af dansk suverænitet over dansk, grønlandsk og færøsk territorium er, at der kan og vil ske dansk retshåndhævelse over for eventuelle menneskerettighedskrænkelser og øvrige overtrædelser af Danmarks folkeretlige forpligtelser på dansk, grønlandsk og færøsk territorium og luftrum. Det er i den forbindelse afgørende, at de kontrolregimer, som allerede er etableret, er tilstrækkelige til at sikre, at de relevante myndigheder har de nødvendige muligheder for at gribe ind, hvis myndighederne skulle få konkret kendskab til en ulovlig fangetransport på vej mod eller i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum. Det er CIA-arbejdsgruppens vurdering, at dette er tilfældet.

Såfremt danske, grønlandske og færøske myndigheder i fremtiden skulle modtage konkret viden om eventuelle ulovlige fangetransporter på vej ind på dansk territorium, herunder luftrummet over Danmark, Færøerne og Grønland, er det CIA-arbejdsgruppens anbefaling, at denne viden straks videregives til den i den konkrete situation relevante danske, grønlandske eller færøske myndighed med henblik på en øjeblikkelig håndtering af situationen i henhold til de i redegørelsen beskrevne kontrolforanstaltninger.

I forhold til adgangen til at "blackliste" fly, der mistænkes for at medvirke til ulovlige fangetransporter, noterer CIA-arbejdsgruppen sig, at det internationale samfund har adgang til at indføre økonomiske og politiske sanktioner, herunder flyveforbud, i regi af FN, EU samt bilateralt over for blandt andet en enhed eller personer.

Arbejdsgruppen vurderer imidlertid, at det ikke vil være muligt at håndhæve et bilateralt flyveforbud, da myndighederne ikke på forhånd kan identificere, om konkrete fly bliver anvendt til ulovlige fangetransporter. Et fly, som er under mistanke for at have været anvendt til fangetransporter, kan i en senere sammenhæng blive brugt til et lovligt formål. Dertil kommer, at en "blacklisting" formentlig blot vil medføre, at andre fly eller flyselskaber tages i anvendelse.

I forlængelse heraf bør man holde sig for øje, at de manglende beviser vedrørende specifikke flyvninger vanskeliggør reaktioner i forhold til konkrete fly og/eller selskaber. Hvis man fra danske myndigheders side pålægger konkrete fly og/eller selskaber restriktioner i forhold til adgangen til dansk, grønlandsk og færøsk luftrum eller underlægger disse fly og/eller selskaber særlige kontrolforanstaltninger, risikerer man at pådrage Danmark et erstatningsansvar, såfremt der ikke konkret pågår ulovligheder.

CIA-arbejdsgruppen kan konstatere, at toldmyndighederne modtager udførlig information om flyafgange og ankomster med henblik på tilrettelæggelse og gennemførelse af toldkontrollen. Senest har Grønland i februar 2008 indført en forpligtelse for førere af civile fly, der mellemlander i Grønland, til at udfylde en "Notification of aircraft arriving in Greenland", hvor blandt andet formålet med flyvningen skal angives. Der findes ikke en tilsvarende forpligtelse for fly, der mellemlander i Danmark, idet SKAT, såfremt SKAT under en kontrol får konkret mistanke om overtrædelse af lovgivningen, retter henvendelse til de relevante myndigheder.

Der foreligger indicier, der peger i retning af, at CIA formentlig stadig har særlige programmer for et mindre antal tilbageholdte, som vurderes at udgøre en særlig risiko eller interesse, og at disse programmer blandt andet indebærer ulovlige fangetransporter. Fra dansk side bør man efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat tage kraftig afstand fra sådanne programmer både i de relevante internationale fora og i bilaterale kontakter med USA.

Samtidig bør man fra dansk side i relevante internationale fora arbejde for en styrkelse af de relevante internationale regelsæt. I den forbindelse bør man efter arbejdsgruppens opfattelse inddrage i overvejelserne, for det første, at sådanne tiltag ikke bør skade den lovlige terrorbekæmpelse, herunder et tæt samarbejde mellem efterretningstjenester, og, for det andet, at sådanne tiltag ikke bør være af en så indgribende karakter, at de i unødigt omfang skader luftfarten som erhverv.

