

Forsvarsministeriet
Holmens Kanal 9
1060 København K

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL +45 91325743
PVK@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

Sendt pr. mail til fmn@fmn.dk og jhb@fmn.dk

DOK. NR. 25/00025-2

22. JANUAR 2025

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM FORSVARSSAMARBEJDE MELLEML DANMARK OG AMERIKAS FORENEDE STATER M.V.

Forsvarsministeriet har ved mail af 23. december 2024 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om forsvarssamarbejde mellem Danmark og Amerikas Forenede Stater m.v.

Instituttet giver i dette høringssvar bemærkninger til lovudkastet og til den forsvarssamarbejdsaftale mellem Danmark og USA, som er bilagt lovudkastet.

INDLEDNING

Lovforslaget skal ses i lyset af, at Danmarks deltagelse i internationale samarbejdsaftaler og -programmer på forsvarsområdet anses for afgørende for Danmarks, Nordens og Europas sikkerhed og tryghed.

Amerikanske styrker får med forsvarssamarbejdsaftalen og lovudkastet direkte adgang til at bruge bestemte militære anlæg og områder i Danmark for at kunne foretage en række konkrete aktiviteter som led i det militære samarbejde. Det drejer sig bl.a. om udstationering af personel, opbevaring af militært materiel og udstyr, vedligeholdelse, træning m.v. De omfattede anlæg er oplyst i forsvarssamarbejdsaftalens bilag A og er på nuværende tidspunkt de tre flyvestationer i Karup, Skrydstrup og Aalborg.

Forsvarssamarbejdsaftalen og lovforslaget giver amerikanske styrker adgang til – på de amerikansk kontrollerede områder og generelt på dansk territorium – at udøve alle rettigheder og beføjelser, der er nødvendige for at sikre brug, kontrol og forsvar af de aftalte anlæg og områder (artikel 6 i forsvarssamarbejdsaftalen).

Danmark giver samtidigt afkald på at udøve strafferetlig jurisdiktion over amerikanske styrker og medfølgende civile. Danske myndigheder kan således ikke retsforfølge amerikanske styrker mv. for handlinger begået på dansk territorium (artikel 12 i forsvarssamarbejdsaftalen). Ligesom der ikke kan gøres et civilt erstatningskrav gældende mod amerikanske styrker (artikel 15 i forsvarssamarbejdsaftalen).

Forsvarssamarbejdsaftalen dækker en række forhold, som allerede er reguleret i NATO's SOFA (Status of Forces Agreement), men overlader på en række områder mere vidtgående beføjelser til amerikanske styrker mv.

Institut for Menneskerettigheder har forståelse for forsvarssamarbejdsaftalens afgørende sikkerhedspolitiske betydning for Danmark.

Forsvarssamarbejdsaftalen og lovudkastet rejser en række komplekse retlige spørgsmål både ift. grundloven og i forhold til Danmarks folkeretlige forpligtelser ikke mindst i forhold til FN's Våbenhandelskonvention (ATT).

Forsvarssamarbejdsaftalen og lovudkastet rejser efter instituttets opfattelse navnlig væsentlige spørgsmål i forhold til det uskrevne grundlovsforbud, som forbyder andre stater, herunder USA, i at udøve myndighedsbeføjelser på dansk territorium.

Instituttet anbefaler bl.a., at lovudkastet først vedtages, når der er sikkerhed for, at forsvarssamarbejdsaftalen – og måden den fortolkes på – ikke er i strid med det uskrevne grundlovsforbud.

Instituttets bemærkninger knytter sig til de følgende seks hovedområder:

1. Forskelle mellem den danske forsvarssamarbejdsaftale og NATO's SOFA
2. Forskelle mellem den danske og den norske/svenske forsvarssamarbejdsaftale
3. De amerikanske sikkerhedsbeføjelser og det uskrevne grundlovsforbud
4. Amerikansk strafferetlig jurisdiktion
5. Behandlingen af frihedsberøvede personer på amerikansk kontrolleret område
6. Danske og udenlandske styrkers udførsel af våben m.v. fra dansk territorium

1. FORSKELLE MELLEM DEN DANSK FORSVARSSAMARBEJDS- AFTALE OG NATO'S SOFA (STATUS OF FORCES AGREEMENT)

Der henvises flere steder i forsvarssamarbejdsaftalen med USA og i lovudkastet til NATO's SOFA, som allerede anvendes af forsvaret. Ligesom det anføres i flere artikler i forsvarssamarbejdsaftalen, at den aftalte ordning eller bemyndigelse til amerikanske styrker er i overensstemmelse med NATO's SOFA.

Ikke desto mindre overlader flere bestemmelser i forsvarssamarbejdsaftalen mere vidtgående beføjelser til amerikanske styrker, end hvad der følger af NATO's SOFA.

Ligesom det følger af artikel 2 i forsvarssamarbejdsaftalen, at aftalen omfatter en betydelig større personkreds end NATO's SOFA bl.a. en række amerikanske og danske civile leverandører og pårørende.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Forsvarsministeriet nærmere redegør for, på hvilke områder forsvarssamarbejdsaftalen afskiller sig fra NATO's SOFA, og begrundet de identificerede forskelle.

2. FORSKELLE MELLEM DEN DANSKE OG DEN NORSKE/SVENSK FORSVARSSAMARBEJDSAFTALE

Norge indgik den 2. februar 2024 en forsvarssamarbejdsaftale med USA.¹ Sverige indgik forsvarssamarbejdsaftale med USA den 18. juni 2024.²

Den danske forsvarssamarbejdsaftale med USA, som er vedhæftet lovudkastet, er baseret på og i vidt omfang identisk med den norske og svenske forsvarssamarbejdsaftale med USA.

Der synes dog på flere områder at være visse – ikke alene sproglige – forskelle på den danske forsvarssamarbejdsaftaler og de to samarbejdsaftaler med Norge og Sverige. Det understreges bl.a. i flere artikler i den norske forsvarssamarbejdsaftale – og ikke kun i artikel 1 som i den danske – at Norges suverænitet, norsk ret og folkeretlige forpligtelser skal overholdes.

¹ Den engelske version af aftalen kan ses her: [avtaltetekst-sdca-engelsk.pdf](#)

² Den engelsk version af aftalen kan ses her: [Defence Cooperation Agreement with the United States - Government.se](#)

Ligesom artikel 6 om sikkerhed i den danske forsvarssamarbejdsaftale på flere områder adskiller sig fra den tilsvarende artikel 6 om sikkerhed i den norske og den svenske forsvarssamarbejdsaftale, jf. nærmere herom afsnit 3.3. nedenfor.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Forsvarsministeriet nærmere redegør for, på hvilke områder den danske forsvarssamarbejdsaftale adskiller sig fra de tilsvarende norske og svenske forsvarssamarbejdsaftaler samt begrundet de identificerede forskelle.
- Mere specifikt anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at Forsvarsministeriet redegør for og forklarer forskellene på ordlyden af artikel 6 om sikkerhed i den danske forsvarssamarbejdsaftale og den lignende artikel 6 i den norske og den svenske samarbejdsaftale, jf. afsnit 3.3. nedenfor.

3. DE AMERIKANSKE SIKKERHEDSBEFØJELSER OG DET USKREVNE GRUNDLOVSFORBUD

3.1. Det uskrevne grundlovsforbud

Det følger af folkeretten³ og af dansk statsret, at danske myndigheder er enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for dansk territorium – det såkaldte uskrevne grundlovsforbud.

