

Terrorbekæmpelse og menneskerettigheder. Danmarks rolle som USA's koalitions- partner i Afghanistan-krigen¹

AF JENS ELO RYTTER, LEKTOR, PH.D., DET JURIDISKE FAKULTET, KØBENHAVNS UNIVERSITET

The Fight Against Terrorism and Human Rights. Denmark's Role as Coalition Partner of the USA in the War on Afghanistan

This article examines Denmark's role as Coalition Partner of the USA in the War in Afghanistan following 11 September 2001. The article concludes that Denmark violated international law by transferring captives to US forces, since US policy concerning the treatment and trial of persons suspected of terrorism was in violation of international humanitarian law and international human rights. Furthermore, it is concluded, that the Danish prime minister as well as the foreign minister violated the Danish Act on the Responsibility of Ministers by repeatedly ensuring the Danish Parliament that the USA was committed to upholding international law.

Keywords: Human Rights, international humanitarian law, terrorism, detainees, Afghanistan

1 Indledning

Som det direkte mål for terrorangrebene den 11. september 2001 påtog USA sig en naturlig lederrolle i kampen mod terrorisme. Første skridt var en militær operation i Afghanistan, som blev indledt den 7. oktober 2001. Formålet var at udrydde Al Qaeda netværket, der var ansvarlig for terrorangrebene, og styrte det afghanske Taliban regime, der havde huset og støttet Al Qaeda. Den militære operation blev af USA folkeretligt baseret på retten til selvforsvar, jf. FN-pagtens art. 51, som i dette tilfælde var sanktioneret af Sikkerhedsrådet i resolutionerne 1368 og 1373.

Vi ved dog i dag, at USA i flere henseender har brudt internationale humanitære normer og menneskerettigheder i forhold til terrormistænkte personer tilfangetaget i Afghanistan: Flere hundrede »terrormistænkte« har været tilbageholdt på ube-

1 Artiklen er en udløber af min medvirken som juridisk ekspert i Christoffer Guldbrandsens dokumentarfilm »Den hemmelige krig« fra december 2006 om Danmarks rolle i Afghanistan-krigen.

stemt tid under barske interneringsforhold i fangelejren i Guantánamo Bay, Cuba; mange har været interneret i mere end seks år, nogle har været mishandlet og endda tortureret uden at have adgang til nogen form for domstolskontrol; de af fangerne, som er blevet sigtet for medvirken til terrorisme, har risikeret at blive dødsdømt ved en speciel militærkommission og efter en proces, som ikke opfylder basale internationale retsgarantier for en retfærdig rettergang. USA's politik og praksis over for fangerne rummer således klare krænkelse af den humanitære folkeret såvel som af internationale menneskerettigheder.²

Denne artikel fokuserer på Danmarks rolle som USA's koalitionspartner i krigen i Afghanistan.

I Afghanistan-krigens første år, ja helt frem til Abu Ghraib skandalen begyndte at rulle i april 2004, udtrykte den danske regering (som det senere vil fremgå) gentagne gange over for Folketinget sin tillid til, at USA ville overholde den humanitære folkeret og internationale menneskerettigheder i sin behandling af terrorismistænkte fanger, og den danske regering handlede herefter.

Spørgsmålet er, om regeringen fremsatte disse tillidserklæringer i god tro, eller om den af udenrigspolitiske grunde så at sige lukkede det ene øje. Artiklens søger at belyse, hvor meget den danske regering i vinteren 2001 – foråret 2002 vidste eller burde have vidst om USA's politik vedrørende internering, behandling og retsfulgning af terrorismistænkte fanger – og hvornår. Til dette formål inddrages en række forskelligartede kilder for at danne et, så vidt muligt, fuldstændigt billede: foruden de officielle amerikanske erklæringer inddrages også rapporter fra internationale menneskerettighedsorganer og -organisationer, relevante artikler fra den folkeretlige litteratur på det pågældende tidspunkt, samt pressens omtale af USA's politik og dens praktiske konsekvenser.

En belysning af ovennævnte spørgsmål er *juridisk* vigtig for at fastslå, om Danmark brød sine folkeretlige forpligtelser, da danske styrker i Afghanistan ved (mindst) to lejligheder i februar-marts 2002 overførte fanger til amerikanske styrker og, om regeringen har overholdt sin sandhedspligt over for Folketinget. Dernæst er spørgsmålet *politisk* interessant, fordi en bevidst fortielse eller nedtoning af de problematiske elementer i USA's fangepolitik fra den danske regering i givet fald alene kan være begrundet i udenrigspolitiske hensyn: En åben erkendelse af en menneskeretsstridig amerikansk fangepolitik ville selvsagt have vanskeliggjort (fortsat) militært samarbejde med USA.

I et bredere perspektiv kan artiklen forhåbentlig yde et bidrag til belysning af rettens og ikke mindst folke- og statsrettens vilkår og gennemslagskraft på områder, hvor helt grundlæggende sikkerheds- og udenrigspolitiske interesser står på spil, som tilfældet er i »krigen« mod international terrorisme. Artiklens konklusio-

2 Se nærmere Rytter (2004) (med udførlige henvisninger til international litteratur og internationale rapporter).

ner i så henseende vil næppe overraske politologer, mens en del jurister antagelig vil blive anfægtet i deres barnetro. Anderledes kan det næppe være, når man tager i betragtning, at politologi og jura vel ofte beskæftiger sig med samme fænomener, men ud fra vidt forskellige perspektiver: henholdsvis magtens og rettens.

2 Danmarks beslutning om at deltage i USA's krig i Afghanistan (december 2001)

Den 14. december 2001 vedtog Folketinget med et bredt flertal regeringens forslag om et dansk bidrag til den USA-ledede militære operation i Afghanistan.³ En forudsætning for Danmarks deltagelse i Afghanistan-krigen var, at alle relevante humanitære folkeretlige normer – herunder Genève-konventionerne – fandt anvendelse og skulle respekteres af såvel Danmark som vore koalitions partnere. Denne naturlige forudsætning blev i dette tilfælde udtrykkeligt tilkendegivet af regeringen under Folketingets behandling af beslutningsforslaget.

»For så vidt angår Afghanistan vil det folkeretlige kompleks af normer til regulering af væbnede konflikter og beskyttelse af konfliktens ofre, herunder 3. Genève konvention om behandling af krigsfanger, finde anvendelse (...) I den aktuelle situation gælder, at dem, der deltager i den amerikanske ledede indsats i Afghanistan, selvsagt er omfattet af – og skal overholde – de gældende regler for væbnede konflikter. Endvidere gælder, at danske såvel som andre kombattanter er beskyttet af Genève konventionerne.«⁴

Folketingets samtykke sikrede, at Danmark kunne bidrage militært i Afghanistan med 100 special-operationstyrker udstyret med et så kaldt »robust mandat«, der omfattede retten til at anvende magt for at fuldføre missionen i Afghanistan. En naturlig del af dette mandat var danske styrkers ret til at tage fanger og overføre dem til vore koalitionsstyrker (amerikanske styrker).⁵

3 Beslutningsforslag B 37 stillet af udenrigsministeren 13/12 2001; er optrykt i Forsvarsministeriet 2006, bilag 1.

4 Uddrag af Regeringens svar til Folketinget på spørgsmål 13 og 48 stillet af Forsvarsudvalget i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag B 37. Svarene er optrykt i Forsvarsministeriet 2006, bilag 1.

5 Jf. at regeringen under behandlingen af beslutningsforslag B 37 garanterede, at Danmark ikke ville overføre fanger til stater, hvor de ville risikere dødsstraf eller tortur, jf. svar på spørgsmål 46 stillet af Forsvarsudvalget i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag B 37, gengivet i Forsvarsministeriet 2006, s. 7-8.

