

EUROPA-PARLAMENTET

1999



2004

Mødedokument

ENDELIG
A5-0107/2004

25. februar 2004

BETÆNKNING

med forslag til Europa-Parlamentets henstilling til Rådet om Guantanamo-fangernes ret til en retfærdig rettergang
(2003/2229(INI))

Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarsopolitik

Ordfører: Ole Andreasen

INDHOLD

	Side
PROTOKOLSIDE	4
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING TIL RÅDET	5
FORSLAG TIL HENSTILLING B5-0426/2003	11
EXPLANATORY STATEMENT	13
UDTALElse FRA UDVALGET OM BORGERNES FRIHEDER OG RETTIGHEDER OG RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER	17

PROTOKOLSIDE

På mødet den 20. november 2003 meddelte Parlamentets formand, at forslag til henstilling af Baroness Ludford for ELDR-Gruppen, Anna Terrón i Cusí for PSE-Gruppen, Monica Frassoni for Verts/ALE-Gruppen og Marianne Eriksson for GUE/NGL-Gruppen om Guantanamo-fangernes ret til en retfærdig rettergang (B5-0426/2003), jf. forretningsordenens artikel 49, stk. 1, var henvist til Udvalget om Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarsopolitik som korresponderende udvalg og til Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender som rådgivende udvalg.

På mødet den 4. november 2003 havde Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarsopolitik vedtaget at udarbejde en betænkning om dette spørgsmål i overensstemmelse med forretningsordenens artikel 49, stk. 3, og artikel 104 og havde valgt Ole Andreasen til ordfører (2003/2229(INI)).

På møder den 20. januar og 18.-19. februar 2004 behandlede Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarsopolitik udkastet til betænkning.

På dette/sidstnævnte møde vedtog det forslaget til henstilling (for: 34; imod: 3; hverken/eller: 0).

Til stede under afstemningen var: Elmar Brok (formand), Baroness Nicholson of Winterbourne (1. næstformand), Geoffrey Van Orden (2. næstformand) og Christos Zacharakis (3. næstformand), Ole Andreasen (ordfører), Per-Arne Arvidsson, Bastiaan Belder, John Walls Cushnahan, Gianfranco Dell'Alba (for Emma Bonino, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (for Joan Vallvé), Hélène Flautre (for Per Gahrton), José María Gil-Robles Gil-Delgado (for Armin Laschet, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Alfred Gomolka, Elisabeth Jeggle (for Michael Gahler, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Giorgos Katiforis (for Alexandros Baltas), Catherine Lalumière, Jules Maaten (for Bob van den Bos), Minerva Melpomeni Malliori (for Véronique De Keyser, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Cecilia Malmström, Helmuth Markov (for André Brie, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Emilio Menéndez del Valle, Hans Modrow (for Pedro Marset Campos), Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Jacques F. Poos, Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, The Earl of Stockton (for David Sumberg), Charles Tannock, Paavo Väyrynen, Demetrio Volcic, Peder Wachtmeister (for Hugues Martin, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Karl von Wogau og Jan Marinus Wiersma.

Udtalelsen fra Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender er vedføjet denne betænkning.

Betænkningen indgivet den 25. februar 2004.

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS HENSTILLING TIL RÅDET

om Guantanamo-fangernes ret til en retfærdig rettergang (2003/2229(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til forslag til henstilling til Rådet af Baroness Ludford for ELDR-Gruppen, Anna Terrón i Cusí for PSE-Gruppen, Monica Frassoni for Verts/ALE-Gruppen og Marianne Eriksson for GUE/NGL-Gruppen (B5-0426/2003),
- der henviser til Det Europæiske Konvents udkast til traktat om en forfatning for Europa af 18. juli 2003,
- der henviser til den transatlantiske erklæring om forbindelserne mellem EU og USA fra 1990 og den nye transatlantiske dagsorden fra 1995 (NTA),
- der henviser til Det Europæiske Råds erklæring om transatlantiske forbindelser vedlagt som bilag til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 12.-13. december 2003,
- der henviser til konklusionerne og handlingsplanen fra Det Europæiske Råds ekstraordinære møde i Bruxelles den 21. september 2001¹ og erklæringen fra Den Europæiske Unions stats- og regeringschefer og Kommissionens formand på Det Europæiske Råds uformelle møde i Gent den 19. oktober 2001² om situationen efter attentaterne den 11. september 2001 og bekæmpelse af terrorismen,
- der henviser til EU-retningslinjer om tortur, dødsstraf og EU-retningslinjerne om børn i væbnede konflikter, som vedtages af Rådet (almindelige anliggender) i december 2003,
- der henviser til FN's Sikkerhedsråds resolution 1368 (2001), vedtaget af Sikkerhedsrådet på dets 4370. møde den 12. september 2001³, 1269 (1999), vedtaget af Sikkerhedsrådet på dets 4053. møde den 19. oktober 1999⁴, som fordømmer alle terrorhandlinger uanset motiv, uanset hvornår disse handlinger begås, og uanset hvem der udfører dem, og bekæfter, at bekæmpelse af international terrorisme, herunder den terrorisme, hvori nationalstater deltager, er et væsentligt bidrag til opretholdelse af international fred og sikkerhed, og 1373 (2001), vedtaget af Sikkerhedsrådet på dets 4385. møde den 28. september 2001⁵,
- der henviser til verdenserklæringen om menneskerettigheder vedtaget og offentliggjort ved Generalforsamlingens resolution 217 A (III) af 10. december 1948⁶, Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁷, og den europæiske konvention om

