

Forsvarsministeriet
Att: Jakob Halkjær Brams
Holmens Kanal 9
1060 København K
Email: fmn@fmn.dk og jhb@fmn.dk

København, 20. januar 2025

Høring over udkast til forslag til lov om forsvarssamarbejde mellem Danmark og Amerikas Forenede Stater m.v.

DIGNITY ønsker at takke forsvarsministeriet for muligheden for at afgive bemærkninger til ovennævnte udkast til forslag til lov. Vores bemærkninger er begrænset til den del af lovforslaget, som vedrører DIGNITY's mandat, herunder forbuddet mod tortur og tilsyn med frihedsberøvede personer.

Det nye aftale mellem Danmark og USA blev underskrevet af de to regeringer i december 2023 og fastlægger rammerne for et styrket samarbejde mellem Danmark og USA på forsvars- og sikkerhedsområdet. Aftalen supplerer og udvider de vilkår, der er fastsat i NATO Status of Forces Agreement (SOFA),¹ og betyder, at amerikanske soldater kan blive udstationeret på dansk jord og opholde sig på danske militærbaser, hvor de vil have eksklusiv adgang til visse områder. Hvis de amerikanske soldater begår kriminelle handlinger, vil dansk strafferetlig jurisdiktion ikke gælde. Det rejser nogle vigtige og principielle juridiske problemstillinger bl.a. om Danmarks suverænitæt og folkeretlige og menneskeretlige forpligtelser, som efter vores mening kræver en grundig diskussion før og under Folketingets kommende drøftelse af lovforslaget.

Aftalen henviser helt generelt til, at "alle aktiviteter i henhold til denne aftale skal udføres med fuld respekt for Danmarks suverænitæt, grundlov og forfatningsmæssige sædvane, lovgivning samt folkeretlige forpligtelser", jf. artikel 1, stk. 2. Vi finder det betænkeligt, at aftalen og lovbemærkningerne ikke nærmere redegør for, hvorledes Danmark i den 10-årige aftaleperiode vil sikre overholdelse af den bestemmelse, herunder folkeretlige forpligtelser i medfør af FNs Torturkonvention og FNs valgfri protokol til konventionen (OPCAT-protokollen). Aftalen bør forholde sig til, hvad der vil ske, hvis Danmarks folkeretlige forpligtelser ikke overholdes, og hvilke mekanismer som vil træde til.

¹ Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces, June 1951.

DIGNITY
Dansk Institut Mod Tortur
Bryggervangen 55
2100 København Ø

Tel. +45 33 76 06 00
Fax +45 33 76 05 10

info@dignity.dk
www.dignity.dk

CVR nr. 69735118
P-nr. 1002304764
EAN 5790000278114
LOK nr. 5790001376147

Danske Bank Nr.
4183-4310821209

Aftalens brede anvendelsesområde

Aftalen gælder for "amerikanske styrker", jf. artikel 2, stk. 1, som omfatter personer i "enheden bestående af styrken og det civile element". I lyset af denne ordlyd må vi gå ud fra, at aftalen ikke gælder for amerikanske sikkerhedsmyndigheder og medlemmer af CIA. Dette er vigtigt, bl.a. i forhold til at sikre forbuddet mod tortur under en afhøring, og bør derfor præciseres i aftalen.

Aftalen gælder også for amerikanske leverandører, som er bredt defineret i artikel 2, stk. 4, og som omfatter alle virksomheder, der opholder sig på dansk territorium i deres egenskab af leverandører eller underleverandører i henhold til kontrakt med det amerikanske forsvarsministerium om levering af varer og tjenesteydelser. Vi finder det bekymrende, at det begreb efter ordlyden også kan omfatte f.eks. private sikkerhedsfirmaer med mandat til at afhøre frihedsberøvede personer. Aftalen bør efter vores vurdering ikke gælde private sikkerhedsfirmaer.

Aftalen henviser endvidere til "tjenestelige" og "ikke-tjenestelige" lovovertrædelser uden at præcisere omfanget og sondringen mellem de to kategorier, og hvem som har kompetence til nærmere at definere de to begreber. Det bør præciseres i aftalen af hensyn til strafferetlig jurisdiktion (se nedenfor).