3 Bushs militærordre om internering og retsforfølgning af terrorismistænkte (november 2001)

Allerede i december 2001, da Folketinget vedtog regeringens forslag om et dansk bidrag til den militære operation i Afghanistan, forelå oplysninger, som gjorde det problematisk for Danmark at samarbejde militært med USA og navnlig at overføre fanger til amerikansk varetægt.

Den 13. november 2001 udstedte præsident Bush en Militær Ordre (13/11 2001), som bestemte, at alle ikke-amerikanske statsborgere, som kunne mistænkes for at være eller have været medlem af Al Qaeda eller for at have deltaget eller været meddelagtig i internationale terrorhandlinger, skulle tilbageholdes udenfor eller i USA, Sec. 2. Det var endvidere bestemt, at alle tilbageholdte personer skulle behandles humant, Sec. 3, og at de, hvis de skulle tiltales for terrorhandlinger m.v., skulle retsforfølges ved en speciel militær kommission, Sec. 4(a). Hvad angår de styrende principper for sådanne retssager mod terrorismistænkte tog Ordren et generelt forbehold, jf. Sec. 1(f), at:

»given the danger to the safety of the United States and the nature of international terrorism ... it is not practicable to apply in military commissions under this order the principles of law and the rules of evidence generally recognized in the trial of criminal cases...«

Ordren fastslog endvidere at personer, som blev fundet skyldige ved en militærkommission, i sidste ende kunne dømmes til døden, jf. Sec. 4 (a). Personer tilbageholdt under Ordren var udtrykkeligt afskåret fra ethvert retsmiddel, det være sig retlig prøvelse af deres behandling og interneringsforhold såvel som judiciel appeladgang m.h.t. militærkommissions afgørelser, jf. Sec. 7 (b) (2).

Bushs Ordre blev straks mødt med national og international bekymring og hård kritik fra bl.a. Amnesty International (15/11 2001 og 15/4 2002, s. 15), Human Rights Watch (15/11 2001), American Civil Liberties Union⁶ og 700 amerikanske juraprofessorer og advokater i et åbent brev til Formanden for Senatets Retsudvalg (Letter to Patrick Leahy Chaiman, 5/12 2001). Flere prominente amerikanske folkeretsjurister tilsluttede sig kritikken.⁷ Præsident Bushs militære ordre vakte også bekymring blandt mange europæiske regeringer og modvilje mod at udlevere terrorismistænkte til USA, da dette kunne kollidere med landenes menneskerettigheds-

6 American Civil Liberties Union's kritik citeres i The New York Times 14/11 2001: »Bush sets option of military tribunals in terrorist cases«, som også refererer kritik fra US National Institute of Military Justice.

7 Se f.eks. bidragene til »Agora: Military Commissions« i American Journal of International Law 2002, som rummer kritik fra Mundis (2002); Koh (2002); og Fitzpatrick (2002), hvorimod Wedgwood (2002) i et vist omfang forsvarede Ordren.

forpligtelser (*The New York Times* 25/11 2001 og *Washington Post* 29/11 2001). Også i dansk presse fandt fordømmelsen af Bushs Ordre kritikken klart og utvetydigt udtryk (*Politiken* 18/11 2001 og *Berlingske Tidende* 26/11 2001).

Det primære kritikpunkt var, at Ordrens militærkommissioner ville stride imod fundamentale internationale minimumskrav til en retfærdig rettergang – herunder krav til domstolens uafhængighed, uskyldsformodningen og beviskrav, retten til appel, adgang til beviser osv. Et yderligere kritikpunkt var, at Ordren øjensynlig muliggjorde tidsubegrænset internering uden sigtelse af personer, som den amerikanske regering formoder er medlemmer af Al Qaeda, eller som det formodes har deltaget i terror aktiviteter,⁸ hvilken mistanke forsvarsminister Rumsfeld kun havde bestyrket med offentlige udtalelser om muligheden for at tilbageholde personer som en rent præventiv foranstaltning (Rumsfeld 22/1 2002 og 26/2 2002). Endelig angik kritikken også fraværet af retsmidler for de tilbageholdte.

Ovennævnte åbne brev fra 700 jurister til Senatet udtrykker kritikkenes essens således:

»The Order does not comport with either constitutional or international standards of due process. The President's proposal permits indefinite detention, secret trials and no appeals. The text of the Order allows the Executive to violate the United States' binding Treaty obligations.«

Trods denne massive kritik blev Bushs Ordre slet ikke nævnt i beslutningsforslaget om et dansk militært bidrag til USA's krig i Afghanistan (B 37), som blev forelagt for Folketinget kun en måned efter, at Bush havde udstedt sin Ordre. Dette er bemærkelsesværdigt, specielt fordi beslutningsforslaget – som allerede omtalt – forudsatte, at danske styrker i Afghanistan havde mandat til at tilbageholde personer og overdrage dem i amerikansk varetægt.

Bushs Ordre er heller ikke omtalt i en central notits af 18. januar 2002 fra Udenrigsministeriets Juridiske Tjeneste vedrørende USA's behandling af tilbageholdte uanset, at notitsen lægger vægt på sikring af en retfærdig rettergang i overensstemmelse med internationale retssikkerhedsgarantier.⁹ Tilsvarende fremhævede både udenrigsministeren (22/1 2002, spm. US 24; 30/1 2002, spm. S 541) og statsministeren (29/1 2003, spm. S 1548; 6/3 2003 spm. S 2160) over for Folketinget, at USA ved retsforfølgning af terrorismistænkte selvsagt var forpligtet til at respektere de internationale retsprincipper til sikring af en retfærdig rettergang, men ingen af dem nævnte Bushs Ordre. Statsministeren udtalte således så sent som i

8 Foruden henvisningerne ovenfor kan også henvises til *Washington Post* (3/12 2001), som refererer kritik fra flere Harvard-professorer.

9 Udenrigsministeriet, Juridisk Tjeneste, 18/1 2002, offentliggjort i Forsvarsministeriet 2006, bilag 3.

januar 2003 bl.a. følgende om USA's politik vedrørende behandling og retsforfølgning af tilbageholdte i Guantánamo:

»fangerne bliver behandlet i overensstemmelse med principperne i den 3. Genève-konvention ...og deri ligger jo også retssikkerhedsgarantier Den eller de tilbageholdte har under alle omstændigheder krav på at ... få tilstået sædvanlige retssikkerhedsgarantier, hvis der indledes retsforfølgning.« (Anders Fogh Rasmussen 29/1 hhv. 6/3 2003).

4 USA's udtalelser og beslutninger vedrørende de tilbageholdtes status (januar-februar 2002)

Hvis man tages til fange under en international væbnet konflikt, hvori man har deltaget aktivt i fjendtlighederne, er den status man tildeles af tilbageholdelsesmagten, af stor betydning for ens rettigheder. Kombattanter, jf. kriterierne herfor i Tredje Genève-Konvention om Krigsfanger (GK III), art. 4, har krav på status som krigsfanger. Krigsfanger kan ikke retsforfølges for deres lovlige krigshandlinger, jf. art. 87. Hvis krigsfanger skal retsforfølges for krigsforbrydelser m.v., har de krav på at blive retsfulgt ved de samme domstole, som retsfølger tilbageholdelsesmagtens egne soldater, jf. art. 102, samt omfattende garantier for en retfærdig rettergang, jf. art. 103-108. Krigsfanger har ret til at blive løsladt ved krigens afslutning, jf. art. 118. Under forhør er krigsfanger alene forpligtet til at oplyse deres navn, rang, fødselsdato, personnummer og regiment, jf. art. 17. Krigsfanger skal ikke alene behandles humant, jf. art. 13, men har desuden ubetinget krav på respekt for deres person og ære, jf. art. 14. Derud over har krigsfanger ret til mange specielle privilegier m.h.t. levestandard, bolig, adgang til at købe goder m.v. I modsætning hertil kan personer, som har deltaget aktivt i fjendtlighederne, men ikke opfylder kriterierne for krigsfangestatus, blive retsfulgt for at have deltaget i fjendtlighederne. Desuden er sådanne personers beskyttelse mod pression under afhøring mindre håndfast end krigsfangers, ligesom deres krav på garantier for en retfærdig rettergang er mindre omfattende og præcise. Status er således vigtig. Derfor forudsætter art. 5, stk. 2, at personer, som tages til fange efter at have deltaget aktivt i fjendtlighederne, og hvis status som krigsfange er tvivlsom, har ret til at blive behandlet som krigsfanger, »indtil deres status er blevet afgjort af en kompetent domstol«.