¹ <http://ue.eu.int/pressData/en/ec/140.en.pdf>.

² <http://ue.eu.int/pressData/en/ec/ACF7BE.pdf>.

³ <http://www.un.org/Docs/scres/2001/res1368e.pdf>.

⁴ <http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1269.htm>

⁵ <http://www.un.org/Docs/scres/2001/res1373e.pdf>.

⁶ <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

⁷ EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder¹ (EMRK),

- der henviser til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 9. december 1966,
- der henviser til den tredje Genève-konvention om behandling af krigsfanger, og den fjerde Genève-konvention om beskyttelse af civile personer i krigstid, som begge vedtages den 12. august 1949, samt til tillægsprotokollen til Genève-konventionen af 12. august 1949 om beskyttelse af ofre for internationale væbnede konflikter, som vedtages den 8. juni 1977,
- der henviser til Wienerkonventionen om konsulære forbindelser af 24. april 1963;
- der henviser til minimumsreglerne for behandling af fængslede, som blev vedtaget af den første FN-kongres om forebyggelse af kriminalitet og behandling af lovovertrædere i Genève i 1955 og som blev godkendt af Det Økonomiske og Sociale Råd i resolution 663C af 31. juli 1957 og resolution 2076 af 13. maj 1977,
- der henviser til grundprincipperne for beskyttelse af personer under enhver form for tilbageholdelse eller fængsling af 9. december 1988,
- der henviser til konventionen om barnets rettigheder som vedtaget af FN's Generalforsamling i november 1989 og den valgfri protokol til konventionen om barnets rettigheder om børn i væbnede konflikter som vedtaget af FN's Generalforsamling i maj 2000,
- der henviser til konventionen om flygtninges status af 22. april 1954,
- der henviser til konventionen mod tortur og anden rå, inhuman eller nedværdigende behandling eller straf af 10. december 1984,
- der henviser til sin beslutning af 17. maj 2001 om den transatlantiske dialog², af 13. december 2001 om retsligt samarbejde mellem Den Europæiske Union og De Forenede Stater i kampen mod terrorisme³, af 7. februar 2002 om fangerne i Guantanamo⁴, af 15. maj 2002 om styrkelse af de transatlantiske forbindelser: fokus på strategi og resultater⁵, af 4. september 2003 om respekten for de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union⁶, af 19. juni 2003 om nye transatlantiske forbindelser i det tredje årtusinde⁷, af 4. december 2003 om forberedelserne til Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 12.-13. december 2003⁸ og henstilling til Rådet om aftalerne mellem EU og USA om gensidig retshjælp i straffesager og udlevering⁹

¹ <http://conventions.coe.int/treaty>.

² EFT C 34 E af 7.2.2002, s. 359.

³ EFT C 177 E af 25.7.2002, s. 288.

⁴ P5_TA (2002)0066.

⁵ P5_TA (2002)0243.

⁶ P5_TA (2003)0376.

⁷ P5_TA (2003)0291.

⁸ P5_TA-PROV(2003)0548.