Det uskrevne grundlovsforbud er bekræftet af en række danske statsretlige forfattere. Max Sørensen anfører således at:

”Det er et fundamentalt og gennemgående princip i dansk forfatningsret, at retlig myndighed over for borgerne udøves af de organer der direkte er indsat ved grundloven, eller som i øvrigt er et led i det danske forfatningssystem. ..Ganske vist kan lovgivningsmagten inden for visse grænser overføre sin egen kompetence til andre organer, og den kan i et vist omfang forrykke kompetencefordelingen mellem domstole og administrationen, men heraf følger ikke, at den kan overføre beføjelser til organer der står uden for det danske forfatningssystem. En sådan kompetenceoverførelse ville ikke kunne lade sig gøre uden grundlovsændring, idet den vil stride mod det

³ Jf. bl.a. Den Internationale Domstols (ICJs) afgørelse i den berømte *Lotus*-sag fra 1927, s. 18, hvor det anføres: ”The first and foremost restriction imposed by international law upon a State is that – failing the existence of a permissive rule to the contrary – it may not exercise its power in any form in the territory of another State.”

nævnte fundamentale princip, at myndighed over for borgere udøves af danske organer.”⁴

Ligeledes anfører Jens Peter Christensen, at grundloven bygger på den forudsætning, at alene danske myndigheder har enekompetence til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium.⁵

Danske myndighedsbeføjelser kan efter § 20 i grundloven ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til *mellempfolkelige myndigheder*, herunder EU og NATO. Men der kan ikke efter § 20 overlades beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, til et andet *lands nationale myndigheder*, herunder USA. Det ville kræve en grundlovsændring.

Samme opfattelse er lagt til grund af Justitsministeriet i et notat fra 2019, hvori det anføres:

”Overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kan efter grundlovens § 20 ikke ske til et andet *lands nationale myndigheder*. Muligheden for at foretage en sådan overladelse af beføjelser vil derfor kræve en grundlovsændring.”⁶ (kursiv tilføjet).

Det er imidlertid anerkendt i statsretten, at Danmark i et vist begrænset omfang kan overlade myndighedsbeføjelser til et andet land ift. personer, som befinder sig på dansk territorium, såfremt de pågældende personer har særlig tilknytning til det pågældende land fx i et grænseområde.

Justitsministeriet anfører således i notatet fra 2019:

”Det antages, at grundloven, herunder det uskrevne grundlovsforbud, ikke er til hinder for, at et fremmed lands myndigheder efter folkeretlig aftale om afgrænsning af de indbyrdes jurisdiktionsforhold opnår adgang til dansk territorium til at udøve visse beføjelser i forhold til personer mv., som også har en særlig tilknytning til det pågældende andet land. Vurderingen af sådanne såkaldte jurisdiktionsaftalers forhold til grundloven beror på den enkelte aftales formål og nærmere indhold, herunder karakteren og omfanget af de udenlandske myndigheders beføjelser på dansk område. I overensstemmelse hermed er der i lovgivningspraksis mv. – både før og efter 1953-grundloven – flere eksempler på, at et fremmed lands myndighed

⁴ Jf. Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 1973, side 308 ff.

⁵ Jens Peter Christensen m.fl., *Grundloven med kommentarer*, 2015, side 173.

⁶ Jf. herved også Justitsministeriets [Notat om det uskrevne grundlovsforbud](#) af 4. december 2019, s. 4.

er tillagt beføjelser på dansk territorium, herunder som led i et særligt samarbejde i grænseområdet mellem de to lande.”⁷

3.2. Artikel 6 i forsvarssamarbejdsaftalen

3.2.1. Ordlyden af artikel 6 i forsvarssamarbejdsaftalen

Det fremgår af Forsvarssamarbejdsaftalens artikel 6, stk. 1, om sikkerhed, at Danmark skal træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre og beskytte de amerikanske styrker m.v. og det opmagasinerede materiel m.v.

Videre fremgår det af artikel 6, stk. 2:

”Danmark bemyndiger i overensstemmelse med NATO SOFA artikel VII, stk. 10, hermed de amerikanske styrker til at udøve alle rettigheder og beføjelser, der er nødvendige for de amerikanske styrkers brug, drift og forsvar af samt kontrol over de aftalte anlæg og områder, herunder iværksætte forholdsmæssige foranstaltninger til at opretholde eller genoprette orden og beskytte amerikanske styrker, amerikanske leverandører, danske leverandører og pårørende. De amerikanske styrker skal koordinere sikkerhedsplaner, herunder etablere samarbejdsprocedurer vedrørende sikkerhedsforanstaltninger, med de relevante myndigheder i Danmark.” (kursiv tilføjet).

Artikel 6 i forsvarssamarbejdsaftalen overlader, som det fremgår, ganske vidtgående og upræcise myndighedsbeføjelser til amerikanske styrker. De kan udøve alle nødvendige rettigheder og beføjelser til at sikre amerikansk brug, kontrol og forsvar af de aftalte anlæg og områder i Danmark.

Det fremgår af bestemmelsen, at de amerikanske styrker skal koordinere sikkerhedsplaner og etablere samarbejdsprocedurer om sikkerhedsforanstaltninger med relevante danske myndigheder.

Artikel 6 i forsvarssamarbejdsaftalen sonderer ikke mellem amerikanske styrkers myndighedsudøvelse henholdsvis indenfor og udenfor amerikansk kontrolleret område (som NATO’s SOFA og den svenske og norske forsvarssamarbejdsaftale, jf. nedenfor).

Den amerikanske myndighedsudøvelse kan således efter *ordlyden* af artikel 6, stk. 2, ske både i de amerikansk kontrollerede områder pt. på de tre danske flyvestationer og udenfor på almindeligt civilt dansk territorium. Og myndighedsudøvelsen kan ske overfor såvel

⁷ Jf. som i ovenstående note.

amerikanske styrker m.v. – som overfor almindelige civile personer, herunder danske statsborgere, på dansk territorium.

3.2.2. NATO SOFA artikel VII, stk. 10

Artikel 6, stk. 2, i forsvarssamarbejdsaftalen, citeret ovenfor, henviser til *NATO SOFA artikel VII, stk. 10*, som har følgende ordlyd:

“10.a. Regularly constituted *military units or formations of a force* shall have the right to police any *camps, establishment or other premises which they occupy as the result of an agreement* with the receiving State. The military police of the force may take all appropriate measures to ensure the maintenance of order and security *on such premises*.

10. b. *Outside these premises, such military police* shall be employed *only subject to arrangements* with the authorities of the receiving State and in liaison with those authorities, and in so far as such employment is *necessary* to maintain discipline and order *among the members of the force.*” (kursiv tilføjet).

NATO SOFA artikel VII, stk. 10, skelner, som det fremgår, mellem NATO styrkers myndighedsudøvelse indenfor det kontrollerede område (“premises which they occupy”), jf. litra a, og myndighedsudøvelse udenfor det kontrollerede område, jf. litra b.

Mens både NATO styrker og militærpoliti har vidtgående adgang til myndighedsudøvelse indenfor det kontrollerede område, så er det alene militærpolitiet, som kan udøve nødvendige myndighedsbeføjelser udenfor det kontrollerede område. Og det kan kun ske efter særlig aftale (“only subject to arrangements”) med modtagerstaten og kun for at opretholde orden og disciplin i NATO-styrken (“maintain discipline and order among the members of the force”) – dvs. ikke overfor almindelige civile personer, herunder danske statsborgere, på dansk område.

3.2.3. Forskel på ordlyden af artikel 6 og NATO SOFA artikel VII, stk. 10

Ordlyden af artikel 6, stk. 2, i forsvarssamarbejdsaftalen overlader som nævnt ganske vidtgående og upræcise myndighedsbeføjelser til de amerikanske styrker til at udøve alle nødvendige beføjelser både indenfor og udenfor amerikansk kontrollerede områder på dansk territorium. Og mod såvel amerikanske styrker m.v. som mod almindelige civile personer, herunder danske statsborgere, på dansk territorium.