Tidligt i januar 2002 erklærede den amerikanske regering, at den ikke ville anse tilbageholdte i krigen mod terror som krigsfanger, men derimod som »ulovlige kombattanter« (Ari Fleischer 9/1 2002 og Donald Rumsfeld 11/1 2002). Forsvarsminister Rumsfeld indikerede, at sådanne ulovlige kombattanter i juridisk forstand havde få eller ingen rettigheder efter Genève-konventionerne (Donald Rumsfeld 11/1 2002 og 22/1 2002). Den 15. januar 2002 rapporterede den danske ambassa-

de i Washington imidlertid til Udenrigsministeriet i København, at ambassaden telefonisk havde fået forsikringer fra det amerikanske udenrigsministerium om, at tilbageholdte ville blive behandlet i overensstemmelse med GK III.¹⁰

I førnævnte notits dateret 18. januar 2002 informerede Udenrigsministeriets Juridiske Tjeneste ministeren om USA's politik og om forsikringen fra USA's udenrigsministerium. Notitsen omtaler ikke de juridiske implikationer af USA's brug af betegnelsen »ulovlige kombattanter«. ¹¹ I notitsen anføres, at det »kan diskuteres«, hvorvidt de tilfangetagne i Afghanistan har krav på krigsfangestatus. Dette standpunkt implicerer umiddelbart nødvendigheden af en individuel retlig prøvelse af fangernes status, som foreskrevet i GK III, art. 5, stk. 2, vedrørende tvivlstilfælde. Den danske udenrigsminister bekræftede da også den 22. januar 2002 i Folketinget fangernes ret til en retlig prøvelse af deres status da han udtalte: »Jeg kan ikke afgøre, om vi står med krigsfanger, civile eller ulovlige kombattanter. Det er jo i virkeligheden en domstol, der skal afgøre det.« (Per Stig Møller 22/1 2002)

Den 28. januar 2002 bekræftede det Hvide Hus imidlertid, at det nu var blevet politisk besluttet, at ingen af de tilbageholdte i Guantánamo ville blive givet krigsfangestatus (Ari Fleischer 28/1 2002). Dette måtte i lyset af den danske regerings position give anledning til dansk bekymring. En notits dateret 31. januar 2002 vedrørende »krigsfangestatus« er dog angiveligt efterfølgende bortkommet i Forsvarsministeriet.¹²

Den 7. februar 2002 udsendte præsident Bush et memorandum til sin administration, hvori han fastlagde den officielle amerikanske fortolkning af internationale konventioner af relevans for de tilbageholdte og den officielle amerikanske politik vedrørende fangernes behandling (George W. Bush 7/2 2002). Samme dag offentliggjorde Det Hvide Hus en pressemeddelelse – et »fact sheet« – som gentog de centrale punkter i Bushs memo (White House 7/2 2002). Af dette »fact sheet« fremgik, at USA principielt anerkendte Genève-konventionernes anvendelighed på krigen i Afghanistan, men at ingen af fangerne imidlertid havde krav på krigsfangestatus; Al Qaeda medlemmer, fordi de tilhørte en privat organisation; Taliban medlemmer, fordi de ikke opfyldte betingelserne for krigsfangestatus i GK III, art. 4, eftersom de ifølge USA 1) ikke effektivt havde udskilt sig fra civilbefolkningen, og 2) ikke havde udført deres militære operationer i overensstemmelse med krigens regler (Ari Fleischer 7/2 2002).

10 Den Kongelige Danske Ambassade, Washington, 15/1 2002, offentliggjort i Forsvarsministeriet (2006, bilag 2).

11 Udenrigsministeriet, Juridisk Tjeneste, 18/1 2002, offentliggjort i Forsvarsministeriet (2006, bilag 3).

12 Ifølge oplysninger givet til journalisterne bag dokumentarfilmen »Den hemmelige krig«, Niels Giversen og Christoffer Gulbrandsen, se: >www.dr.dk/DR2/Hemmelig/-Emne+7/20061127132612.htm<.

USA's *en bloc* afvisning af krigsfangestatus for Taliban medlemmer er kontroversiel. Eftersom Taliban militsen på det tidspunkt udgjorde de væbnede styrker for Afghanistans *de facto* regering, måtte der efter GK III, art. 4, gælde en formodning for medlemmernes krigsfangestatus. Under alle omstændigheder måtte en afvisning af krigsfangestatus for Talibans vedkommende bero på en individuel prøvelse, jf. kravet herom i GK III, art. 5, stk. 2. Bushs politiske afvisning af at give nogen Taliban-fanger krigsfangestatus udgør således en krænkelse af denne vigtige retsgaranti.

Kritikken af USA's beslutning var da også hård og kom blandt mange andre fra Den Internationale Røde Kors Komité (*Darcy Christen*, citeret af Reuters 8/2 2002), FNs højkommissær for menneskerettigheder (*Mary Robinson* 16/1 2002), Human Rights Watch (29/1 2002, s. 4 og 7/2 2002), Amnesty International (15/1 2002), International Commission of Jurists (8/2 2002), Den Inter-Amerikanske Menneskerettighedskommission (2002, s. 532 og *Congressional Research Service* 2002, s. 40) og en række folkeretsjurister (bl.a. Aldrich 2002, s. 897; Naqvi 2002, s. 593; anderledes derimod Dinstein 2004, s. 48).

Den internationale kritik blev også refereret i dansk presse og understøttet af folkeretsekspert Frederik Harhoff (*Jyllandsposten* 13/2 2002, yderligere *Politiken* 9/2 2002 og *Kristeligt Dagblad* 9/2 2002).

Efter amerikansk retsopfattelse betød kategoriseringen af de tilbageholdte som »ulovlige kombattanter« endvidere, at de heller ikke nød beskyttelse som civile efter den Fjerde Genève-Konvention om Beskyttelse af Civile (GK IV), idet GK IV efter amerikansk opfattelse kun finder anvendelse på civile ikke-kombattanter (»civilian non-combatants«), jf. ovennævnte Fact Sheet af 7. februar 2002 fra Det Hvide Hus. Den amerikanske position var således, at fangerne som »ulovlige kombattanter« ikke nød nogen beskyttelse efter Genève-konventionerne, idet de befandt sig i et »hul« mellem GK III om krigsfanger og GK IV om civile. Denne holdning er højst kontroversiel og i modstrid med såvel Internationalt Røde Kors' position som officiel dansk retsopfattelse. Således fastslås det i Internationalt Røde Kors' officielle kommentar til Genève-konventionerne, at:

»Every person in enemy hands must have some status under international law: he is either a prisoner of war and, as such, covered by the Third Convention, a civilian covered by the Fourth convention, [or] a member of the medical personnel of the armed forces who is covered by the First Convention. *There is no* intermediate status; nobody in enemy hands can fall outside the law.« (International Committee of the Red Cross, *Commentary to Fourth Geneva Convention*, Article 4)

På linje med Røde Kors fastslår Udenrigsministeriets Juridiske Tjeneste i førnævnte notits fra 18. januar 2002, at tilbageholdte, som ikke er omfattet af GK III, er beskyttet som civile af GK IV.

Kort sagt var USA's position vedrørende de tilbageholdtes status og proceduren for at fastslå denne i direkte modstrid med den principielle danske og herskende internationale opfattelse.