⁹ P5_TA (2003)0239

- der henviser til resultaterne af høringen om Guantanamo: retten til en retfærdig rettergang, som fandt sted i Bruxelles den 30. september 2003,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 49, stk. 3, og artikel 104,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarsopolitik og udtalelse fra Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A5-0107/2004),
- A. der henviser til, at både USA og EU's medlemsstater gentagne gange har bekræftet deres forpligtelse til de demokratiske værdier, som udgør grundlaget for både det transatlantiske fællesskab og solidaritet: frihed, demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettigheder,
 - B. der henviser til, at den amerikanske militærindsats i Afghanistan var en følge af de terrorangrebene den 11. september 2001 og at denne aktion fik almen støtte fra det internationale samfund,
 - C. der henviser til, at ca. 660 fanger fra omkring 40 lande siden januar 2002 er blevet overført først til Camp X-Ray og siden til Camp Delta på Guantanamo-flådebasen, og i begge tilfælde uden domstolsadgang,
 - D. der henviser til, at omkring 20 af fangerne i Guantanamo Bay er statsborgere i en EU-medlemsstat og dermed har ret til konsulær beskyttelse fra deres respektive hjemlande, medens flere andre har haft langvarig lovlige bopæl i EU og dermed har krav på konsulær bistand,
 - E. der henviser til, at de europæiske fanger også har unionsborgerskab, som i henhold til EF-traktatens artikel 20 giver dem ret til konsulær beskyttelse fra alle EU-stater,
 - F. der henviser til, at den amerikanske regering nægter de fanger, der er tilbageholdt på Guantanamo-flådebasen, adgang til amerikanske domstole, og at spørgsmålet, om hvorvidt Guantanamo-flådebasen er en del af USA's territorium, og hvorvidt fangerne, ligesom amerikanske statsborgere, er omfattet af garantierne i den amerikanske forfatning, for øjeblikket behandles af den amerikanske Højesteret; der endvidere henviser til, at de tilbageholdte på Guantanamo-flådebasen fratages de garantier, der er hjemlet i internationale menneskerettighedsnormer og humanitær folkeret,
 - G. der henviser til, at EU-institutionerne, medlemsstaterne og offentligheden i stigende grad er bekymret over forholdene på Guatanamo-flådebasen og over den fysiske og psykiske tilstand blandt fangerne og har krævet, at fangerne behandles i overensstemmelse med 'retsstatsprincippet' uanset deres nationalitet eller oprindelse,
 - H. der henviser til, at bekæmpelsen af terrorismen ikke må gå forud for etablerede, grundlæggende, fælles værdier som f.eks. respekt for menneskerettigheder og retsstatsprincippet,
 - I. der henviser til, at både USA og medlemsstaterne har undertegnet den tredje Genève-konvention (om behandling af krigsfanger) og den fjerde Genève-konvention (om beskyttelse af civile personer i krigstid), og at den første tillægsprotokol til

Genèvekonventionen om beskyttelse af ofre for internationale væbnede konflikter er en del af international retspraksis, og at USA har undertegnet den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, som udgør den relevante retlige ramme for at fastslå, hvorvidt tilbageholdelsen af fangerne i Guantanamo kan eller ikke kan anses for vilkårlig,

- J. der henviser til, at hverken det militære dekret (Military Order), som præsident Bush udstede den 13. november 2001 om "tilbageholdelse, behandling af og domsafsigelse over visse ikke-statsborgere i krigen mod terrorisme" eller de efterfølgende dekreter udstedt af forsvarsministeren, kan betragtes som en passende ramme for at opfylde folkerettens krav til en behørig og retfærdig rettergang,
- K. der henviser til, at alle fanger uden ubehørige forsinkelser bør gives en retfærdig og offentlig rettergang ved en kompetent, uafhængig og upartisk domstol,
- 1. henstiller til Rådet:

Guantanamo-fangernes retsstilling

- a) at anmode de amerikanske myndigheder om øjeblikkelig at bringe den retlige uafklarede situation til ophør, som Guantanamo-fangerne siden deres ankomst har befundet sig i, og sikre, at de øjeblikkelig får adgang til domstole, for at man kan fastlægge den enkelte fanges status i hvert enkelt tilfælde, og sikre, at de fanger, som er sigtet for krigsforbrydelser, får en retfærdig rettergang i overensstemmelse med humanitær folkeret og i fuld overensstemmelse med den humanitære folkerets instrumenter;
- b) at beklage, at FN's Sikkerhedsråd endnu ikke har oprettet en international ad hoc-straffedomstol, der vil være den hurtigste måde at behandle dette spørgsmål;
- c) at opfordre indtrængende den amerikanske regering til at bekräfte, at de "ad hoc militærkommissioner", som blev nedsat i henhold til præsident Bushs militære dekret af 13. november 2001, og militærkommissionernes efterfølgende dekreter, som blev udstedt af forsvarsministeren, som en "kompetent domstol" vil opfylde samtlige folkeretlige standarder i henhold til den tredje Genève-konventions artikel 5 og artikel 14 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder;
- d) at derfor give udtryk for, at enhver rettergang, der ikke opfylder standarderne for en behørig proces i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, vil være en direkte overtrædelse af og i modstrid med folkeretten;
- e) at anmode de amerikanske myndigheder om at give officielle repræsentanter for nationalstater, relevante internationale institutioner, slægtninge og uafhængige observatører behørig adgang til fangerne, mulighed for frit at kommunikere med fangerne i overensstemmelse med reglerne for en behørig proces og tillade, at de deltager og overvåger enhver rettergang mod fanger, som føres af militærkommissioner;
- f) at opfordre alle de stater, hvis statsborgere er tilbageholdt i Guantanamo, til at træffe de fornødne forholdsregler i henhold til Genève-konventionen;