For så vidt angår de konkrete forslag, som Europarådets Generalsekretær har fremsat, er det arbejdsgruppens vurdering, at forslagene umiddelbart fremstår som vanskelige at gennemføre i praksis. Dette gælder blandt andet forslaget om menneskerettighedsklausuler på luftfartsområdet, hvor det er vanskeligt at se, hvordan kontrol med overholdelsen af en sådan klausul skal håndhæves over for fly, der alene gennemflyver for eksempel dansk luftrum. Hertil kommer, at det må anses for vanskeligt at skabe den nødvendige internationale enighed om forslagene. Det gælder særligt Generalsekretærens anbefaling om etablering af kontrolmekanismer af udenlandske efterretningstjenester mv.

Hovedkonklusioner

1. DR's dokumentarprogram "CIA's danske forbindelse" fremlagde en sammenhængende kæde af indicier, som sandsynliggjorde, at der var en forbindelse mellem et fly, der havde mellemlandet i Grønland, og personer med tilknytning til CIA. Det har imidlertid ikke været muligt for arbejdsgruppen hverken at be- eller afkræfte denne forbindelse.
2. Der er ikke med den amerikanske besvarelse af spørgsmål herom fra dansk side sket en endelig afklaring af, hvorvidt der er gennemført CIA-overflyvninger i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum, herunder transporter af tilbageholdte personer.
3. Der er ikke overensstemmelse mellem den danske og den amerikanske fortolkning af de internationale regler vedrørende overflyvning af andre stater.
4. Det kan på baggrund af de for CIA-arbejdsgruppen foreliggende oplysninger hverken bekræftes eller afvises, at der har været gennemført ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum.
5. Der foreligger ikke oplysninger, der dokumenterer eller sandsynliggør, at danske, grønlandske og færøske myndigheder skulle have haft eller har en viden om eventuelle ulovlige CIA-overflyvninger, herunder ulovlige fangetransporter. Den danske regering har derfor ikke og har ikke haft et medansvar for sådanne flyvninger.
6. Det kan ikke udelukkes, at man fra amerikansk side fortsat vil benytte hemmelige fangeprogrammer, og at disse programmer blandt andet indebærer ulovlige fangetransporter. Relevante danske, grønlandske og færøske myndigheder bør derfor være særligt opmærksomme på, at dansk, grønlandsk og færøsk territorium anvendes i overensstemmelse med nationale og internationale regler.
7. Såfremt der på et fremtidigt tidspunkt måtte blive anmodet om samtykke til gennemførelsen af en efterretningsoperation i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum, vil en sådan anmodning skulle afvejes i forhold til Danmarks menneskerettighedsforpligtelser. Der kan ikke fra dansk side gives samtykke til transport af tilbageholdte personer, hvor der måtte være væsentlige grunde til at antage, at de transporterede personer risikerer at blive udsat for tortur eller andre overgreb og krænkelser af de tilbageholdte personers menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder.
8. De eksisterende danske kontrolregimer er tilstrækkelige til at sikre, at de relevante myndigheder har de nødvendige muligheder for at gribe ind, hvis myndighederne skulle få konkret kendskab til en ulovlig fangetransport på vej mod eller i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum.
9. Det vil ikke være muligt på forhånd at fastslå, om et konkret fly vil blive anvendt til ulovlige fangetransporter, og det giver derfor ikke mening at håndhæve et flyveforbud over for konkrete fly.
10. Da det ikke kan udelukkes, at man fra amerikansk side fortsat vil benytte hemmelige fangeprogrammer, og at disse programmer blandt andet indebærer ulovlige fange-

transporter bør man fra dansk side efter arbejdsgruppens opfattelse fortsat tage kraftig afstand fra sådanne programmer både i de relevante internationale fora og i bilaterale kontakter med USA.