5 Rapporter og amerikanske udtalelser om behandlingen af tilbageholdte (januar 2002 –)

Den 10. januar 2002 blev de første tilbageholdte transporteret fra Afghanistan til Guantánamo Bay, Cuba. Flere internationale menneskerettighedsorganisationer udtrykte bekymring over rapporter om ydmygende behandling af fangerne under transport til Guantánamo og karakteriserede interneringsforholdene dér som umenneskelige (Amnesty International 10/1 2002 og pressemeddelelse, 10/1 2002 og 15/1 2002). Også flere europæiske regeringer var foruroliget. Den britiske regering, USA's stærkeste allierede, udtrykte offentligt bekymring for fangernes behandling og forhold (Intelligence and Security Committee 1/3 2005, s. 16). Den internationale bekymring var også reflekteret i dansk presse (*Politiken* 24/1 2002, *Politiken* 11/2 2002 og *Jyllandsposten* 13/2 2002).

USA's forsvarsminister Rumsfeld afviste imidlertid, at fangerne blev behandlet inhumant og udtalte ved samme lejlighed følgende om den officielle amerikanske politik på området: »We have indicated that we plan to, for the most part, treat them in a manner that is reasonably consistent with the Geneva Conventions, to the extent they are appropriate.« (Donald Rumsfeld 11/1 2002)

Udtalelsen skal ses i den kontekst, at præsident Bushs førømtalte Militære Ordre bevirkede, at fangerne kunne tilbageholdes tidsubestemt uden adgang til nogen retsmidler mod eventuel mishandling, samt at USA's regering åbent havde tilkendegivet sin beslutsomhed med hensyn til at få så mange oplysninger ud af de tilbageholdte som muligt (Donald Rumsfeld 22/1 2002 og 26/1 2002. Se også *Evening News* 12/1 2002).

Selvsagt fører de her beskrevne omstændigheder ikke i sig selv frem til den konklusion, at terrormistænkte i amerikansk varetægt ville blive underkastet tortur eller anden inhuman behandling med henblik på at fremtvinge oplysninger. Til sammen skaber de imidlertid et billede, som vel burde give anledning til bekymring og nærmere undersøgelser, også hos den danske regering.

Det danske Udenrigsministerium havde i førømtalte notits af 18. januar 2002 kort refereret den internationale kritik af fangernes forhold; ikke desto mindre anbefalede notitsen – øjensynlig baseret på tidligere omtalte telefoniske løfte fra det amerikanske udenrigsministerium til den danske ambassade – at udenrigsministeren over for Folketinget og offentligheden burde udtrykke tillid til, at USA ville behandle fangerne i overensstemmelse med international ret.

Udenrigsministeren fulgte embedsmændenes anbefaling. Da han talte til Folketinget den 22. januar 2002, sagde han bl.a., at den danske regering lagde vægt på, at de tilfangetagne blev behandlet i overensstemmelse med internationale normer; om Rumsfelds udtalelser sagde ministeren, at selv om også han havde udret sig over dem, kunne de forstås på mange måder, og »Regeringen har, indtil andet er bevist, selvfølgelig kun tillid til, at USA vil overholde sine internationale forpligtelser«. (Per Stig Møller, 22/1 2002, spm. US 24).

Som reaktion på de nedværdigende billeder og bekymrende rapporter fra Guantánamo refererede udenrigsministeren den 30. januar 2002 i Folketinget igen til USA's løfte og den danske regerings tillid til, at USA behandlede fanger i overensstemmelse med Genève-konventionens principper (Per Stig Møller 30/1 2002, spm. S 541).

USA's politik vedrørende behandlingen af fanger blev endeligt fastlagt den 7. februar 2002, da Bush udstedte føromtalt interne memorandum og Det Hvide Hus offentliggjorde sit Fact Sheet. Det til offentligheden udsendte Fact Sheet om fangeres status indledes på følgende måde:

»United States Policy. The United States is treating and will continue to treat all of the individuals detained at Guantánamo humanely and, to the extent appropriate and consistent with military necessity, in a manner consistent with the principles of the Third Geneva Convention of 1949.«

Var dette en beroligende meddelelse?

For det første rummer meddelelsen kun *en politik* fra USA, ikke en tilkendegivelse om en juridisk forpligtelse over for fangerne, som derfor heller ikke kan støtte nogen ret på den. Det skyldes, at fangerne, som allerede omtalt, i juridisk forstand var blevet placeret uden for Genève-konventionernes beskyttelse og frataget alle retsmidler.

For det andet rummer meddelelsen kun ét ubetinget løfte, og det er, at fangerne vil blive behandlet »*humant*«. Fact Sheet'et præciserer, at dette indebærer, at »the detainees will not be subjected to physical or mental abuse or cruel treatment«. Sprogbrugen her indikerer klart en ringere beskyttelse end den, som krigsfanger har krav på efter GK III, men kunne også i sig selv antyde en højere tærskel end den, som anerkendes i folkeretlig sædvane om minimumsgarantier for human behandling, hvor også nedværdigende behandling er forbudt (Rytter 2004, s. 367-368).

For det tredje lover meddelelsen, foruden »*human*« behandling, alene, at fangerne vil blive behandlet *i overensstemmelse med principperne* i GK III, *i det omfang det er passende og foreneligt med militær nødvendighed*. USA tager således et ikke uvæsentligt forbehold, når det gælder andre retsgarantier end human behandling. Navnlig begrebet »*militær nødvendighed*« har et uklart og potentielt vidtrækkende indhold – dels i lyset af Rumsfelds tidligere udtalelser, men i særdeleshed i lyset af Bushs Militære Ordre fra november 2001, der som før nævnt netop henviser til militær nød-

vendighed som begrundelse for at fravige sædvanlige garantier for en retfærdig rettergang.

I løbet af 2002 indløb yderligere rapporter om mishandling af fanger i amerikansk varetægt, herunder om barske afhørings teknikker, som angiveligt var godkendt fra højeste sted (se f.eks. *Washington Post* 26/12 2002 og *Human Rights Watch* 27/12 2002).

Det blev således stadig mere klart at USA ikke respekterede alle principperne i GK III. Ikke alene respekterede USA ikke de fundamentale retsgarantier vedrørende retfærdig rettergang og personlig frihed; der var ydermere et voksende antal rapporter om nedværdigende behandling eller oven i købet tortur, som burde have givet anledning til mistanke – i hvert fald blandt professionelle iagttagere – om, at USA's nedbrydning af fanger gennem afhøring i en vis grad var USA's politik.

Desuagtet fortsatte den danske udenrigsminister og senere også statsministeren med at berolige bekymrede folketingsmedlemmer ved i forskellige variationer at gentage forsikringen om at: »USA behandler fangerne i overensstemmelse med principperne i den 3. Genève konvention« (Per Stig Møller 22/1 2002, spm. US 24, 30/1 2002, spm. S 541 og 19/9 2002 spm. S 3018; Anders Fogh Rasmussen 29/1 2003 spm. S 1548).

Punktum. Jeg har ikke kunnet finde ét tilfælde fra perioden, hvor regeringen over for Folketinget omtalte det amerikanske forbehold eller konsekvenserne af, at USA's løfte kun var en politik.¹³

6 Danmarks overførsel af fanger til amerikanske styrker i Afghanistan (feb.-marts 2002)

Adgangen til at overføre fanger til amerikanske styrker lå som omtalt implicit i selve beslutningen om at deltage i Afghanistan med specialstyrkerne. En eksplicit tilladelse til overførsel af fanger blev indføjet i Forsvarskommandoens fortrolige magtanvendelsesdirektiv af 24. januar 2002 til de danske specialstyrker i Afghanistan.¹⁴ Forud for denne bemyndigelse var der mellem Forsvars- og Udenrigsministeriet drøftelser om »spørgsmålet om hvorvidt det var muligt at overføre tilfangetagne til USA«; resultatet af drøftelserne var, at dette var muligt, »idet Danmark havde tillid til, at USA ville overholde sine internationale forpligtelser« (Forsvarsministeri-

13 Forsvarsministeriets redegørelse fra december 2006 (s. 9-12.), der var en reaktion på Christoffer Guldbrandsens kritiske dokumentarfilm »Den hemmelige krig«, omtaler til gengæld udførligt det amerikanske forbehold, men søger i stedet at nedtone dets betydning som vedrørte det alene banaliteter, ikke basale rettigheder.