- g) at opfordre medlemsstaterne og Kommissionen til at iværksætte de forholdsregler, EU vedtager, ved en samordnet aktion fra medlemsstaternes diplomatiske og konsulære missioner og Kommissionens delegationer (EU-traktatens artikel 20), i samarbejde med de amerikanske myndigheder på højeste plan;
- h) at beklage, at Rådet ikke har afholdt drøftelser eller truffet afgørelse om på vegne af EU at forelægge den amerikanske højesteret en "amicus curiae" for at udvirke, at amerikansk lov i forhold til alle de 660 fanger fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med artikel 9 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder;
- i) at fastholde, at den amerikanske regering må sørge for "habeas corpus" og retfærdig rettergang for alle de fanger, USA har tilbageholdt det ene eller det andet sted på grundlag af tilranede udøvende beføjelser, og gøre navnene på fangerne tilgængelige for disses familier og retlige repræsentanter;
- j) at glæde sig over, at de amerikanske myndigheder har løsladt en spansk fange fra Guantanamo for at blive stillet for retten i Spanien; at udtrykke håb om, at dette er et tegn på en ændring i de amerikanske myndigheders politik over for alle fanger;

Mulige følger for partnerskabet mellem EU og USA

- k) at tilslutte sig, at de transatlantiske forbindelser er uvurderlige og uerstattelige og kunne være et enestående bidrag til en bedre verden, som Det Europæiske Råd gav udtryk for, dog kun hvis grundlæggende menneskerettigheder - som f.eks. retten til en retfærdig rettergang og forbud mod vilkårlig tilbageholdelse - klart respekteres som universelle og endelige og forbliver kernen af de værdier og fælles interesser, som EU og USA opretholder;
- l) at minde om, at sikkerhed er et kollektivt altomfattende begreb, som kræver en multilateral indsats, og at internationale traktater er de grundlæggende elementer, som skal udgøre grundlaget for en sådan multilateral ramme for menneskers sikkerhed og et fornyet transatlantisk partnerskab;
- m) at dets formandskab retter henvendelse til de amerikanske myndigheder om spørgsmålet om Guantanamo-fangernes ret til en retfærdig rettergang og optage dette spørgsmål på dagsordenen for det næste topmøde EU-USA;
- n) at forelægge en konkret strategi med støtte fra Kommissionen inden topmødet mellem EU og USA i juni 2004 med en fælles holdning (EU-traktatens artikel 15) og de fornødne fælles aktioner (EU-traktatens artikel 14) for EU og dets medlemsstater, som også afspejler de holdninger, som Europa-Parlamentet har givet udtryk for;
- o) at anbefale i forbindelse med det kommende topmøde mellem EU og USA oprettelsen af en langsigtet ramme for samarbejde og iværksættelse af en fælles handlingsplan for bekæmpelse af terrorismen, hvori det påpeges, at den internationale terrorisme resolut må bekæmpes, ikke kun med militære midler, men også ved at tage fat på roden til de vældige politiske, sociale, økonomiske og økologiske problemer, som verden er stillet over for i dag;

- p) at opfordre USA til fuldt ud at overholde sine forpligtelser i henhold til folkeretten og den humanitære folkeret med hensyn til en behørig fastsættelse af militærpersoners status, behandling af børn, afskaffelse af dødsstraf og sikre behandlingen af krigsfanger i lyset af de seneste konflikter; at opfordre navnlig på ny indtrængende USA til at afskaffe dødsstraffen og at tiltræde Rom-statutten for Den Internationale Straffedomstol;
- q) at opfordre USA til at overholde sine forpligtelser i henhold til konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som vedtages af FN's Generalforsamling i december 1984, hvis artikel 3 forbyder at udvise, tilbagelevere eller udlevere en person til stater, hvor der er vægtige grunde for at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur;

*
* *

- 2. pålægger sin formand at sende denne henstilling til Rådet og til orientering til Kommissionen, medlemsstaternes parlementer samt til Amerikas Forenede Staters præsident og Kongres.