7. Arbejdsgruppens anbefalinger

7.1. Reaktion over for USA

Arbejdsgruppen anbefaler, at regeringen

- klart og utvetydigt meddeler USA, at enhver transport af tilbageholdte personer gennem dansk, grønlandsk og færøsk territorium uden danske myndigheders udtrykkelige tilladelse er en krænkelse af dansk suverænitet og uacceptabelt;
- meddeler USA, at fly, der opereres af udenlandske efterretningstjenester, herunder transporterer tilbageholdte personer, efter dansk opfattelse er civile statsfly og derfor i medfør af Chicago-konventionen og dansk lovgivning alene kan overflyve dansk, grønlandsk og færøsk territorium på grundlag af en forudgående tilladelse fra de danske myndigheder;
- indskærper over for USA, at et eventuelt dansk samtykke til en amerikansk anmodning om tilladelse til civil statsflyvning, kun vil kunne gives, såfremt det vurderes at være foreneligt med Danmarks menneskerettighedsforpligtelser;
- over for USA klart og udtrykkeligt fortsat markerer, at man fra dansk side tager afstand fra ulovlige fangetransporter, hvilket vil sige transport af tilbageholdte, der finder sted uden for rammerne af relevante national og international lovgivning;
- fortsat ved enhver given lejlighed – såvel multilateralt som bilateralt – tager afstand fra alle tiltag, som krænker tilbageholdtes rettigheder, herunder hemmelige tilbageholdelser, tidsubestemt tilbageholdelse, samt anvendelse af tortur og anden grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling.

7.2. Nationale reaktioner

Arbejdsgruppen anbefaler, at regeringen og landstyrene instruerer samtlige relevante danske, grønlandske og færøske myndigheder om

- at gennemføre alle de kontrolforanstaltninger af flyvninger, som lovgivningen giver mulighed for, hvor der foreligger konkret mistanke om ulovlige fangetransporter;
- at konkret viden om eventuelle ulovlige CIA-overflyvninger på vej ind i eller i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum straks rapporteres videre til den i den konkrete situation relevante danske, grønlandske eller færøske myndighed med henblik på en øjeblikkelig håndtering af situationen i henhold til de i redegørelsen beskrevne kontrolforanstaltninger.

7.3. Et styrket internationalt regelsæt

7.3.1. ICAO

Arbejdsgruppen anbefaler, at regeringen for så vidt angår uklarheden om definitionen af statsfly arbejder for, at dette spørgsmål – på baggrund af resultaterne af arbejdet i Europarådet og i samarbejde med de europæiske luftfartsorganisationer, herunder EU og ECAC – tages op i den internationale luftfartsorganisation, ICAO.

7.3.2. Europarådet

Arbejdsgruppen anbefaler, at regeringen tager initiativ til en drøftelse med relevante samarbejdspartnere i Europarådet, om de gældende regler om kontrol med udenlandske efterretningstjenester, kontrol af fly og immunitet udgør en tilstrækkelig beskyttelse mod krænkelse af menneskerettighederne.

English Summary

Since 2005 reports regarding the CIA's use of civil registered aircrafts for extraordinary renditions of detainees to countries, where the detainees risk torture, have been the focus of extensive attention in Denmark, Greenland and on the Faroe Islands. The Danish government has consistently stated that no governmental authority possessed information on CIA overflights or stopovers in Denmark, Greenland and on the Faroe Islands. The government has furthermore underlined that Denmark on several occasions has discussed the matter with the United States of America and clearly indicated that Denmark does not accept the use of Danish, Greenlandic and Faroese airspace nor airports for flights and stopovers, which are not in accordance with international law.

On 30 January 2008 the Danish television station DR1 broadcasted a documentary titled "CIA's Danish Connection". The documentary claimed that a number of specific American private airline companies were in fact fronts for the CIA and that aircrafts from these companies had flown through Danish/Greenlandic airspace as part of CIA's detention program, and that at least one aircraft has landed at the airport in Narsarsuaq in Greenland.