14 Forsvarskommandoen 24/1 2002; delvist citeret i Forsvarsministeriet (2006, s. 7).

et 2006, s. 7). Alene det at drøftelserne fandt sted kunne synes at indikere, at tiltroen til USA ikke var så fast indadtil, som regeringen gav indtryk af udadtil. Det skal tilføjes, at USA's stærkeste allierede, Storbritannien, ifølge officielle informationer aldrig har overdraget afghanske fanger til amerikansk varetægt (Intelligence and Security Committee 1/3 2005, s. 4).

Ved mindst to lejligheder tilbageholdt danske styrker i Afghanistan personer, som de efterfølgende udleverede til amerikanske styrker. Ifølge officielle oplysninger tilbageholdt og overførte danske styrker tre personer den 13. februar 2002 og 31 personer den 17. marts 2002 (Forsvarsministeriet 2006, s. 12-13).

6.1 Forholdet til Genève-konventionerne

De tilbageholdte var mistænkt for at være medlemmer af Taliban. Der gjaldt derfor en formodning for krigsfangestatus. I hvert fald var deres status tvivlsom, og de skulle derfor behandles som krigsfanger, indtil deres status endeligt kunne fastslås ved et kompetent judicielt organ, jf. kravet herom i tidligere omtalte GK III, art. 5, stk. 2.¹⁵

Ansvar for krigsfanger påhviler tilbageholdsmagten – den stat, hvis styrker har pågrebet dem, jf. GK III, art. 12.¹⁶ Danmark var således tilbageholdsmagt i forhold til de 34 personer tilbageholdt af danske styrker¹⁷ og dermed efter GK III, art. 12, stk. 2, kun beføjet til at overdrage fangerne til en anden stat, som 1) selv har tiltrådt GK III og 2) har »vilje og evne til at bringe konventionen i anvendelse«. GK III, artikel 12, stk. 2, tillader dermed kun overdragelse af krigsfanger, forudsat at den stat, til hvem fangerne bliver overført, ikke alene har ratificeret GK III, men også kan forventes at overholde dens regler i god tro og i overensstemmelse med den generelle fortolkning af dens bestemmelser. Formentlig kan mindre nuancer i fortolkningen mellem tilbageholdsmagten og den modtagende magt ikke udelukke overførsel af fanger; sådanne forskelle må dog under ingen omstændigheder påvirke fangernes rettigheder i »nogen vigtige henseende«, jf. herved også GK III, art. 12, stk. 3.¹⁸ En undladelse af at overholde GK III »i nogen vigtig henseende« antages

15 Jf. Forsvarskommandoens Magtanvendelsesdirektiv af 24/1 2002, citeret i Forsvarsministeriet (2006, s. 7); tilsvarende Forsvarsministeriet (2006, s. 15 og 21).

16 Jf. International Committee of the Red Cross, Commentary to Article 12 of the Third Geneva Convention: »prisoners are 'in the hands of the enemy Power' which must be construed as meaning the Power to which 'the individuals or military units who have captured them' are responsible«; UK Ministry of Defense, s. 153: »The capturing power is the state whose troops effected the initial capture«.

17 jf. Forsvarsministeriet (2006, s. 19-21).

18 Forsvarsministeriet (2006, s. 5 og 20), konkluderer, tilsyneladende i samme retning, at mulige uoverensstemmelser i fortolkningen af bestemmelserne, kun må omhandle »relativt mindre vigtige områder«.

ikke kun at foreligge ved krigsforbrydelser o. lign., men også ved alvorlige eller systematiske undladelser af at respektere andre krigsrettigheder og -privilegier; i øvrigt antager Røde Kors, at i de tilfælde, hvor der eksisterer fortolkningsforskelle mellem henholdsvis tilbageholdsmagten og den modtagende stat, skal tilbageholdsmagtens fortolkning respekteres, såfremt denne er mest gunstig for fangen.¹⁹

Ved vurderingen af, hvorvidt Danmark efter GK III, art. 12, var berettiget til i februar og marts 2002 at overføre fanger til USA, er indholdet af den generelle amerikanske retsopfattelse central.²⁰

Det fremgår efter min opfattelse af gennemgangen ovenfor, at den danske regering på det relevante tidspunkt i februar – marts 2002 (navnlig) vidste eller burde havde vidst, at fanger overdraget til amerikanske styrker:

- ikke ville blive indrømmet krigsfangestatus, og således end ikke (selvom vedkommende var medlem af Taliban) ville få adgang til at få deres status individuelt fastslået ved en kompetent domstol. Fraværet af denne processuelle rettighed er et brud på GK III, art. 5, stk. 2;
- som »ulovlige kombattanter« ikke ville blive indrømmet nogen juridiske rettigheder efter Genève-konventionerne, men i stedet ville være overladt til USA's politik om, at behandle fanger »humant og, i det omfang det findes passende og foreneligt med militær nødvendighed, i overensstemmelse med GK IIIs principper«;
- risikerede indespærring på ubestemt tid uden at blive sigtet for nogen forbrydelse. Dette er et brud på folkeretlig sædvaneret og uforeneligt med den almindelige fortolkning af GK III, art. 118, hvorefter krigsfanger skal løslades ved afslutningen af den væbnede konflikt;
- hvis de blev tiltalt for terrorforbrydelser ville blive retsforfulgt, og i værste fald dødsdømt, ved militærkommissioner, der ikke lever op til basale retsgarantier for en retfærdig rettergang. Dette er et brud på såvel folkeretlig sædvaneret som GK III, art. 102-108.²¹

Efter min opfattelse berettiger ovennævnte punkter – både hver for sig og i særdeleshed tilsammen – den konklusion, at Danmark efter GK III art. 12, stk. 2, var afskåret fra at overføre fanger til amerikanske styrker. Konklusionen kunne have været mere tvivlsom, hvis Danmark fra USA havde fået særlige skriftlige forsikrin-

19 Jf. International Committee of the Red Cross, Commentary to Article 12 of the Third Geneva Convention.

20 Jf. Forsvarsministeriet (2006, s. 20).

21 Ifølge GK III, art. 130, udgør det forhold »bevidst at berøve en beskyttet person retten til en betryggende og behørig domstolsbehandling som foreskrevet i konventionen« et alvorligt brud på Konventionen.

ger om behandlingen af »danske fanger«, men det var ikke tilfældet (Anders Fogh Rasmussen 19/12 2006, spm. S 1356 og 7/1 2007, spm. S 1720).

Sammenfattende må det konkluderes, at USA i februar og marts 2002 ikke i GK III, art. 12s forstand fremstod som villig til at overholde Konventionen i forhold til afghanske fanger. Således brød Danmark GK III, art.12, stk. 2, da man overførte fanger til amerikanske styrker. Dette indebærer bl.a., at fanger, som – efter at være blevet overført fra danske styrker – måtte have lidt overlast i amerikansk varetægt, kan kræve erstatning, ikke alene fra USA, men også fra Danmark.²²

6.2 Forholdet til de internationale menneskerettigheder

Danmark kan med overdragelsen af fanger til amerikanske styrker også have krænket landets internationale menneskerettighedsforpligtelser. Danmark er herefter bl.a. forpligtet til ikke at udlevere personer til en anden stat, hvis der er konkrete grunde til at antage, at den pågældende stat vil udsætte vedkommende for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller for dødsstraf på grundlag af en uretfærdig rettergang (princippet om »non-refoulement«).²³

Generelt gælder disse menneskeretlige forpligtelser imidlertid kun inden for statens egen »jurisdiktion«, jf. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, art. 2, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, art. 1. Spørgsmålet er derfor, om de fanger, som i Afghanistan blev pågrebet af danske styrker under en amerikansk ledet operation og efter få timer overført til amerikanske styrker, overhovedet kan siges at have været underlagt dansk jurisdiktion.

