

**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 mellemlanding	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 Privattfly, 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 mellemlandinge 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/mellemlandinge, 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 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 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 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-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 fange-transporter. 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 krænkelse 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.

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 landstyrerne 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.