Modsat overlader *NATO SOFA artikel VII, stk. 10*, langt mere begrænset adgang til at udøve myndighed *udenfor* de kontrollerede områder på almindeligt dansk civilt område. For det *første* er det kun militærpolitiet – ikke amerikanske styrker – der kan udøve myndighed udenfor

amerikansk kontrolleret område. For det *andet* kan det kun ske efter særlig aftale med Danmark og for det *tredje* kun mod de amerikanske styrker for at opretholde orden og sikkerhed – ikke mod andre individer, herunder danske statsborgere.

3.2.4. Fortolkningen af artikel 6, stk. 2, i forsvarssamarbejdsaftalen

Det er uklart, og ikke nærmere beskrevet i bemærkningerne til lovudkastet, hvordan artikel 6, stk. 2, i forsvarssamarbejdsaftalen skal fortolkes, herunder mere præcist hvad det betyder, at Danmark bemyndiger amerikanske styrker til at udføre myndighedsbeføjelser ”i overensstemmelse med NATO SOFA artikel VII, stk. 10”.

Betyder det, at artikel 6, stk. 2, kun overlader de myndighedsbeføjelser, som er beskrevet i NATO SOFA artikel VII, stk. 10, til de amerikanske styrker?

Hvis det er tilfældet, overlades der som beskrevet ovenfor, alene mere begrænset adgang til amerikansk myndighedsudøvelse *udenfor* amerikansk kontrollerede områder. Det er *i*) kun militærpolitiet, der kan udøve myndighed; *ii*) kun overfor amerikanske styrker m.v. for at opretholde orden og sikkerhed; og *iii*) kun efter særlig aftale med Danmark.

Hvis artikel 6, stk. 2, skal forstås i overensstemmelse med *NATO SOFA artikel VII, stk. 10* – og kun overlader de myndighedsbeføjelser der følger af artikel VII, stk. 10 – vil der formentlig ikke opstå særlige problemer i forhold til det udskrevne grundlovsforbud.

Skal artikel 6, stk. 2, derimod forstås i overensstemmelse med *ordlyden* af bestemmelsen, er der tale om en mere vidtgående og upræcis adgang for amerikanske styrker til at udøve myndighed *udenfor* amerikansk kontrolleret område, herunder mod civile personer på almindeligt dansk territorium.

Det vil efter instituttets opfattelse rejse spørgsmål i forhold til det uskrevne grundlovsforbud. Spørgsmålet behandles ikke i bemærkningerne til lovudkastet.

3.3. Artikel 6 i den norske og den svenske forsvarssamarbejdsaftale

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at den tilsvarende bestemmelse om sikkerhed i artikel 6 i både den norske og den svenske forsvarssamarbejdsaftale med USA har en anden ordlyd, og tilsyneladende giver amerikanske styrker mere begrænset adgang til at udøve myndighedsbeføjelser på norsk og svensk territorium.

Nedenfor gengives ordlyden af de tre forskellige versioner af artikel 6 om sikkerhed.

Den *danske artikel 6* om amerikanske myndighedsbeføjelser har – som tidligere gengivet – følgende ordlyd:

”Danmark bemyndiger i overensstemmelse med NATO SOFA artikel VII, stk. 10, hermed de amerikanske styrker til at *udøve alle rettigheder og beføjelser, der er nødvendige for de amerikanske styrkers brug, drift og forsvar af samt kontrol over de aftalte anlæg og områder*, herunder iværksætte forholdsmæssige foranstaltninger til at opretholde eller genoprette orden og beskytte amerikanske styrker, amerikanske leverandører, danske leverandører og pårørende. De amerikanske styrker skal *koordinere sikkerhedsplaner, herunder etablere samarbejdsprocedurer vedrørende sikkerhedsforanstaltninger*, med de relevante myndigheder i Danmark.” (kursiv tilføjet).

Den *norske artikel 6* om amerikanske myndighedsbeføjelser har følgende ordlyd:

”2. Amerikanske styrker skal koordinere sikkerhedsplaner med norske myndigheter.

3. ... amerikanske styrker [har] rett til å utøve *nødvendige rettigheter og myndighet innenfor omforente områder for amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av eller kontroll over omforente områder* ved å treffe egnede og forholdsmessige tiltak, herunder tiltak som er nødvendige for å opprettholde eller gjenoprette orden og beskytte amerikanske styrker, amerikanske kontraktører, norske kontraktører og medfølgende.

4. I *umiddelbar nærhet av omforente områder og innenfor sivile deler av omforente områder*, skal norske myndigheter treffe nødvendige tiltak for å sikre amerikanske styrkers bruk, drift, forsvar av og kontroll over omforente områder. I *ekstraordinære tilfeller og i overensstemmelse med omforente sikkerhetsplaner* kan amerikanske styrker treffe nødvendige og forholdsmessige tiltak for å opprettholde eller gjenoprette sikkerhet, forsvar av og gjennomføring av amerikanske styrkers operasjoner.”⁸

Den *svenske artikel 6* om amerikanske myndighedsbeføjelser har følgende ordlyd:

”2. Consistent with Article 7, Paragraph 10 of the NATO SOFA, Sweden authorizes U.S. forces to exercise the rights and authorities necessary for U.S. forces’ use, operation, defense, or control of *Agreed Facilities and Areas*, by taking *necessary and proportionate measures*, including measures to maintain or restore order and to protect U.S. forces, U.S.

⁸ Den engelske version af aftalen kan ses her: [avtaltetekst-sdca-engelsk.pdf](#)

contractors, Swedish contractors, and dependents *within or in the immediate vicinity* of Agreed Facilities and Areas. U.S. forces shall coordinate security plans with the appropriate authorities of Sweden.

3. In *extraordinary circumstances, in accordance with mutually approved security plans*, U.S. forces may take *necessary and proportionate* measures *beyond the immediate vicinity* of Agreed Facilities and Areas to maintain or restore the security, defense, and continuity of operations of U.S. forces.”

De tre artikler sonderer, som det fremgår, mellem om den amerikanske myndighedsudøvelse sker *i)* på amerikansk kontrolleret område; *ii)* i umiddelbar nærhed af amerikansk kontrolleret område; eller *iii)* på det øvrige hele territorium.

Ved vurderingen af det uskrevne grundlovsforbud er det særligt afgørende, hvilke beføjelser amerikanske styrker gives til at udøve myndighedsbeføjelser på *iii)* hele territoriet.

Den *norske* artikel 6 er den mest restriktive ift. amerikansk myndighedsudøvelse. Det fremgår at artiklen, at amerikanske styrker kan udøve nødvendige og proportionale beføjelser *inden for* det amerikansk kontrollerede område (stk. 3).

Uden for det område kan amerikanske styrker kun udøve nødvendig og proportional myndighedsbeføjelse *i)* i ekstraordinære tilfælde *og ii)* i overensstemmelse med fælleskoordinerede sikkerhedsplaner (stk. 4).

Den *svenske* artikel 6 giver noget videre myndighedsbeføjelser til amerikanske styrker, idet den også tillader amerikansk myndighedsudøvelse i umiddelbar nærhed af amerikansk kontrolleret områder. Det fremgår af artiklen, at amerikanske styrker kan udøve nødvendige og proportionale myndighedsbeføjelser *inden for* det amerikansk kontrollerede område (stk. 2). Samme beføjelser tillægges amerikanske styrker som nævnt i *umiddelbar nærhed* af de amerikansk kontrollerede områder (stk. 2 - "immediate vicinity").