In the light of the new information presented about the landing in Narsarsuaq and the alleged linkage between this aircraft and the CIA, the government decided to set up an inter-ministerial working group with the mandate to examine the new information and if necessary to consult with the relevant American authorities as part of the inquiry. The Inter-ministerial Working Group for the Compilation of the Report Concerning Secret CIA Flights in Denmark, Greenland and on the Faroe Islands (The Working Group) consisted of representatives from the Defence Command Denmark, The Ministry of Defence, the Home Rule governments of Greenland and the Faroe Islands, the Greenland Airport Authority, The Ministry of Justice, Naviar (air navigation services provider), the Civil Aviation Administration, the Prime Minister's Office, the Ministry of Transport, and the Ministry of Foreign Affairs (chairman).

The objective of the Working Group was to examine all prior information on alleged CIA flights in Denmark, Greenland and the Faroe Islands, and to examine the new information highlighted in the documentary "CIA's Danish Connection". This report is the result of the Working Group's examination of the existing information within its mandate.

The purpose of the report is not to make an inquiry into the CIA's secret detention program as such. As a consequence, the report primarily deals with the existing information on alleged secret CIA flights in Denmark, Greenland and the Faroe Islands as well as the Danish, Greenlandic and Faroese authorities' possible knowledge of such alleged flights. However, to ensure comprehensive background information on the issue in general, the report also contains other substantially relevant information including information on national and international inquiries into the CIA's secret detention program.

The report aims to answer the following three overall questions:

- Has the CIA carried out extraordinary renditions through Danish, Greenlandic or Faroese airspace?

- If so, to which extent may the United States of America have violated its international obligations in relations to Denmark?
- Did Danish, Greenlandic and Faroese authorities have knowledge of such extraordinary renditions in Danish, Greenlandic or Faroese territory?

The Working Group furthermore has considered how to address alleged extraordinary renditions occurring in the airspace of Denmark, Greenland and the Faroe Island in the future.

Chapter 1 in the report sets out the legal frame for the inquiry, including the background, purpose and content of the report. Chapter 2 provides an overview of the relevant international and Danish rules for overflights and stopovers of civilian private aircrafts, commercial aircrafts, chartered aircrafts, civilian state aircrafts and military state aircrafts. Chapter 3 provides an outline of other relevant legal regimes.

Chapter 4 outlines the historical background concerning the secret CIA flights. The description is based on an examination of all the existing information, such as the most important international and national inquiries including the inquiries by the Council of Europe and the European Parliament.

Chapter 5 summarizes the specific circumstances related to this issue in Denmark, Greenland and the Faroe Islands. This chapter examines all allegations about secret CIA aircrafts activities in Danish, Greenlandic and Faroese airspace, in particular those presented in the DR documentary, and includes an account of the knowledge and actions taken by the Danish, Greenlandic and Faroese authorities.

Chapter 6 contains the conclusions of the Working Group based on the existing material on the key questions, including to what extent the United States of America may have violated its international obligations in relations to Denmark and whether Danish authorities had any knowledge of this and thereby bears any possible responsibility and/or co-responsibility. Finally in chapter 7 the Working Group presents a number of recommendations as to the further national and international handling of the issue, including recommendations to strengthen the international regulations concerning civilian flights in the airspace of other countries.

* * *

The Working Group has come to the following main conclusions on the basis of the existing information before it.

1. The DR documentary “CIA’s Danish Connection” presented a linkage of circumstantial evidence which demonstrated a probable connection between an aircraft, which has landed in Greenland and persons connected to the CIA. However it has not been possible for the Working Group to confirm or rule out this connection.
2. The United States of America’s reply to questions from Denmark has not made it possible authoritatively to determine whether or not CIA flights have occurred in Danish, Greenlandic or Faroese airspace, including illegal transit of detained persons.