7. oktober 2003

FORSLAG TIL HENSTILLING B5-0426/2003

jf. forretningsordenens artikel 49, stk. 1

af Baroness Sarah Ludford for ELDR-Gruppen, Anna Terrón i Cusí for PSE-Gruppen,
Monica Frassoni for Verts/ALE-Gruppen og Marianne Eriksson for GUE/NGL-Gruppen
om Guantanamo-fangernes ret til en retfærdig rettergang

Europa-Parlamentet,

- der henviser til sin beslutning af 13. december 2001 om retsligt samarbejde mellem EU og USA om bekæmpelse af terrorisme (B5-0813/2001),
 - der henviser til sin beslutning af 7. februar 2002 om fangerne i Guantanamo (B5-0066/2002),
 - der henviser til sin beslutning af 6. juni 2003 om aftalerne mellem EU og USA om gensidig retshjælp i straffesager og udlevering (A5-0172/2003),
 - der henviser til sin betænkning om respekten for de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union i 2002 (A5-0281/2003),
 - der henviser til den tredje Genève-konvention om behandling af krigsfanger, vedtaget den 12. august 1949,
 - der henviser til den høring om Guantanamo-fangernes ret til en retfærdig rettergang, som fandt sted i Europa-Parlamentet den 30. september 2003,
- A. der henviser til, at USA har vedtaget et præsidentielt dekret om militærdomstole,
- B. der er bekymret over, at den amerikanske og den europæiske indfalדsvinkel i visse henseender er uforenelige med hinanden, og over, at dette svækker den fælles indsats med henblik på bekæmpelse af terrorisme,
- C. der henviser til, at tilfangetagelsen og den fortsatte internering under de forhold, hvorunder fangerne i Guantanamo og andre steder uden for USA holdes indespærret, er i strid med Genève-konventionerne og andre internationale humanitære instrumenter,
- D. der henviser til, at den amerikanske regering må overholde bestemmelserne i den tredje Genève-konvention (1949), hvorefter fangerne ville blive kategoriseret som krigsfanger, medmindre, som det hedder i konventionens artikel 5, en kompetent domstol træffer en anden afgørelse,
- E. der henviser til, at det i mangel af en sådan afgørelse er vigtigt at behandle sagen i overensstemmelse med artikel 14 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966), som USA har undertegnet,

F. der henviser til, at artikel 14 om retten til en retfærdig rettergang må overholdes, herunder retten til en retfærdig og offentlig behandling af sagen ved en kompetent, uafhængig og upartisk domstol oprettet ved lov, retten til tilstrækkelig tid og mulighed for at forberede et forsvar og til at stå i forbindelse med en advokat efter eget valg og retten til gratis juridisk bistand,

1. henstiller til Rådet straks:

- at fastlægge en fælles holdning til spørgsmål vedrørende anden og tredje søjle;
- på grundlag af denne fælles holdning at indlede drøftelser med USA på højeste politiske plan om spørgsmålet om Guantanamo-fangernes ret til en retfærdig rettergang.

EXPLANATORY STATEMENT

1. Introduction

The on-going struggle against terrorism that the US is carrying out started with the war in Afghanistan in the aftermath of the September 11, 2001 attacks. The conflict has so far resulted in some 660 prisoners of over 38 different nationalities being held at Guantanamo Bay detention camp without charge and in the most irregular circumstances. Some 87 of them have been already released. From the point of view of the rapporteur, this situation presents obvious implications, at least from two perspectives. Firstly, there are two classical questions that from an international law point of view remain unanswered: What is the applicable legislation? What is the competent jurisdiction? Secondly, a sensible political question needs to be addressed in parallel: What are the implications of the existing situation in Guantanamo for EU-US Transatlantic relations?

Legislation and jurisdiction questions will be dealt with in more detail by the LIBE Committee opinion, though some related key elements will also be considered in the present report. Specific attention will be paid, however, to the implications resulting from this anomalous situation for EU-US Transatlantic relations, which are at the core of the European Union foreign policy.

2. The applicable legislation

The present question does not refer to the Hague Conventions of 1899 and 1907 on the rules of engagement during combat, but rather to the second branch of the law of conduct during war ("ius in bello"), that is, the Geneva Conventions and international humanitarian law, which emphasises human rights and responsibilities derived from armed conflicts. From this perspective, it is true that President Bush did in fact change the United States' initial position that was contrary to the application of the Geneva Conventions of 1949 regarding the detainees held in Cuba, with the announcement that Taliban fighters are covered by the Geneva Conventions, while Al Qaeda fighters are not, Al Qaeda not being a state and therefore not a party to the Conventions¹. The reality is, however, that neither Taliban nor Al

¹ The Geneva Conventions of 1949 create a comprehensive legal regime for the treatment of detainees in an armed conflict. Members of a regular armed force and certain others, including militias and volunteer corps serving as part of the armed forces, are entitled to specific privileges as POWs. Members of volunteer corps, militias and organised resistance forces that are not part of the armed services of a party to the conflict are entitled to POW status if the organisation (a) is commanded by a person responsible for his subordinates, (b) uses a fixed distinctive sign recognisable at a distance, (c) carries arms openly, and (d) conducts its operations in accordance with the laws of war. Groups that do not meet these standards are not entitled to POW status and members of such groups who commit belligerent acts may be treated as civilians under the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. These "unprivileged" or "unlawful combatants" may be punished for acts of violence for which legitimate combatants could not be punished. The above-mentioned four criteria are therefore at the centre of the debate about the POW status of any detainees. The main issue is whether these four criteria established in Article 4 A (2) of the Geneva Convention for the Treatment of Prisoners of War apply only to irregulars, as the text and structure of the treaty suggests, or whether they form a part of customary international law and apply to *all* combatants.