I lyset af ovenstående uklarheder opfordrer vi ministeriet til nærmere at præcisere og tydeliggøre aftalens anvendelsesområde.

Forbuddet mod tortur og umenneskelig og nedværdigende behandling

Ifølge aftalens artikel 1, stk. 2, skal alle aktiviteter i henhold til aftalen udføres med fuld respekt for Danmarks suverænitet, grundlov, lovgivning og folkeretlige forpligtelser (se ovenfor). Tortur er kriminaliseret i den danske straffelov, jf. § 118^{1,2} og Danmark har internationale forpligtelser til at opretholde forbuddet mod tortur og efterforske enhver begrundet mistanke og anklage om tortur, jf. FNs Torturkonvention artikel 1 og 12, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) konkluderede i 2014 i to sager, at Polen havde medvirket til tortur og ulovlig frihedsberøvelse, fordi USA

² For tortur straffes med fængsel indtil 12 år den, der virker i dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, eller som udøver en funktion, der svarer til eller kan ligestilles hermed, og som påfører en anden person stærk fysisk eller psykisk smerte eller lidelse, eller som opfordrer til, samtykker i eller på lignende måde indvilliger i, at en sådan smerte eller lidelse påføres af en tredjeperson 1) for at skaffe oplysninger eller en tilståelse fra nogen, 2) for at afstraffe, skræmme eller tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, 3) på baggrund af enhver form for forskelsbehandling, herunder den pågældendes køn, race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, politiske overbevisning, sociale status, handicap, tro, seksuelle orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskarakteristika, eller 4) af et formål af lignende karakter.

havde tortureret og mishandlet personer under afhøring i Polen.³ Vi er bekymrede for, at en lignende situation vil kunne opstå på dansk territorium.

Lovbemærkningerne tager ikke stilling til Danmarks internationale forpligtelser i medfør af forbuddet mod tortur, og hvorledes danske myndigheder vil sikre overholdelse af forbuddet mod tortur i forhold til amerikanske styrker på dansk jord, herunder i forhold til dansk ret, internationale forpligtelser og strafferetlig jurisdiktion. Vi er derfor bekymrede for, at der i aftaleperioden kan opstå situationer, hvor Danmark ikke kan sikre efterlevelse af forbuddet mod tortur på dansk territorium, bl.a. ved hurtigt at iværksætte en upartisk undersøgelse i ethvert tilfælde, hvor der er rimelig grund til at antage, at en torturhandling er begået på dansk territorium. Efter vores vurdering kan ministeriet og den danske regering ikke ved etablering af eksklusive amerikanske områder på militærbaser i Danmark fraskrive sig al ansvar i medfør af de internationale menneskerettighedskonventioner, jf. også ovennævnte to EMD-domme.

Vi opfordrer ministeriet til at tage stilling til ovennævnte og at redegøre i lovbemærkningerne for mekanismer og procedure til at sikre overholdelse af de internationale forpligtelser i forbindelse med implementering af aftalen.

Afhøring af frihedsberøvede personer på ”amerikanske områder”

Det er meget kritisabelt, at aftalen ikke tager stilling til, om amerikanske styrker er berettigede til at bringe krigsfanger eller andre frihedsberøvede personer til danske militærbaser og til at gennemføre afhøringer i Danmark. Så vidt vi forstår aftaleteksten, er der intet til hinder for, at det kunne ske, og at amerikanske styrker vil foretage afhøringer på ”deres områder”.

Det er veldokumenteret, at amerikanske styrker, under kampen mod terror i kølvandet på 11. september 2001, brugte tortur under afhøring af frihedsberøvede personer, jf. 2014 rapport fra det amerikanske Senatet, FNs Torturkomites afsluttende bemærkninger til USA i december 2014 og 2020 UPR rapport.⁴ Der er ingen garanti for, at et tilsvarende amerikansk styret program ikke kunne blive iværksat igen i fremtiden.

Vi opfordrer derfor ministeriet til at tydeliggøre, at amerikanske styrker ikke vil være berettigede til at bringe krigsfanger eller andre frihedsberøvede personer til danske militærbaser med henblik på at gennemføre afhøringer.