3. Denmark's and the United States of America's interpretation of the international rules concerning overflights of other states differ.
4. Based on the information available to the Working Group it is not possible for the relevant Danish authorities to confirm or rule out that extraordinary renditions have been carried out in Danish, Greenlandic or Faroese airspace.
5. None of the available information verify or substantiate the claim that Danish, Greenlandic and Faroese authorities should have had or actually did have knowledge of alleged extrajudicial CIA activities. Consequently, there is no basis to conclude that the Danish Government bears responsibility or co-responsibility for alleged illegal activities of the CIA or other foreign authorities' activities.
6. It cannot be ruled out that the United States of America will continue to make use of secret detention programs in the future, and that these programs amongst other things may involve renditions not in conformity with international law. The relevant Danish, Greenlandic and Faroese authorities are therefore advised to be vigilant in ensuring that Danish, Greenlandic and Faroese territory is used in accordance with national and international regulations.
7. If Denmark in the future should receive a request for permission to carry out intelligence activities in Danish, Greenlandic and Faroese airspace, such a request will be assessed in the light of Denmark's obligations under international law, including human rights law. Denmark cannot give consent to renditions of detained persons in cases where there are substantial grounds for believing that the persons being transported would be in danger of being subjected to torture or other types of cruel and inhuman treatment or of other violations of the detainees' fundamental human rights.
8. The existing Danish control regimes are adequate to ensure that the relevant authorities have the necessary possibilities to intervene should the authorities receive concrete knowledge of an extraordinary rendition heading towards or being in Danish, Greenlandic or Faroese airspace.
9. It is generally not possible to enforce a flight restriction upon aircrafts suspected of assisting in extraordinary renditions, as the authorities cannot in advance identify whether specific aircrafts are being used for extraordinary renditions.
10. As it is not possible to rule out that the United States of America will continue to make use of secret detention programs in the future, and that these programs amongst other things involve extraordinary renditions, Denmark should in the view of the Working Group continue to strongly criticize such detention programs both within the relevant international forum and in the bilateral contacts with the United States of America.

On the basis of the above conclusions the Working Group recommends that the government takes the following new measures in the case:

The Working Group recommends that the government

- in clear and definite terms informs the United States of America that any kind of renditions through Danish, Greenlandic and Faroese airspace without the explicit permission of the Danish authorities will be an unacceptable violation of Danish sovereignty;
- informs the United States of America that aircrafts operated by foreign intelligence services, including for the transport of detainees, according to the Danish interpretation operates as civilian state aircrafts and therefore, in accordance with the Chicago Convention and the relevant Danish legislation, can only enter Danish, Greenlandic and Faroese airspace on the basis of prior, explicit consent from the Danish authorities;
- strongly emphasize towards the United States of America that any Danish consent to a request for permission from US authorities for civilian state flights, will be given only if it can be determined that such consent would be consistent with Denmark's international obligations, including human rights obligations;
- informs the United States of America in clear and explicit terms that Denmark disapproves of renditions, which are not in conformity with national and international law;
- consistently at any given opportunity - multilaterally as well as bilaterally - rejects all means which violate the rights of the detainee, including secret detentions, indefinite detention, as well as the use of torture and other cruel, inhuman and degrading treatment;

The Working Group recommends, that the government and the home rule governments instruct all relevant Danish, Greenlandic and Faroese authorities to

- make use of all possible measures of control in accordance with national aviation legislation in relation to flights which are under specific suspicion of being used for extraordinary renditions;
- ensure that concrete information of possible extraordinary renditions entering or being in Danish, Greenlandic and Faroese airspace is immediately reported to the relevant Danish, Greenlandic or Faroese authorities to ensure that the situation is immediately addressed in accordance to the existing measures outlined in this report.

The Working Group recommends,

- that the government initiates that the question of the definition of civilian state aircrafts is discussed in ICAO on the basis of the previous work undertaken by the Council of Europe and in cooperation with the European aviation authorities including the EU and ECAC, and
- that the government initiates a debate with relevant partners within the Council of Europe on the question whether the existing rules on supervision with foreign intel-

ligences, supervision of flights and immunity provide an adequate protection against violation of the human rights.