Qaeda fighters are being treated as prisoners of war (POWs) and that in practice the Bush Administration considers all of the detainees to be "unlawful combatants," who may be held indefinitely without trial or even despite any eventual acquittal by a military tribunal. Taking quite an opposite position, the rapporteur agrees with the view of those who consider that both President Bush's decision and current Bush Administration practice relies on an inaccurate interpretation of the Geneva Convention for the Treatment of Prisoners of War. The rapporteur considers that all combatants captured on the battlefield are entitled to be treated as POWs until an independent tribunal has determined otherwise. In such a case, they must fall under either the Third Geneva Convention (lawful combatants entitled to prisoner of war protections) or the Fourth Geneva Convention (civilians); there is no intermediate status, as correctly underlined in LIBE's Opinion. The rapporteur therefore shares the unanimous views of the UN High Commissioner on Human Rights (UNHCR), the Council, LIBE and some human rights organisations and specialists and recommends this approach to the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy.

3. The competent jurisdiction

Guantanamo Bay constitutes part of the territory of the Republic of Cuba, although there is clearly no question of the Guantanamo detainees availing themselves of the protection of Cuban law. In fact, the US have been exercising effective control over the territory of the military base since Cuba was granted independence, in accordance with the bilateral agreement concluded in 1903 between the two countries concerning the coaling and naval station on that part of the island - and in spite of "the facto" opposition of the Cuban Government since 1959. However, the US Supreme Court has so far taken the view that there is no US Federal court which is competent to entertain petitions from aliens detained by American forces on foreign territory and that, unlike US citizens, such detainees enjoy no guarantees under the US Constitution. This is not the view of the rapporteur, who shares instead the legal position adopted by the International Committee of the Red Cross (ICRC) stating that the legal status of the detainees at the base in Guantanamo Bay (prisoner of war or otherwise) must be determined by the US authorities on an individual basis for each detainee. It is assumed, therefore, that the US may establish a 'competent court' within the meaning of the Geneva Convention or designate an existing body, or a body provided for therein, to assume that role and that, pursuant to the 1968 Vienna Convention on the Law of Treaties, that requirement may be disputed only by the circumstance that, with regard to the reception of the detainees, US domestic law provides that they have no means of legal remedy before US, foreign or international courts.

The problem is that POWs accused of crimes are entitled to trial by court-martial or regular civil court, whereas by denying POW status the US executive have opened up the possibility that the detainees may be tried by so-called military commissions¹. In fact, on 3 July 2003,

¹ Following the Geneva Conventions the military has jurisdiction to try enemy POWs and civilians, including "unlawful belligerents" for violations of the law of war but not, for example, to try detainees for pre-capture acts not committed within occupied territory or in connection with the armed conflict. Moreover, Article 102 of the Geneva Convention for the Treatment of Prisoners of War clearly states that, "A prisoner of war can be validly sentenced only if the sentence has been pronounced by the same courts according to the same procedure as in the case of members of the armed forces of the

President Bush decided that six of the detainees would be subject to possible trial by military commissions for terrorist activities against the US. It should be recalled however that even for the trial of any possible "unlawful belligerant" not considered either POW or a civilian but rather in a separate category outside of the Geneva Convention, the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognised as indispensable by civilised people is strictly forbidden.

Therefore, whilst supporting the fight against terrorism, the rapporteur considers that many of the characteristics of the military commissions in their current form actually render them unjust: firstly, because they do not constitute independent or impartial tribunals; secondly, because they do not offer enough process guarantees such as those provided under the US Constitution (and in particular the US Uniform Code of Military Justice), the International Covenant on Civil and Political Rights and other international human rights standards; thirdly, because there are unacceptable restrictions on the right to counsel and the ability to conduct an effective defence; finally, because they imply an unacceptable extension of military jurisdiction over non-military criminal conduct. For these reasons, the rapporteur recommends stressing the EP's previous position (as declared in its previous resolutions on judicial cooperation between the EU and the US in combating terrorism and on EU-US judicial cooperation) that the US Patriot Act, which discriminates against non-US citizens, and President Bush's Military Order issued on 13 November 2001 authorising the use of military commissions are contrary both to the provisions of the Geneva Convention and to the principle of the protection of fundamental rights.