Mens det folkeretlige udgangspunkt er, at en stat alene udøver jurisdiktion på sit eget territorium, har det længe – også længe før 2002 – været anerkendt i international menneskeretspraksis, at en stat ikke alene kan udøve eksterritorial jurisdiktion, hvis staten udøver effektiv kontrol over et *territorium* i en anden stat, men også, hvis staten i udlandet udøver kontrol og myndighed over *enkeltpersoner*.²⁴ Begrundelsen bag anerkendelsen af, at staten også har jurisdiktion over personer i udlandet, som er undergivet dens kontrol og myndighed er den enkle, at det ville forekomme

22 International Committee of the Red Cross, Commentary to Article 12 of the Third Geneva Convention.

23 Jf. FN's Torturkonvention, art. 3, der forbyder udlevering til tortur; samt FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, art. 6 hhv. art. 7, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, art. 2 hhv. art. 3, der begge sikrer retten til liv hhv. forbudet mod tortur, og heri indfortolkes et forbud mod udlevering til dødsstraf uden retfærdig rettergang hhv. udlevering til tortur, se ledende vedrørende udlevering til tortur m.v. EMD i Soering v. Germany dom af 7/7 1989 (Appl. No. 14038/88), samt om dødsstraf Ovey og White (2006, s. 61f) og Kjølbros (2007, s. 161f).

24 Jf. generelt Kessing (2007, s. 13ff). Se også EMD i Issa and Others v. Turkey, dom af 16/11 2004 (Appl. No. 31821/96), pr. 71, med henvisninger til yderligere menneskeretspraksis.

urimeligt, om en stat i udlandet frit skulle kunne foretage handlinger, som på dens eget territorium ville udgøre en menneskeretskrænkelse.²⁵ På denne baggrund må det antages at være tilstrækkeligt, at statens myndigheder i udlandet har haft faktisk kontrol over personer. I så fald kan det ikke afskære jurisdiktion, at tilbageholdelsen af personer i udlandet alene har været af kort varighed (Kessing 2007, s. 15f og 18 med henvisning til britisk retspraksis). Det kunne umiddelbart synes mere tvivlsomt, om det forhold, at statens myndigheder (soldater) i udlandet har opereret i et tæt samarbejde med en koalitionspartner, som har fået overladt den operationelle kommando, kan medføre, at staten herefter ikke udøver selvstændig jurisdiktion i forhold til de personer, som dens soldater faktisk tilbageholder. En accept af en sådan logik på menneskerettighedsområdet – som ikke anerkendes, når det gælder fastlæggelsen af den ansvarlige tilbageholdelsesmagt i forhold til GK III (UK Ministry of Defence 2004, s. 153) – ville have den konsekvens, at man i militære koalitioner kunne omgå en række menneskeretsforpligtelser ved at udpege den »mindst forpligtede« stat som operationel leder af den fælles indsats. En sådan konsekvens synes uforenelig med rationalet bag anerkendelsen af statens exterritoriale jurisdiktion over personer. Rent principielt må det følge heraf, at den stat, hvis styrker faktisk tilbageholder personer i udlandet – uafhængig af om en anden stat har fået overladt den operationelle kommando – ikke alene er tilbageholdsmagt i Genèvekonventionens forstand (hvilket Danmark ubestridt var), men også udøver jurisdiktion over disse personer i relation til sine menneskeretlige forpligtelser (jf. FNs Torturkomité i sin foreløbige rapport om Danmark 16/5 2007).

På baggrund af at det ubestridt var danske styrker, som pågreb fangerne, og som derfor på det tidspunkt havde faktisk kontrol med fangerne, må det herefter antages, at Danmark i menneskeretlig forstand udøvede jurisdiktion over fangerne på det tidspunkt, hvor de blev overdraget i amerikansk varetægt. I så fald taler meget for, at Danmark med overdragelsen af fangerne ikke alene har krænket GK III, art. 12, stk. 2, men også det menneskeretlige forbud mod udlevering af personer, som i modtagerstaten risikerer dødsstraf uden en retfærdig rettergang, samt muligvis også – om end dette er mere usikkert på grund af det noget uklare billede af USA's politik og praksis vedrørende fangernes behandling i februar-marts 2002 – forbudet mod udlevering af personer, som i modtagerstaten risikerer tortur m.v.

25 Dette rationale blev – med henblik på jurisdiktionsbegrebet i art. 2 i FNs Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder – klart formuleret af FNs Menneskerettighedskomité i sagen Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay (29/7 1981) P. 176ff, afsnit 12.3, hvortil EMD henviste i Issa and Others v Turkey (16/11 2004).

7 Vurdering af regeringens oplysninger til Folketinget (2001-2003)

På ovennævnte baggrund må det endelig vurderes, hvorvidt den danske regering – eller rettere de involverede ministre – har overholdt pligten til at give Folketinget korrekt og fyldestgørende oplysninger. Af Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 2 følger, at ministre har en retlig pligt til at forsyne Folketinget med korrekte og tilstrækkelige oplysninger vedrørende enhver sag, der tages op i Folketinget, samt ikke må tilbageholde oplysninger, der er vigtige for Folketingets vurdering af sagen. Denne pligt er altafgørende for demokratiet. En regerings undladelse af at give Folketinget korrekt og fyldestgørende information, ville hindre en effektiv parlamentarisk kontrol med regeringen, hvilket er en fundamental betingelse for vor grundlovs parlamentariske system; når det drejer sig om væsentlige emner, antages regeringen således at være forpligtet til at opfylde sin informationspligt på eget initiativ; ministres sandhedspligt gælder desuden uafhængigt af, om nogle eller alle folketingsmedlemmer i forvejen kender eller må formodes at kende sandheden (Christensen 1997, s. 359-370).

Folketingets samtykke af 14. december 2001 til Danmarks deltagelse i Afghanistan-krigen var baseret på den forudsætning, at Danmark og dets koalitionspartnere, herunder USA, ville respektere den humanitære folkerets normer, inklusive Genèvekonventionerne. Baseret på denne forudsætning havde danske styrker mandat til at overdrage fanger til amerikanske styrker.

Forudsætningen var dog allerede i udgangspunktet uholdbar. Præsident Bush havde i november 2001 udstedt førørtalte militære ordre, der åbnede mulighed for tidsbestemt sikkerhedsinternering af terrorismistænkte udlændinge uden adgang til domstolskontrol, samt tillod retsforfølgning af sådanne personer ved militærkommissioner efter en procedure, der på basale punkter krænkede retten til en retfærdig rettergang. Efterfølgende amerikanske beslutninger i januar og februar 2002 vedrørende fangernes status og behandling undergravede blot yderligere Folketingets forudsætninger.

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, er Bushs militære ordre såvel som efterfølgende beslutninger angående den retlige status og behandling af fanger – bedømt ud fra den herskende retsopfattelse, der svarer til hidtidig officiel dansk opfattelse – uforenelige med den humanitære folkeret og internationale menneskerettigheder. Derfor mødte USA's politik for behandling og retsforfølgning af terrorismistænkte fanger massiv kritik fra bl.a. Internationalt Røde Kors, FN-institutioner, førende menneskerettighedsorganisationer, samt en række vestlige regeringer.