Uden for amerikansk kontrolleret område – og områder i umiddelbar nærhed heraf – dvs. på det øvrige svenske territorium kan de amerikanske styrker, ligesom efter den norske artikel 6, kun udøve nødvendige og proportionale myndighedsbeføjelser *i)* i ekstraordinære tilfælde *og ii)* i overensstemmelse med ("in accordance with") fælles vedtagne sikkerhedsplaner.

Den danske artikel 6 sonderer som tidligere nævnt ikke mellem amerikanske styrkers myndighedsudøvelse henholdsvis inden for og uden for amerikansk kontrolleret område. De amerikanske styrker

tillægges de samme myndighedsbeføjelser både inden for og uden amerikansk kontrollerede områder.

Det fremgår ikke af den danske artikel 6 – som det gør både af den norske og den svenske artikel 6 – at amerikanske styrker kun kan udøve myndighedsbeføjelser uden for amerikansk kontrolleret område, dvs. på det øvrige danske territorium, i ekstraordinære tilfælde i overensstemmelse med fælles vedtagne/koordinerede sikkerhedsplaner.

Amerikanske styrker skal koordinere sikkerhedsplaner og etablere samarbejdsprocedurer med danske myndigheder. Men det fremgår ikke af artikel 6, at amerikanske myndighedsbeføjelser *skal udøves i overensstemmelse med* de koordinerede sikkerhedsplaner.

Forskellene kan sammenfattes således:

- Den norske aftale tillader nødvendig og proportional amerikansk myndighedsudøvelse på amerikansk kontrollerede områder
- Den svenske aftale tillader nødvendig og proportional amerikansk myndighedsudøvelse på amerikansk kontrollerede områder og områder i umiddelbar nærhed heraf
- Den danske aftale tillader nødvendig og proportional amerikansk myndighedsudøvelse på amerikansk kontrolleret område og på øvrigt dansk territorium.

De amerikanske styrker kan herudover udøve myndighedsbeføjelser på almindeligt civilt norsk og svensk territorium i) i ekstraordinære tilfælde *og ii)* i *overensstemmelse* med fælles vedtagne/koordinerede sikkerhedsplaner.

De begrænsninger gælder ikke ift. Danmark.

Den danske artikel 6 giver således samlet set de amerikanske styrker betydeligt mere omfattende beføjelser til at udøve myndighed på dansk territorium, end tilfældet er med den tilsvarende artikel 6 i den norske og svenske forsvarsaftale.

3.4. Forsvarsministeriets – og instituttets – vurdering af det uskrevne grundlovsforbud

Det er Forsvarsministeriets vurdering i lovudkastet s. 57, at artikel 6 i den danske forsvarssamarbejdsaftale ikke rejser spørgsmål i forhold til det uskrevne grundlovsforbud, der forbyder fremmede stater at udøve myndighedsbeføjelser på dansk territorium.

Forsvarsministeriet henviser til tre forhold. Forsvarsministeriet lægger for det *første* vægt på, at de amerikanske styrker efter forsvarssamarbejdsaftalens artikel 6, stk. 2, skal *koordinere sikkerhedsplaner*, herunder etablere *samarbejdsprocedurer* vedrørende sikkerhedsforanstaltninger, med de relevante myndigheder i Danmark.

Instituttet for Menneskerettigheder bemærker hertil, at det forhold, at USA skal "koordinere sikkerhedsplaner" og "etablere samarbejdsprocedurer vedrørende sikkerhedsforanstaltninger" med danske myndigheder ikke kan ændre på, at der overlades vidtgående og upræcise myndighedsbeføjelser til USA til at agere på dansk territorium både inden for og uden for amerikansk kontrolleret område på de pt. tre danske flyvestationer.

Instituttet bemærker endvidere, at det ikke udtrykkeligt fremgår af den danske artikel 6, at amerikanske styrker kun kan udøve myndighedsbeføjelser uden for de amerikansk kontrollerede områder "i *overensstemmelse med de koordinerede sikkerhedsplaner*" – således som det udtrykkeligt fremgår af den norske og svenske artikel 6.

Forsvarsministeriet lægger for det *andet* vægt på, at en magtudøvelse ikke rejser spørgsmål i forhold til det uskrevne grundlovsforbud, hvis det sker inden for rammerne af nødret og nødværge, jf. straffelovens §§ 13 og 14.

Instituttet bemærker hertil, at det ikke fremgår af artikel 6 i forsvarssamarbejdsaftalen, at amerikanske styrker m.v. kun kan anvende magt inden for rammerne af dansk nødret og nødværge. Tværtimod fremgår det, at amerikanske styrker kan "udøve alle nødvendige rettigheder og beføjelser til at sikre amerikansk brug, kontrol og forsvar af de aftalte anlæg og områder i Danmark." Både indenfor og udenfor amerikansk kontrolleret område.

Endelig lægger Forsvarsministeriet for det *tredje* vægt på, at der *i praksis findes lignende ordninger på forsvarsområdet*, som bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med.

Forsvarsministeriets henviser herved til, at det fremgår af NATO SOFA artikel VII, stk. 10, *litra a*, (kursiv tilføjet) at en NATO-styrkes militærpoliti kan træffe alle behørig foranstaltninger til at sikre opretholdelsen af orden og sikkerhed i lejre, anlæg og andre områder, hvor en styrkes opstillede enheder eller formationer befinder sig.

Instituttet deler ikke denne opfattelse. Instituttet henviser til ordlyden af NATO SOFA artikel VII, stk. 10, *litra a og b*, (kursiv tilføjet) som tidligere gengivet:

“10.a. Regularly constituted *military units or formations of a force* shall have the right to police any *camps, establishment, or other premises which they occupy as the result of an agreement* with the receiving State. The military police of the force may take all appropriate measures to ensure the maintenance of order and security *on such premises*.

10. b. *Outside these premises, such military police* shall be employed *only subject to arrangements* with the authorities of the receiving State and in liaison with those authorities, and in so far as such employment is *necessary* to maintain discipline and order among the members of the force.” (kursiv tilføjet).

Det kan ikke med en henvisning til NATO SOFA artikel VII, stk. 10, *litra a* – der alene vedrører amerikansk myndighedsudøvelse *indenfor* amerikansk kontrollerede områder – anføres, at der findes lignende ordninger, som den der lægges op til i artikel 6 i forsvarssamarbejdsaftalen. Idet artikel 6 som nævnt vedrører amerikansk myndighedsudøvelse såvel inden for som *udenfor* amerikansk kontrolleret område på almindeligt dansk civilt område.

Der burde i givet fald være henvist til stk. 10, *litra b*, der vedrører fremmed myndighedsudøvelse uden for områder kontrolleret af en fremmed stats.

Instituttet bemærker endvidere mere overordnet, at der efter omstændighederne kan være tale om overførsel af myndighedsbeføjelser til en NATO-enhed – dvs. en mellemfolkelig myndighed – som ikke er omfattet af det uskrevne grundlovsforbud, jf. afsnit 2.1. ovenfor.

Samlet finder instituttet således ikke, at de forhold som Forsvarsministeriet henviser til, kan begrunde, at forsvarssamarbejdsaftalen, herunder navnlig artikel 6 i aftalen, ikke anses for at være i strid med det uskrevne grundlovsforbud.

Instituttet bemærker herudover, at den danske forsvarssamarbejdsaftale som nævnt ovenfor efter ordlyden af artikel 6, stk. 2, giver de amerikanske styrker mere omfattende beføjelser til at udøve myndighed, herunder magtanvendelse, uden for de amerikansk kontrollerede områder på dansk territorium, end tilfældet er med den norske og svenske forsvarssamarbejdsaftale. De amerikanske myndighedsbeføjelser er ikke – som i Norge og Sverige – begrænset til i) ekstraordinære tilfælde og ii) i overensstemmelse med koordinerede sikkerhedsplaner.