4. Implications for EU-US Transatlantic relations

Both the continuing failure of the US to determine the status of the detainees at Guantanamo Bay under Article 5 of the Third Geneva Convention and the functioning of the military commissions in their current form are clearly damaging the reputation of the US. As has been correctly underlined, this lack of respect of humanitarian law could bring dire consequences in relation to the treatment of US soldiers captured in future armed conflicts. It could even serve as a justification for foreign governments wishing to free themselves of the restraints of human rights obligations. Even worse, such behaviour is certainly counter-productive since it risks making martyrs of the prisoners in the moderate Muslim world. Further, US behaviour at Guantanamo Bay is likewise damaging the EU-US Transatlantic relationship. This Parliament has always been well aware of the substantive implications for the EU-US partnership

Detaining Power... ". Further, Article 84 provides: "In no circumstances whatever shall a prisoner of war be tried by a court of any kind which does not offer the essential guarantees of independence and impartiality as generally recognised, and, in particular, the procedure of which does not afford the accused the rights and means of defence provided for in Article 105 (under which the POW shall be entitled to assistance by one of his prisoner comrades, to defence by a qualified advocate or counsel of his own choice, to the calling of witnesses and, if he deems necessary, to the services of a competent interpreter, to be advised of these rights by the Detaining Power in due time before the trial, etc.). Other procedural guarantees include a prohibition on punishment for *ex post facto* crimes, prompt notification of the charges and a speedy trial, etc. In addition, Article 106 adds that "Every prisoner of war shall have, in the same manner as the members of the armed forces of the Detaining Power, the right of appeal or petition from any sentence pronounced upon him, with a view to the quashing or revising of the sentence or the reopening of the trial..." .

deriving from the terrorist attacks of 11 September 2001 on the US. As has been underlined, these attacks involve a new and different kind of conflict aiming to undermine open societies. It is indispensable to establish reinforced ties between the US and the EU, given both the community of values that are now at risk and the interests that both sides have in common. However, the European Parliament has likewise stressed that the fight against terrorism cannot be waged at the expense of basic shared values, such as respect for human rights and civil liberties, a situation that is currently happening at Guantanamo Bay. To avoid this, the rapporteur considers it more urgent than ever that the next EU-US Summit results in agreement to build a long-term Transatlantic collaborative framework and an Action Plan for the Fight against Terrorism. This has been suggested by the EP on different occasions. The final aim must be to combat international terrorism firmly, using all effective means against terrorist groups or individuals and their networks in order to defend the democratic system and the rule of law and protect fundamental rights and freedoms. That must be done not only by military means but, above all, by a civilian approach in the framework of conflict prevention and by addressing the roots of the tremendous political, social, economic and environmental problems of today's world. In any event, the most strict respect of the fundamental rights and the humanitarian law must be at the basis of this combat if democratic values, which are the foundation of the Transatlantic community (freedom, democracy, the rule of law and human rights), are to prevail.

5. Conclusions

A. Explicit support should be given to the Council's view that the Third Geneva Convention of 12 August 1949 on the treatment of prisoners of war must be interpreted to mean that, in the event of doubt, the detainees being held at Guantanamo Bay must be treated as prisoners of war until it is established that they do not fulfil the conditions required for them to be treated as such. In that case, they must fall under either the Third Geneva Convention (lawful combatants entitled to prisoner of war protections) or the Fourth Geneva Convention (civilians).

B. Neither the Military Order issued by President Bush on 13 November 2001 on "Detention, Treatment and Trial of Certain Non-Citizens in the War against Terrorism" nor the subsequent Military Commission Orders issued by the Secretary of Defense, Ronald Rumsfeld establishing the relevant procedure should be considered by the EP as an appropriate procedural framework unless the US administration confirms that the "ad hoc military commissions" will meet all international law standards within the meaning of Article 5 of the Third Geneva Convention and Article 14 of the UN International Covenant on Civil and Political Rights.

C. The long lasting situation in Guantanamo is clearly damaging the reputation of the US in legal and political terms. In addition, it could bring dire consequences for EU-US Transatlantic relations since the European Union cannot accept these legal and judicial irregularities which undermines the most fundamental values of the rule of law. The forthcoming EU-US Summit should, therefore, deal with this issue as a priority and design a joint Action Plan for the Fight against Terrorism which combines strong determination and action against terrorism with full respect for international humanitarian standards.

10. februar 2004

UDTAELSE FRA UDVALGET OM BORGERNES FRIHEDER OG RETTIGHEDER OG RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER

til Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarsopolitik

om Guantanamo-fangernes ret til en retfærdig rettergang
(B5-0426/2003 - 2003/2229(INI))

Rådgivende ordfører: Baroness Ludford

PROCEDURE

På mødet den 17. november 2003 valgte Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender Baroness Ludford til rådgivende ordfører.