Ikke desto mindre nævnte den danske regering ikke Bushs militære ordre med et ord i sit beslutningsforslag om et dansk militært bidrag til Afghanistan-krigen. Øjensynlig blev Folketinget heller ikke i de efterfølgende diskussioner om fange-

problematikken 2002-2003 informeret af regeringen om den militære ordre og dens implikationer for Danmarks krigsdeltagelse. Tværtimod forsikrede regeringen Folketinget om, at USA ville respektere fangernes retsgarantier, såsom retten til en retfærdig rettergang. Ej heller synes regeringen at have oplyst Folketinget om, at den amerikanske regerings beslutning om *en bloc* og uden en individuel retlig prøvelse at nægte de tilbageholdte krigsfangestatus, var i modstrid med GK III eller, at den amerikanske opfattelse, hvorefter fangerne var ulovlige kombattanter og derfor uden nogen retsbeskyttelse under Genèvekonventionerne, var stridende mod Genèvekonventionssystemet som sådan.

I stedet refererede den danske regering gentagne gange i Folketinget til USA's løfte om at behandle alle fanger i overensstemmelse med principperne i GK III, uden imidlertid at understrege, at løftet alene var politisk og dermed uden tilsvarende rettigheder for de tilfangetagne, og uden at tilføje, at det amerikanske løfte – bortset fra human behandling – var genstand for det vigtige forbehold, at »militær nødvendighed« kunne indebære fravigelser. Regeringen erklærede endog gentagne gange fra primo 2002 til primo 2003 sin »tillid til« og »overbevisning om«, at de amerikanske myndigheder også i praksis overholdt folkeretten, herunder GK IIIs principper.

Herved har de ansvarlige danske ministre efter min opfattelse pådraget sig et retligt ansvar efter Ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 2. Når både udenrigs- og statsministeren gentagne gange forsikrede Folketinget om, at USA havde lovet at overholde GK II's principper, inklusive garantier om en retfærdig rettergang, og endda udtrykte overbevisning om, at USA's løfte svarede til virkeligheden, og at USA som følge deraf overholdt sine internationale forpligtelser, var dette efter min opfattelse ensbetydende med en bevidst eller groft uagtsom vildledning af Folketinget med ukorrekte eller dog utilstrækkelige oplysninger i en sag om basale humane retsprincipper.

8 Afslutning

Det er forståeligt, at den danske regering foretrak at udtrykke tillid til USA. Den danske regering ville komme i et ubehageligt udenrigspolitisk dilemma, hvis det (åbent) måtte erkendes, at USA på flere punkter ikke agtede at overholde den humane folkeret og menneskerettighederne over for terrorismistænkte fanger. Folkeretligt ville regeringen i så fald (som minimum) være nødsaget til at ændre forudsætningerne for Danmarks militære deltagelse i Afghanistan således, at man ikke længere samarbejdede så tæt med amerikanerne.

Da det imidlertid som ovenfor omtalt må lægges til grund, at den danske regering på det relevante tidspunkt kendte eller dog burde kende til de folkeretsstridige elementer i USA's politik for behandlingen af terrorismistænkte fanger, har Danmark

pådraget sig et folkeretligt ansvar ved danske styrkers overladelse af afghanske fanger i amerikansk varetægt, eftersom dette under de foreliggende omstændigheder var i strid med GK III, Art. 12 og med flere af vore menneskeretlige forpligtelser. Af samme grund må det konkluderes, at både udenrigsministeren og statsministeren, ved gentagne gange at forsikre Folketinget om USA's overholdelse af den humanitære folkeret og menneskerettighederne, har vildledt Folketinget i strid med Ministeransvarlighedsloven, hvorefter ministre har pligt til at give folkettinget korrekte og fyldestgørende oplysninger.

Det er måske tankevækkende afslutningsvis at konstatere, at hvor den danske regering således øjensynlig i et vist omfang lod det udenrigspolitiske hensyn til at yde vor magtfulde allierede USA ubetinget støtte i kampen mod terrorisme gå forud for hensynet til respekt for den humanitære folkeret og menneskerettighederne, var forholdet mellem folkeret og udenrigspolitik i USA nærmest det omvendte: Den amerikanske regering ønskede at gå så langt i kampen mod terrorisme, som den amerikanske forfatning overhovedet gjorde det muligt, også selv om dette måtte betyde problematisk indskrænkende fortolkninger eller endog klare overskridelser af humanitære internationale retsnormer. Her blev det udenrigspolitiske hensyn til at bevare et ordentligt forhold til USA's (navnlig europæiske) allierede dog en vigtig politisk begrundelse for at opgive eller dog begrænse brugen af de mest drastiske og mest eklatant folkeretsstridige forhørsmetoder.²⁶

Litteratur:

Aldrich, G.H. »The Taliban, Al Qaeda and the Determination of Illegal Combatants«, s. 891-900, *American Journal of International Law*, 96, 2002.

Christensen, Jens Peter. *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997.

26 En amerikansk embedsmandsrapport fra 4. april 2003 om afhøring af terrormistænkte fanger anbefalede således brug af 35 forhørsmetoder, herunder flere hårdhændede metoder, se Working Group Report on Detainee Interrogations in the global War on Terrorism: Assessment of Legal, Historical, Policy, and Operational Considerations, April 4 2003, findes på: >www.defenselink.mil/news/JUn2004/d20040622doc8.pdf<. Embedsmandsrapporten gjorde dog samtidig forsvarsminister Rumsfeld opmærksom, at de strengeste forhørsmetoder af USA's allierede vil blive betragtet som klare menneskeretskrænkelser, hvilket var et relevant udenrigspolitisk hensyn for USA, jf. bl.a. rapportens s. 58 og s. 65. Den 16. april 2003 besluttede Rumsfeld kun at godkende 23 af de foreslåede forhørsmetoder; flere af de mest hårdhændede metoder var pilleret ud, og for de resterende angav forsvarsministeren med henvisning til, at de ville blive anset som menneskeretskrænkelser i andre lande, at disse metoder kun måtte anvendes ud fra en konkret vurdering af, at militær nødvendighed gjorde dem påkrævet, jf. memoets s. 1, se Secretary of Defense, Memorandum for the Commander, US Southern Command, 16 April 2003, findes på: >www.defenselink.mil/news/JUn2004/d20040622doc9.pdf<

- Dinstein, Y. *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge University Press, 2004.
- Fitzpatrick, J. »Jurisdiction of Military Commissions and the Ambiguous War on Terrorism«, s. 345-354, *American Journal of International Law* 96, 2002.
- International Committee of the Red Cross. »Commentary to Fourth Geneva Convention«, se: ><http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/380-600007?OpenDocument><.
- International Committee of the Red Cross. »Commentary to Article 12 of the Third Geneva Convention«.
- International Committee of the Red Cross. 1949 Conventions & Additional Protocols, & their Commentaries, se >www.icrc.org/ihl.nsf/CONVPRES?OpenView<.
- Kessing, P. V. »Menneskerettighedernes anvendelsesområde«, s. 11ff, *Juristen*, 2007.
- Kjølbros, J.F. *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*. 2. udgave, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007.
- Koh, H.H. »The Case Against Military Commissions«, s. 337-344, *American Journal of International Law* 96, 2002.
- Mundis, D.A. »The Use of Military Commissions to Prosecute Individuals Accused of Terrorist Acts«, s. 320-328, *American Journal of International Law* 96, 2002.
- Naqvi, Y. »Doubtful prisoners-of-war status«, s. 571-599, *International Review of the Red Cross* 84, 2002.
- Ovey, C. og White, R.C.A.. Jacobs and White, *The European Convention on Human Rights*. 4th ed., Oxford: Oxford University Press, 2006
- Rytter, J. E. »Fangerne på Guantánamo«, s. 357-387, Henning Koch (red.), *Politik og Jura. Festskrift til Ole Espersen*. København: Forlaget Thomson, 2004.
- Wedgwood, R. »Al Qaeda, Terrorism, and Military Commissions«, s. 328-337, *American Journal of International Law* 96, 2002.