Endelig bemærker instituttet, at den amerikanske myndighedsudøvelse efter ordlyden af artikel 6, stk. 2, i Danmark ikke ses at være omfattet af

den ovenfor i afsnit 2.1. anerkendte statsretlige undtagelse til det uskrevne grundlovsforbud. De amerikanske myndighedsbeføjelser på dansk territorium er ikke begrænset til personer, som har en "særlig tilknytning til" USA fx i et grænseområde – men kan principielt vedrøre alle personer, som befinder sig på dansk territorium, herunder danske statsborgere.

På denne baggrund er det samlet Institut for Menneskerettigheders opfattelse, at forsvarssamarbejdsaftalen, herunder navnlig artikel 6, stk. 2, i aftalen, rejser væsentlige spørgsmål i forhold til det uskrevne grundlovsforbud.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at folkeretlige forpligtelser ikke har grundlovskraft efter dansk ret.⁹ Det betyder, at forsvarssamarbejdsaftalen mellem Danmark og USA – som efter folkeretten er en bilateral traktat – ikke kan fortrænge det uskrevne grundlovsforbud.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Forsvarsministeriet mere udførligt og detaljeret redegør for, hvorfor artikel 6 i forsvarssamarbejdsaftalen ikke er i strid med det uskrevne grundlovsforbud, herunder om artikel 6, stk. 2, skal forstås således, at bestemmelsen kun overlader de i NATO SOFA artikel VII, stk. 10, opregnede (mere begrænsede) beføjelser til de amerikanske styrker, jf. afsnit 3.2.4. ovenfor.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at artikel 6 i forsvarsaftalen præciseres, fx i lighed med den norske og svenske forsvarssamarbejdsaftale, så det klart fremgår, at amerikanske styrker kun kan udøve myndighedsbeføjelser på dansk territorium – udenfor de amerikansk kontrollerede områder – i ekstraordinære tilfælde i overensstemmelse med fælles vedtagne og koordinerede sikkerhedsplaner. Alternativt kan det præciseres i lovbemærkningerne.
- Endelig anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at det udtrykkeligt fastsættes i forsvarssamarbejdsaftalen og i lovudkastet, at de amerikanske styrker alene kan anvende magt indenfor rammerne af dansk nødret og nødværge, jf. straffelovens §§ 13 og 14.

⁹ Som det bl.a. er fastslået i Højesterets domme gengivet i U2010.1547H og i U2013.3328H.

4. AMERIKANSK STRAFFERETLIG JURISDIKTION

4.1. Rækkevidden af det danske frafald af strafferetlig jurisdiktion

Det fremgår af artikel 12 i forsvarssamarbejdsaftalen, at Danmark frafalder fortrinsretten til at udøve strafferetlig jurisdiktion over medlemmer af de amerikanske styrker, herunder af pårørende og civilt ansatte amerikanske statsborgere, jf. artikel 2, stk. 1 og 3.

Men det fremgår ikke udtrykkeligt, om jurisdiktionsfrafaldet både omfatter amerikanske styrkers m.v. handlinger både i og uden for tjenesten.

Det normale udgangspunkt i NATO SOFA artikel VII, stk. 3, litra a og b, for fordeling af den strafferetlige jurisdiktion mellem den sendende stat (her USA) og den modtagende stat (her Danmark) er, at den sendende stat har strafferetlige jurisdiktion over handlinger, som de udsendte styrker *udfører i tjenesten*. Modsat har den modtagende stat strafferetlig jurisdiktion over handlinger som styrkerne udfører *uden for tjeneste* - dvs. private handlinger. Den udsendende stat kan endvidere efter NATO SOFA artikel VII, stk. 3, litra c, frafalde strafferetlig jurisdiktion i videre omfang.

Efter artikel 12 i forsvarssamarbejdsaftalen sker frafaldet af dansk jurisdiktion i henhold til NATO SOFA artikel VII, stk. 3, litra c, der har følgende ordlyd:

“If the State having the primary right decides not to exercise jurisdiction, it shall notify the authorities of the other State as soon as practicable. The authorities of the State having the primary right shall give sympathetic consideration to a request from the authorities of the other State for a waiver of its right in cases where that other state considers such waiver to be of particular importance.”

Frafald af strafferetlig jurisdiktion efter litra c er, som det fremgår, ikke begrænset til handlinger, som udføres i tjenesten, men kan også omfatte private handlinger uden for tjenesten, herunder i fritiden.

Det fremgår som nævnt ikke udtrykkeligt af artikel 12 i forsvarssamarbejdsaftalen om frafaldet også omfatter private handlinger uden for tjenesten. Men da der henvises til NATO SOFA artikel VII, stk. 3, litra c, må det antages at være tilfældet.

Spørgsmålet om rækkevidden af det danske frafald af strafferetlig jurisdiktion ses ikke nærmere beskrevet i bemærkningerne til lovudkastet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Forsvarsministeriet nærmere præciserer rækkevidden af det danske frafald af strafferetlig jurisdiktion i bemærkningerne til lovudkastet, herunder om det omfatter både tjenestelige og ikke-tjenestelige dvs. private handlinger begået af amerikanske styrker mv.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det strafferetlige jurisdiktionsfrafald begrænses til tjenestelige handlinger i overensstemmelse med den normale ordning i NATO SOFA artikel VII, stk. 3, litra a og b. Således at danske myndigheder og domstole er ansvarlige for at retsforfølge private handlinger, som amerikanske styrker m.v. begår uden for tjenesten.

4.2. "Konkrete tilfælde af særlig vigtighed for Danmark" og retsforfølgning af tortur mv.

Det fremgår som nævnt af artikel 12 i forsvarssamarbejdsaftalen, at Danmark frafalder retten til at udøve strafferetlig jurisdiktion over medlemmer af de amerikanske styrker mv.

Videre fremgår det af artiklen, at danske myndigheder i "konkrete tilfælde af særlig vigtighed for Danmark" kan vælge at tilbagekalde frafaldelsen ved at afgive skriftlig erklæring over for de kompetente amerikanske militære myndigheder.

Det er ikke nærmere præciseret i forsvarssamarbejdsaftalen eller i lovudkastet, hvad der menes med "konkrete tilfælde af særlig vigtighed for Danmark".

Det følger af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som også fastslået af Højesteret i dom af 14. april 2021, at: "staten [Danmark] har pligt til at foretage en effektiv undersøgelse af en rimeligt begrundet klage om overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3."¹⁰

¹⁰ Jf. U.2021.3257 H.

Samme forpligtelse til at undersøge og retsforfølge rimeligt begrundet mistanke om tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling følger af artikel 6 og 7 i FN's Torturkonvention.

I det omfang der er en rimeligt begrundet mistanke om, at amerikanske styrker m.v. begår tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling på dansk territorium, herunder i de amerikansk kontrollerede områder, er *danske myndigheder* således *folkeretligt forpligtet* til at gennemføre en undersøgelse, og hvis der er bevismæssigt grundlag herfor at indlede retsforfølgning af den ansvarlige person.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i lovbemærkninger, at straffesager, som Danmark er folkeretligt forpligtet til at undersøge og retsforfølge, herunder rimeligt begrundet mistanke om tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling, anses for sager af "særlig vigtighed for Danmark". Sådanne sager vil dermed skulle undersøges og retsforfølges af danske myndigheder og domstole.