³ Al Nashiri v. Poland, no. 28761/11 og Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland, no. 7511/13, 24. juli 2014.

⁴ www.congress.gov; CAT/C/USA/CO/3-5; og A/HRC/WG.6/36/USA/2.

OPCAT-tilsyn med frihedsberøvede personer

Hvis aftalen også skal omfatte retten til at bringe frihedsberøvede personer til Danmark, bør Folketingets Ombudsmand og Den Nationale Forebyggelsesmekanisme i henhold til mandat efter OPCAT-protokollen som minimum have mulighed for uhindret at besøge frihedsberøvede personer, jf. Ombudsmandsloven §§ 7 og 19,⁵ med henblik på at styrke beskyttelsen mod og forebyggelsen af tortur og anden nedværdigende og umenneskelig behandling.⁶

Strafferetlig jurisdiktion vedr. ikke-tjenestelige lovovertrædelser

Danmark har klare juridiske forpligtelser i medfør af FNs Torturkonvention til at efterforske sager, som måtte falde indenfor anvendelsesområdet for FNs Torturkonvention, jf. artikel 12. Tilsvarende forpligtelser gælder i medfør af EMRK, jf. artikel 3, som også indebærer visse positive forpligtelser til at forebygge og beskytte mod tortur m.v., herunder ved at træffe foranstaltninger for retligt og faktisk at beskytte individer mod tortur. Dette aspekt af beskyttelsen mod tortur m.v. har fået stigende betydning, og for tre måneder siden blev Danmark dømt ved EMD for ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger i en sag om voldtægt, jf. EMRK artikel 3 og Daugaard Sorensen v. Danmark.⁷

Den nye aftale fraviger udgangspunktet om dansk strafferetlig jurisdiktion over amerikanske styrkers ikke-tjenestelige lovovertrædelser. Vi er bekymrede for, at Danmark ikke kan efterleve sine internationale forpligtelser, jf. ovenfor, når det almindelige udgangspunkt vedr. strafferetlig jurisdiktion fraviges, jf. artikel 12 i aftalen. Vi opfordrer derfor til, at Danmark fastholder straffemyndighed over amerikanske styrker i forhold til straffelovsovertrædelser, som måtte falde indenfor anvendelsesområdet for FNs Torturkonvention og EMRK artikel 3. Hvis nuværende aftaletekst fastholdes, bør det som minimum fremgå af lovbemærkningerne, at "konkrete tilfælde af særlig vigtighed for Danmark", hvor Danmark kan vælge at tilbagekalde frafaldelsen af strafferetlig jurisdiktion, omfatter sager vedrørende FNs Torturkonvention og EMRK artikel 3.

⁵ LBKG 2013-3-22 nr. 349. Se også Artikel 19 og 20 i OPCAT-protokollen: The national preventive mechanisms shall be granted at a minimum the power: (a) To regularly examine the treatment of the persons deprived of their liberty in places of detention as defined in article 4, with a view to strengthening, if necessary, their protection against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; (b) To make recommendations to the relevant authorities with the aim of improving the treatment and the conditions of the persons deprived of their liberty and to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, taking into consideration the relevant norms of the United Nations.

⁶ OPCAT artikel 4.2 definerer frihedsberøvelse som: "enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den pågældende ikke har tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed. Artikel 4 er nærmere fortolket af FNs Sub-komité i General Comment nr. 1 af 4. juli 2024 (se g2409935.pdf).

⁷ Sag 25650/22, dom af 15. oktober 2024.

Afslutningsvis ønsker vi at tilføje, at det kan undre, at et udkast til et komplekst lovforslag med mange principielle juridiske problemstillinger om bl.a. Danmarks suverænitet og omfanget af folkeretlige og menneskeretlige forpligtelser udsendes til høring med en forholdsvis kort høringsfrist fra d. 23. december og med lovbemærkninger, som kun sporadisk tager stilling til Danmarks juridiske forpligtelser. En grundig høringsproces og udførlige lovbemærkninger er en forudsætning for en saglig drøftelse i Folketinget og i den offentlige debat.

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere kommentarer.

Med venlig hilsen



Rasmus Grue Christensen
CEO, DIGNITY