Offentlige dokumenter:

- Anders Fogh Rasmussen i Folketinget 29/1 2003 (Spm. S 1548).
- Anders Fogh Rasmussen, skriftligt 6/3 2003 (Spm. S 2160).
- Anders Fogh Rasmussen skriftlige svar til Folketinget 19/12 2006 (Spm S 1356) og 7/1 2007 (Spm. S 1720).
- Ari Fleischer, White House Press Briefing, 9/1 2002, se: >www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/<.
- Ari Fleischer, White House Press Briefing, 28/1 2002, se: >www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020128-11.html<.
- Ari Fleischer, Special White House Announcement, Res: Application of Geneva Conventions in Afghanistan, 7/2 2002, tilgængelig på LEXIS, legis library, federal news service.
- Congressional Research Service. *Report for Congress: Treatment of »Battlefield Detainees« in the War on Terrorism*, 11. april 2002; se: ><http://fpc.state.gov/documents/organization/9655.pdf><.
- Intelligence and Security Committee, handling of detainees by UK Intelligence Personnel in Afghanistan, Guantanamo Bay and Iraq, 1/3 2005, s. 4. Se >www.dr.dk/DR2/Hemmelig/Emne+3/20061124120110.htm<.
- Donald Rumsfeld, Department of Defense News Briefing, 11/1 2002, se: >www.defenselink.mil/transcripts/2002/t01112002_r0111sd.html<.
- Donald Rumsfeld, Department of Defense News Briefing, 22/1 2002, findes på: >www.defenselink.mil/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2254<.

- Donald Rumsfeld, Department of Defense, News Briefing 26/1 2002, findes på:
>www.defenselink.mil/transcripts/2002/t02262002_t02262002sd.html<.
- Donald Rumsfeld, Department of Defense News Briefing, 26/2 2002, findes på:
>www.defenselink.mil/transcripts/2002/t02262002_t02262002sd.html<.
- FNs Menneskerettighedskomité i sagen Sergio Euben Lopez Burgos v. Uruguay (29/7 1981)
(Communication No. R.12/52, U.N.Doc. Supp.No. 40 (A/36/40).
- FNs Torturkomité i sin foreløbige rapport om Danmark af 16. maj 2007 (CAT/CDNK/CO/5),
pkt. 13.
- Forsvarsministeriet. *Redegørelse for faktuelle og retlige spørgsmål i tilknytning til danske styrkers tilbageholdelse og overladelse af personer i Afghanistan i 1. halvår 2002*, 13. december 2006. Se:
><http://www.folketinget.dk/Samling/20061/almdel/FOU/bilag/54/index.htm><.
- George W. Bush, Humane Treatment of al Qaeda and Taliban Detainees, 7/2 2002, se:
>http://en.wikisource.org/wiki/Humane_Treatment_of_al_Qaeda_and_Taliban_Detainees
<.
- George W. Bush, Military Order: Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism, 13/11 2001, >www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/print/20011113-27.html<.
- Per Stig Møller i Folketinget 22/1 2002 (Spm. US 24).
- Per Stig Møller i Folketinget 30/1 2002 (Spm. S 541).
- Per Stig Møller i Folketinget 19/9 2002 (Spm. S 3018).
- Udenrigsministeriet, Juridisk Tjeneste, Beredskabstalepunkter: »USA's behandling af 'internerede' fra al-Qaeda og Taliban«, 18/1 2002; offentliggjort i Forsvarsministeriets bilag 3, 2006.
- UK Ministry of Defence. *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- White House, Fact Sheet. Status of Detainees at Guantánamo, 7/2 2002, >www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/<.

Avisartikler:

- Berlingske Tidende* 26/11 2001, »Krig og ret«. Se: >www.infomedia.dk<.
- Jyllandsposten* 13/2 2002, »Danske ført til USA-base i Cuba«.
- Kristeligt Dagblad* 9/2 2002, »Krigsfanger«.
- Politiken* 18/11 2001, »Rettens vej«.
- Politiken* 24/1 2002, »Kritik af fangelejr i Afghanistan«.
- Politiken* 9/2 2002, »Bush giver sig – en smule«.
- Politiken* 11/2 2002, »Briterne vil ikke være skødehund«.
- The New York Times* 14/11 2001.
- The New York Times* 25/11 2001, »Bush's New Rules to fight Terrorism Transform the Legal Landscape« (Spain).
- Washington Post* 29/11 2001 »Europeans reluctant to Send Terror Suspects to U.S.; Allies Oppose Death Penalty and Bush's Plan for Secret Military Tribunals (France and UK).
- Washington Post*, »Legal Scholars Criticize Wording of Bush Order; Accused Can Be Detained Indefinitely«, 3/12 2001.
- Washington Post* 26/12 2002, »U.S. Decries Abuse but Defends Interrogations«; findes på:
><http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A37943-2002Dec25><.

Andet:

- Amnesty International. »USA: AI calls on the USA to end legal limbo of Guantánamo prisoners«, 15/1 2002, se: ><http://web.amnesty.org/library/print/ENGAMR510092002><.
- Amnesty International. »USA: Presidential order on military tribunals threatens fundamental principles of justice«, 15/11 2001, se: ><http://web.amnesty.org/library/print/ENGAMR-511652001><.
- Amnesty International. »USA: Treatment of prisoners in Afghanistan and Guantánamo Bay undermines human rights. Amnesty International memorandum to the US Government«, 15/4 2002, se: ><http://web.amnesty.org/library/print/ENGAMR510542002><.
- Amnesty International. »Brev af 10/1 2002 til Rumsfeld«, se: ><http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR510052002><.
- Amnesty International. »Pressemeddelelse af 10/1 2002«, se: ><http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR510042002?open&of=ENG-USA><.
- Amnesty International. »Pressemeddelelse 15/1 2002«, se: > <http://web.amnesty.org/library/print/ENGAMR510092002><.
- Congressional Research Service 2002.
- Darcy Christen. ICRC, citeret af Reuters 8/2 2002, se: >www.commondreams.org/headlines/02/0208-04.htm<.
- EMD i *Issa and Others v. Turkey*, dom af 16/11 2004 (Appl. No. 31821/96). Evening News 12/1 2002, se: ><http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=821&id=42522002><.
- Human Rights Watch. »Reports of Torture og AL-Qaeda suspects«, 27/12 2002, se: ><http://hrw.org/English/docs/2002/12/27/usint9362.htm><.
- Human Rights Watch. »U.S.: Bush errs in Geneva Convention Rules«, 7/2 2002, se: ><http://hrw.org/English/docs/2002/02/07/usdom3729.htm><.
- Human Rights Watch. »Background paper on Geneva Conventions and persons held by U.S. forces«, 29. januar 2002, se: ><http://hrw.org/backgrounder/usa/pow-bck.htm><.
- Human Rights Watch. »U.S.: New Military Commissions Threaten Rights, Credibility«, 15/11 2001, se: ><http://www.hrw.org/press/2001/11/miltribsltr1115.htm><.
- Intelligence and Security Committee. »The Handling of Detainees by UK Intelligence Personnel in Afghanistan, Guantanamo Bay and Iraq«, 1/3 2005, se: ><http://www.dr.dk/DR2/-Hemmelig/Emne+3/20061124120110.htm>< .
- Inter-American Commission on Human Rights. »Precautionary Measures Requested in Respect of the Detainees in Guantánamo Bay, Cuba (United States)«, *International Law Materials* 41, 12. marts 2002.
- Letter to Patrick Leahy Chairman, Senate Judiciary Committee, 5/12 2001, se: >http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Public_Affairs/letterleahy.pdf<.
- Mary Robinson, FNs højkommissær for menneskerettigheder, 16/1 2002, se: >www.un.org.pk/latest-dev/hq-press-020117.htm<.
- The International Commission of Jurists. »Bush decision on prisoner of war status is incorrect in law«, 8/2 2002, se: >www.icj.org/news.php3?id_article=2620&lang=en<.