5. BEHANDLINGEN AF FRIHEDSBERØVEDE PERSONER PÅ AMERIKANSK KONTROLLERET OMRÅDE

5.1. Dansk ansvar for eventuelle amerikanske menneskerettighedsbrud begået dansk territorium

Det følger af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at Danmark ikke må acceptere – og skal tage *positive skridt* til at sikre – at andre stater ikke udsætter personer, der befinder sig på dansk territorium for menneskerettighedsbrud, herunder for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling i artikel 3 i EMRK.

Det gør sig også gældende i forhold til evt. menneskerettighedsbrud begået af amerikanske styrker på amerikansk kontrollerede områder på dansk territorium pt. tre danske flyvestationer.

Danmark kan endvidere efter EMD's praksis risikere at blive *direkte folkeretligt ansvarlig* for evt. menneskerettighedsbrud, som amerikanske styrker måtte foretage på de amerikansk kontrollerede områder i Danmark.

EMD fastslog således i *El-Masri* af 13. december 2012, *Al Nashiri* af 24. juli 2014 og i *Husayn (Abu Zubaydah)* af 24. juli 2014, at Makedonien og Polen var direkte ansvarlige for brud på EMRK, fordi de to lande havde accepteret, at CIA ulovligt frihedsberøvede personer på amerikansk kontrollerede områder/fængsler på deres territorium (såkaldte "black sites" og "CIA rendition"), og udsatte de frihedsberøvede for ulovlig

magtanvendelse bl.a. såkaldt udvidede afhørings teknikker ("enhanced interrogation techniques") og "waterboarding".

Begge stater blev fundet direkte ansvarlige for tortur efter artikel 3 i EMRK til trods for, at de ikke havde været direkte involveret i eller overværet den behandling de frihedsberøvede blev udsat for af amerikansk personel på de amerikansk kontrollerede områder/fængsler.

EMD lagde vægt på, at forholdet var foregået på de to deltagerstaters territorium, samt at de to stater havde bistået og faciliteret den amerikanske operation og måtte have vidst, hvilken behandling klagerne ville blive og blev udsat for.

Lovudkastet tager ikke stilling til, om Danmark har et menneskeretligt ansvar for eventuelle menneskeretlighedsbrud, som amerikanske væbnede styrker måtte udsætte personer for både i og uden for amerikansk kontrollerede områder på dansk territorium.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Forsvarsministeriet i lovudkastet redegør for og præciserer Danmarks menneskeretlige ansvar for eventuelle menneskeretsbrud, som amerikanske styrker måtte begå såvel i – som uden for – amerikansk kontrollerede områder i Danmark.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere, at Forsvarsministeriet nærmere redegør for, hvordan Danmark i praksis vil monitorere og sikre, at der ikke sker brud på EMRK-rettigheder på de amerikansk kontrollerede områder på dansk territorium.

5.2. Ombudsmandsbesøg hos frihedsberøvede på de amerikansk kontrollerede områder

Det fremgår af artikel 13 i forsvarssamarbejdsaftalen, at de amerikanske myndigheder kan anmode om, at et medlem af de amerikanske styrker m.v., som bliver efterforsket, placeres under de amerikanske militære myndigheders kontrol, indtil sagen er endeligt afsluttet. De danske myndigheder skal tage de nødvendige skridt for at sikre dette.

Amerikanske styrker kan således frihedsberøve amerikanske soldater m.v. på de amerikansk kontrollerede områder i Danmark dvs. pt. på de tre flyvestationer.

Folketingets Ombudsmand besøger og foretager inspektioner af steder i Danmark, hvor personer er eller kan blive frihedsberøvet. Det sker bl.a. i henhold til Tillægsprotokol til FN's Torturkonvention (OPCAT), som

Danmark har ratificeret, hvor Folketingets Ombudsmand er udpeget som såkaldt National Forebyggende Organ, jf. artikel 17 i protokollen.

Det følger af den engelske udgave af artikel 4, smh. artikel 19, i OPCAT, at Det Nationale Forebyggende Organ/Folketingets Ombudsmand skal have adgang til at besøge alle steder, hvor personer er eller kan blive frihedsberøvet inden for statens jurisdiktion *og* kontrol (kursiv tilføjet).

Efter den franske version af den samme artikel skal staten tillade besøg til alle frihedsberøvelsessteder inden for statens jurisdiktion *eller* kontrol. (kursiv tilføjet).

Mens den engelske version af artikel 4 sikrer adgang til besøg til alle frihedsberøvelsessteder inden for statens "jurisdiktion og kontrol" – så sikrer den franske version altså adgang til alle frihedsberøvelsessteder inden for statens "jurisdiktion eller kontrol".

FN's Subkomité har i deres general comment nr. 1 fra 2024 ud fra almindelige folkeretlige fortolkningsprincipper lagt til grund, at artikel 4 skal forstås som i den franske udgave af artiklen:

"Having regard to article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and therefore to the object and the purpose of the Optional Protocol and international obligations to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the interpretation that maximizes the preventive impact of the work of national preventive mechanisms and the Subcommittee should be applied: article 4 of the Optional Protocol should therefore be read as "jurisdiction or control". Any other interpretation would lead to unacceptable "grey areas" that cannot be reconciled with the absolute and non-derogable prohibition of torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in international law."¹¹

De amerikansk kontrollerede områder på de tre danske flybaser, som pt. indgår i aftalen, må antages at være inden for dansk "jurisdiktion", således som dette begreb forstås og anvendes i OPCAT. Derimod kan de pågældende områder ikke antages at være under dansk "kontrol".

Men da det er den franske version af artikel 4, der som anført af FN's Subkomité må lægges til grund, er det tilstrækkeligt, at frihedsberøvelsesstederne er inden for dansk "jurisdiktion".

¹¹ Jf. Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, [General comment No. 1](#), 4. juli 2024, para. 31.

Instituttet bemærker endvidere, at det følger af en kommentar til OPCAT, at:

”Article 4 OPCAT indisputably obliges States parties to allow visits to places of detention within their territory... Any effort to exclude the application of the OPCAT from airports, seaports, islands or borderposts – possibly by declaring them international zones – would thus be an act of bad faith not permitted by rules of international law.”¹²

Danmark vil således skulle sikre, at Det Nationale Forebyggende Organ dvs. Folketingets Ombudsmand har adgang til at besøge personer, som er eller kan blive frihedsberøvet på de amerikansk kontrollerede områder på de danske militærbaser.

Det må i særlig grad antages at være tilfældet, fordi USA ikke har tiltrådt OPCAT. Personer, der frihedsberøves på de amerikansk kontrollerede områder på dansk territorium, vil dermed ikke modtage uafhængige besøg og inspektion fra amerikansk side.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det fastslås i bemærkningerne i lovudkastet, samt i dialogen med de amerikanske myndigheder, at Folketingets Ombudsmand har adgang til at besøge personer, der frihedsberøves på de amerikansk kontrollerede områder på de danske militærbaser i overensstemmelse med artikel 19, jf. artikel 4, i OPCAT.

6. DANSKE OG UDENLANDSKE STYRKERS UDFØRSEL AF VÅBEN M.V. FRA DANMARK

Afsnit 3.2. i lovudkastet vedrører spørgsmålet om danske og udenlandske militære myndigheder kan udføre eller overføre militært udstyr, herunder dele og komponenter til militært udstyr, fra dansk territorium til udlandet.

Institut for Menneskerettigheder bemærker indledningsvist, at spørgsmålet om eksport af våben og militært udstyr ikke knytter sig til eller har nogen direkte forbindelse med den indgåede forsvarssamarbejdsaftale med USA.