Forkortelsesliste

AFTN	Aeronautical Fixed Telecommunication Network
AIP	Aeronautical Information Publication
AIS	Aeronautical Information Services (luftfartsinformationstjeneste)
BL	Bestemmelser for Civil Luftfart
CRCO	Central Route Charge Office
DATMAS	Danish Air Traffic Management System
DTO	Daglig trafikoversigt
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
ETOPS	Extended-range Twin-engine Operational Performance Standards. Der er tale om de rute-fly, der krydser Atlanterhavet og som kun har to motorer. De skal inden for et givent tidsrum altid have et sted, de kan lande, hvis der skulle ske noget med en motor. Den tid/afstand, der skal være til et egnet landingssted, varierer fra selskab til selskab afhængig blandt andet af hvor længe de har benyttet disse maskiner.
EUROCONTROL	Den Europæiske Organisation for Luftfartens Sikkerhed
FIR	Flight Information Region/ flyveinformationsregion
FTK	Flyvertaktisk Kommando
FKO	Forsvarskommandoen
GLV	Grønlands Lufthavsvæsen
ICAO	International Civil Aviation Organization
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Europarådets Parlamentariske Forsamling
RARS	Radar Recording System
SERIS	Statistical, Economical and Route Charges Information
SLV	Statens Luftfartsvæsen

VFR

Flyvninger efter de visuelle flyveregler

Bilagsfortegnelse

Bind 1

- Bilag 1: Luftfartsloven
- Bilag 2: ICAO Sekretariat: Study on "Civil/State Aircraft", LC/29/WP/2-1
- Bilag 3: Liste over undersøgte fly
- Bilag 4: Liste over overflyvninger Danmark
- Bilag 5: Liste over landinger i Danmark
- Bilag 6: Liste over overflyvninger Grønland
- Bilag 7: Liste over landinger i Grønland
- Bilag 8: Liste over overflyvninger Færøerne
- Bilag 9: Lufthavnsforkortelser
- Bilag 10: Internationale undersøgelser
- Bilag 11: Andre landes nationale undersøgelser
- Bilag 12: NGO-rapporter

Bind 2

- Bilag 13: Venedig Kommissionens udtalelse nr. 363/2005 af 17. marts 2006
- Bilag 14: Europarådets Generalsekretærs henvendelse af 21. november 2005
- Bilag 15: Regeringens svar af 21. februar 2006 til Europarådets Generalsekretær
- Bilag 16: Europarådets Generalsekretærs supplerende henvendelse af 7. marts 2006
- Bilag 17: Regeringens svar af 7. april 2006 til Europarådets Generalsekretær
- Bilag 18: Generalsekretærens rapport af 28. februar 2006
- Bilag 19: Generalsekretærens rapport af 14. juni 2006
- Bilag 20: Generalsekretærens opfølgende rapport af 30. juni 2006

Bind 3

- Bilag 21: PACE's henvendelse af 31. marts 2006
- Bilag 22: Regeringens svar af 15. juni 2006 til PACE
- Bilag 23: Regeringens svar af 17. august 2006 til PACE
- Bilag 24: PACE's rapport af 22. januar 2006
- Bilag 25: PACE's rapport af 7. juni 2006
- Bilag 26: PACE's rapport af 8. juni 2007

Bind 4

- Bilag 27: Europa-Parlamentets særlige undersøgelseskommissions interim rapport af 15. juni 2006
- Bilag 28: Europa-Parlamentets særlige undersøgelseskommissions betænkning af 30. januar 2006
- Bilag 29: Europa-Parlamentets beslutning af 6. juli 2006
- Bilag 30: Europa-Parlamentets beslutning af 14. februar 2007
- Bilag 31: Henvendelse til USA af 31. juli 2008
- Bilag 32: Svar fra USA af 16. september 2008
- Bilag 33: Hotelregninger for L.W. Kildeer og Dey(x)ter Landis ophold i Narsarsuaq