Lovudkastet redegør ikke for, hvorfor afsnit 3.2. om udførsel af våben fra Danmark medtages i lovudkastet. Det forklares heller ikke, hvorfor det er nødvendigt at ændre praksis ift. den hidtidige praksis, der blev

¹² Manfred Nowak, m.fl., *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol, A Commentary*, second edition, 2019, Oxford, s. 749.

fastlagt, da Danmark ratificerede FN's Våbenhandelskonvention i 2013, jf. afsnit 6.2. nedenfor.

Instituttet bemærker, at afsnittet 3.2. i lovudkastet relaterer sig til det mere specifikke spørgsmål – som pt. verserer ved de danske domstole og som Forsvarsministeriet har orienteret Forsvarsudvalget om i 2024¹³ – om dansk eksportkontrol med overførsel af amerikansk ejede F-35 dele og komponenter fra et lokalt amerikansk lager i Danmark (på flyvestation Skrydstrup) til Israel. Her vil de overførte dele og komponenter angiveligt blive indsat i israelske F-35 kampfly, der bl.a. kan blive anvendt ved militære missioner i Gaza.

Flyvestation Skrydstrup er omfattet af bilag A til forsvarssamarbejdsaftalen og er dermed et af de områder, som USA opnår (delvis) kontrol over med forsvarssamarbejdsaftalen.

Instituttet bemærker endvidere, at en hollandsk landsret den 12. februar 2024 beordrede de hollandske myndigheder til at stoppe lignende eksport af amerikansk ejede dele og komponenter til F-35 kampfly fra et regionalt lager i Holland til Israel, da udførelsen fandtes at være i strid med FN's Våbenhandelskonvention og EU-regulering på området, idet der efter landsrettens opfattelse var en klar risiko for alvorlige overtrædelser af den humanitære folkeret.¹⁴ Sagen er indbragt for den hollandske Højesteret, hvor den pt. i januar 2025 verserer.

FN's Våbenhandelstraktat (UN Arms Trade Treaty, ATT) som Danmark har ratificeret, regulerer spørgsmålet om udførelse af militært udstyr m.v. fra Danmark. Det følger af artikel 4 og 7 i ATT, at stater ikke må give tilladelse til eksport og overførsel af militært udstyr og dele og komponenter til militært udstyr, hvis der er en klar risiko ("overriding risk") for, at det militære udstyr vil blive brugt til at begå eller facilitere alvorlige overtrædelser af den humanitære folkeret eller af menneskerettighederne.

¹³ Jf. Forsvarsministeriet orientering af Folketingets Forsvarsudvalg i 2024 i september 2024 [FOU Almdel Bilag 190 Orientering af FOU om F35reserveredslageret i Skrydstrup](#) og i december 2024 [FOU, Alm.del - 2024-25 - Bilag 47: Orientering om vurdering af de juridiske rammer for håndtering af F-35-reservedele på lageret i Skrydstrup, fra forsvarsministeren](#)

¹⁴ Afgørelsen drøftes i denne kommentar: [Dutch Court Halts F35 Aircraft Deliveries for Israel.pdf](#)

Det foreslås med lovudkastet, at amerikanske styrker kan indføre og udføre våben m.v. fra dansk territorium uden tilladelse, jf. den foreslåede § 14 i lovudkastet, der har følgende ordlyd:

”§ 14. Amerikanske leverandører og danske leverandører kan i overensstemmelse med forsvarssamarbejdsaftalen til *brug for de amerikanske styrker* indføre, besidde, bære, transportere og udføre genstande omfattet af lov om våben og eksplosivstoffer m.v. og genstande omfattet af lov om knive og blankvåben m.v. uden en særlig tilladelse.” (kursiv tilføjet).

Ligesom det fremgår af foreslåede ændring af § 8, stk. 2, i våbenloven, at danske – og nu også eksplicit – udenlandske militære styrker kan udføre *i) våben mv.* fra Danmark uden det normale krav om udførselstilladelse fra Justitsministeriet efter § 6 i våbenloven, *ii)* såfremt de pågældende våben m.v. forbliver den *udførende danske eller udenlandske stats ejendom.*

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Forsvarsministeriet nærmere redegør for, hvorfor afsnit 3.2. er medtaget i lovudkastet, og herunder hvorfor det er nødvendigt at justere udførselspraksis ift. den praksis, der blev fastlagt i 2013 ved Danmarks ratifikation af FN's Våbenhandelstraktat.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere, at Forsvarsministeriet konkret beskriver, hvad den nye udførselspraksis kommer til at betyde for amerikansk udførsel af amerikansk ejede dele og komponenter til F-35 kampfly fra Danmark til Israel.

De foreslåede ændringer rejser to mere specifikke spørgsmål, som også drøftes i bemærkningerne til lovforslaget: *i)* Hvad betyder ”våben m.v.”?; og *ii)* hvornår forbliver de pågældende våben m.v. i den udførende stats ejendom?

6.1. Hvad betyder ”våben m.v.”?

Våben m.v. omfatter det militære udstyr der opregnes i artikel 2, 3 og 4 i FN's Våbenhandelstraktat (ATT). Det vil bl.a. sige kampfly og helikoptere, krigsskibe, missiler, artillerisystemer, m.v. (artikel 2), ammunition hertil (artikel 3) og dele og komponenter til militærudstyr i artikel 2 (artikel 4).

ATT er gennemført i danske ret ved våbenloven. § 6 i våbenlov forbyder udførsel af militært udstyr omfattet af ATT fra Danmark uden tilladelse hertil fra Justitsministeriet. Efter den nuværende § 8 i våbenloven er militære styrker dog undtaget fra kravet om tilladelse, hvis det militære

udstyr forbliver i statens ejendom efter udførelsen, jf. herom nedenfor i afsnit 5.2.

Det er ikke alle dele og komponenter til militærudstyr opregnet i artikel 2 i ATT, der kræver udførselstilladelse. Det følger af artikel 4 i ATT, at det kun er dele og komponenter, der giver *mulighed for at samle de konventionelle våben* opregnet i artikel 2 i ATT, som skal kontrolleres. Det anføres således i lovudkastet s. 87:

”Formålet med artikel 4 er samtidig ikke, at en deltagerstat skal regulere udførsel af alle dele og komponenter og disses generelle cirkulation gennem forsyningskæder, uanset om de kan bruges i konventionelle våben, men derimod at undgå omgåelse af eksportkontrol ved bl.a. adskillelse i delkomponenter forud for en overførsel. Artikel 4 må således antages ikke at finde anvendelse i tilfælde, hvor der sker udførsel af dele og komponenter, som skal bruges i reparationer eller til vedligeholdelse af konventionelle våben, idet artikel 4 er begrænset til at regulere den form for udførsel, der giver mulighed for at samle de konventionelle våben i artikel 2, stk. 1.”

Tilsvarende anføres det i en kommentar til ATT:

”Article 4 does not require a State Party to regulate the export of all parts or components and their general circulation through the supply chain even where they might be used in conventional arms: for example, the export of parts and components to be used in repairs or for maintenance of conventional arms. Article 4 is confined to regulating the form of the export that provide the capability to assemble the conventional arms in Article 2(1).”¹⁵

Videre anføres det, at:

”Article 4 requires that a national export control system identifies where the export of parts and components ‘is in a form that provides the capability to assemble the conventional arms covered’. This requires a State Party to have the ability to judge whether an individual export licence application, or multiple applications if taken as a whole, would provide such a capability to assemble the conventional arm.”¹⁶

Det er således ikke muligt *generelt* at undtage alle dele og komponenter til militærudstyr omfattet af artikel 2 i ATT og § 6 våbenloven. Det kræves efter AAT, at det nationale eksportkontrollsystem *konkret og i hver enkel sag* tager stilling til, om der er tale om dele og komponenter til militærudstyr, der er omfattet af artikel 4 i ATT, og som dermed kun

¹⁵ Da Silva, Clare, et al. *The Arms Trade Treaty: Weapons and International Law*. Intersentia, 2021, p. 81.

¹⁶ Samme sted som ovenfor.

kan udføres fra Danmark, hvis Justitsministeriet konkret giver tilladelse til det.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i lovbemærkningerne, at de danske udførselsmyndigheder *konkret og i hver enkelt udførselssag* skal vurdere, om der er tale om dele og komponenter til militærtudstyr, som kun kan udføres af Danmark, hvis der er tilladelse hertil, jf. artikel 4 i ATT.

6.2. Hvornår forbliver de pågældende våben m.v. i den udførende stats ejendom?

Det fremgår af artikel 2, stk. 3, i ATT, at konventionen ikke finder anvendelse ift. en *deltagerstats* flytning af militært udstyr – til statens eget brug – til et andet land, såfremt det pågældende udstyr forbliver i statens ejerskab.

Det bemærkes, at USA ikke er en deltagerstat, idet USA ikke har tiltrådt FN's Våbenhandelskonvention. Undtagelse i artikel 2, stk. 3, gælder således ikke for amerikanske styrker ift. flytning af våben til og fra Danmark.

Det Internationale Røde Kors/ICRC anfører om bestemmelsen:

“This provision is meant to allow a State Party to send weapons to its armed forces deployed abroad without subjecting such movement to the Treaty’s transfer controls. The implication is that, should these weapons change ownership during or at any time after they have been sent abroad, such change of ownership would qualify as a “transfer” and would therefore have to comply with the Treaty’s transfer criteria. In addition, although Article 2 (3) refers to the arms remaining under the State Party’s “ownership”, a State Party could not circumvent the Treaty by loaning or leasing the weapons after it has moved them abroad, for the reasons explained above in relation to the interpretation of Article 2 (2).”¹⁷ (kursiv tilføjet).

Da Danmark ratificerede Våbenhandelskonventionen i 2013 blev våbenloven ændret. Betingelsen om, at det militære udstyr skal forblive i statens ejerskab efter overflytningen til et andet land blev indsat i våbenloven, jf. § 8. Den betingelse fremgik ikke af den daværende våbenlov, som derfor måtte ændres pga. ratifikationen.

Det anføres i lovbemærkningerne til ændringsloven fra 2013:

“Som det fremgår af pkt. 3.2.5, er militære styrker og militært personel undtaget fra eksportkontrolordningen i våbenlovens § 6, stk. 1, hvis de udfører våben mv. som led i den militære tjenesteudøvelse, jf.

¹⁷ [4252_002_Understanding-arms-trade_WEB.pdf](#) s. 25-26.

våbenlovens § 8, stk. 2, 1. pkt... Det er i den forbindelse ikke en betingelse, at de pågældende våben mv. forbliver statens ejendom. Med henblik på at sikre overensstemmelse mellem dansk ret og våbenhandelstraktaten foreslås det derfor, at det tilføjes i lovteksten, at undtagelse fra våbenlovens § 6, stk. 1, forudsætter, at de udførte våben mv. forbliver statens ejendom.”¹⁸

Om udenlandske styrkers udførsel af våben m.v. fra Danmark til et andet land anføres det videre i lovbemærkningerne fra 2013:

“ .. Den gældende undtagelsesbestemmelse i § 8, stk. 2, 1. pkt., omfatter ikke kun danske, men i visse tilfælde også udenlandske militære styrker. Den foreslåede tillægsbetingelse om, at de pågældende våben mv. skal forblive statens ejendom, ændrer ikke herved. Hvis f.eks. en britisk NATO-styrke udfører sine egne våben mv. fra Danmark, *skal tillægsbetingelsen forstås således, at de pågældende våben m.v. skal forblive den britiske stats ejendom.* Det samme gælder, hvis f.eks. svensk politi udfører egne våben fra Danmark i forbindelse med fredsbevarende missioner i udlandet. Hvis ejerskabet til de våben mv., som militære styrker eller militært personel udfører fra Danmark som led i den militære tjenesteudøvelse, fremover *skal kunne overgå til andre, f.eks. til forsvarrets samarbejdspartnere i et missionsområde, skal udførslen være dækket af en udførselstilladelse udstedt af Justitsministeriet i henhold til våbenlovens § 6, stk. 1.* (kursiv tilføjet).

Det har således tidligere i 2013 været Justitsministeriets opfattelse, at danske og udenlandske styrker kun kan flytte våben mv. fra Danmark til et andet land, hvis det pågældende materiale forbliver i den udførende stats ejerskab. Såfremt materialet senere ”*skal kunne overgå*” til en tredjestat, kræver det en udførselstilladelse fra Justitsministeriet.

Forsvarsministeriet lægger med bemærkningerne til lovudkastet tilsyneladende op til en justering af den beskrevne praksis i lovforslaget fra 2013.

Det anføres således i lovudkastet s. 91:

”Det bør være ejerskabet på tidspunktet for udførslen, der er afgørende for, om der skal gælde et krav om eksportkontrol efter våbenloven, medmindre den udførende styrke på tidspunktet for udførslen er *vidende om, at ejerskabet skal overdrages til en bestemt tredje stat, eller dette er formålet med udførslen.* Dette vil samtidig være i overensstemmelse med den nuværende praksis for ansøgninger om eksporttilladelser efter våbenlovens § 6, stk. 1, hvor der på ansøgningstidspunktet er en kendt slutbruger.” (kursiv tilføjet).

¹⁸ LFF 2013-10-02 nr. 9, *Forslag til lov om ændring af lov om våben og eksplosivstoffer*, 2. oktober 2013, afsnit 3.3.3.

Hvor der efter 2013-lovforslaget generelt kræves en dansk eksporttilladelse, hvis våben mv. der udføres fra Danmark, skal kunne overgå til en tredjestat, så lægges der nu op til, at der kun kræves en dansk eksporttilladelse, hvis den udførende styrke på udførselstidspunktet ved, at ejerskabet skal overdrages til en anden bestemt tredje stat, eller det er formålet med udførslen.

Det betyder, at der fremover ikke stilles krav om eksporttilladelse, hvis det er muligt – eller endda meget sandsynligt – at de pågældende våben mv. vil blive overdraget til en tredjestat efter udførslen fra Danmark. Så længe at overdragelse af våbnene mv. ikke er selve formålet med udførslen fra Danmark, stilles der ikke krav om dansk eksportkontrol.

Den nye praksis gør det således lettere både for danske og udenlandske styrker at udføre våben mv. fra Danmark uden dansk eksporttilladelse.

Den nye praksis synes endvidere at åbne op for øget risiko for omgåelse af kravet om dansk eksportkontrol og dermed øget risiko for omgåelse af FN's Våbenhandelstraktat. Udførende styrker kan på udførselstidspunktet hævde, at det ikke er formålet med udførslen at overdrage de udførte våben mv. til et tredjeland. Og derefter – efter udførslen – anføre, at der er opstået et uforudset eller ikke forventeligt behov for alligevel at overføre våbnene m.v. til en anden stat.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at den tidligere praksis beskrevet i 2013-lovforslaget fastholdes, således at der kræves dansk eksporttilladelse, hvis de udførte våben m.v. efter udførslen, skal kunne overgå til en tredjestat. Alternativt kunne der stilles krav om eksporttilladelse, hvis de udførte våben m.v. med overvejende/stor sandsynlighed vil blive overført til en tredjestat efter udførslen fra Danmark.

Der henvises til ministeriets sagsnummer: 2024/009895.

Med venlig hilsen

Louise Holck
Direktør

Peter Vedel Kessing
Seniorforsker, Ph.D.