På møder den 26. november 2003, 22. januar og 9. februar 2004 behandlede udvalget udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 25; hverken/eller: 1.

Til stede under afstemningen var: Jorge Salvador Hernández Mollar (formand), Robert J.E. Evans (næstformand), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (næstformand), Baroness Ludford (rådgivende ordfører), Roberta Angelilli, Carmen Cerdeira Morterero, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Timothy Kirkhope, Ole Krarup, Lucio Manisco (for Ilka Schröder), Bill Newton Dunn, Arie M. Oostlander (for Eva Klamt), Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Bernd Posselt, José Ribeiro e Castro, Martine Roure, Ole Sørensen (for Francesco Rutelli), Patsy Sørensen, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco og Christian Ulrik von Boetticher.

KORT BEGRUNDELSE

1. Spørgsmålet om de personer, der blev taget til fange i Afghanistan og i de sidste 2 år har været holdt indespærret i henhold til et præsidentielt dekret uden tiltale eller retssag i Camp Delta på den amerikanske flådebasis i Guantanamo Bay i Cuba, er blevet drøftet gentagne gange i Europa-Parlamentet. I den forbindelse støttede det kampen mod terrorisme, men anførte, "*at den amerikanske Patriot Act, som diskriminerer mod ikke-amerikanske statsborgere, og præsident Bush' anordning om militærdomstole*" var i strid med principperne om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder¹. Der bør mindes om, at andre fanger er tilbageholdt i Afghanistan og (tilsyneladende) på den britiske ø Diego Garcia, som USA har leaset.
2. Som en af de tilbageholdte har udalt: "Man har ikke ret til at have rettigheder." Den amerikanske regering har nægtet at offentliggøre navnene på fangerne, men ifølge uofficielle oplysninger skulle der være 660 fra 40 forskellige lande, herunder 3 børn, et af dem på 13 år. Det bedste gæt er, at der er omkring 25 EU-statsborgere og personer med bopæl i EU, hvoraf 12 er briter. Der er kun adgang for Den Internationale Røde Kors Komité og nogle udenlandske diplomater, men ikke for advokater eller familiemedlemmer. Der er sjældent post, og den censureres. Lyset er tændt døgnet rundt, og der har efter forlydende været 32 selvmordsforsøg. Under forhørene anvendes der efter sigende stress- og tvangsteknikker ("torture lite"), som kan udgøre en overtrædelse af forbudet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling. Stik imod sædvanen brød ICRC for nylig tavsheden og anførte, at den tidsbestemte tilbageholdelse uden retlig beskyttelse var uacceptabel på grund af den flydende situation og dens indvirkning på den mentale sundhed. Sammen med truslen om dødsstraf må denne Kafka-agtige situation gøre tilstælser, "bekendelser" og påstandsaftaler både mere sandsynlige og mere suspekte.

Ulovlig tilbageholdelse

3. Den amerikanske regering har nægtet at anerkende, at fangerne hører under enten den tredje Genève-konvention (regulære kombattanter, der har ret til beskyttelse som krigsfanger) eller den fjerde Genève-konvention (civile personer); der findes ikke nogen mellemliggende status. Amerikanerne nægter kategorisk at betragte nogen af de påståede Taleban- eller al Qaeda-tilhængere som krigsfanger og lade en kompetent domstol afgøre deres status, som det kræves i tilfælde af tvivl. Som krigsfanger vil de være beskyttet mod forhør og vil kun kunne tilbageholdes, indtil fjendtlighederne ophører, medmindre de er anklaget for krigsforbrydelser i en verserende sag ved en krigsret, som i modsætning til Bush/Rumsfeld-militærdomstole praktisk tager yder enhver form for regulær domstolsbeskyttelse bortset fra inddragelse af nævninge. Men hvis de ikke er krigsfanger, er de civile personer, der må dømmes af det normale amerikanske strafferetssystem for de lovovertredelser, de påstås at have begået. I tilfælde af anklage nyder begge kategorier den form for beskyttelse, der er omhandlet i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, særlig artikel 9

¹ B5-0813/2001 af 13.12.01. Europa-Parlamentets beslutning om retsligt samarbejde mellem Den Europæiske Union og De Forenede Amerikanske Stater i kampen mod terrorisme (jf. også beslutning om retligt samarbejde mellem EU og USA).

og 14 (de pågældende garantier er selvfølgelig afspejlet i den amerikanske forfatning), og retten til at få tilbageholdelsens lovlighed prøvet ("habeas corpus") er et absolut centralt beskyttelsesaspekt.

4. Bush-regeringen har anført, at Genève-konventionerne er forældede, når det drejer sig om terrorister, og har valgt hverken at anerkende de konventionelle krigslove eller straffeloven, hvor menneskerettighedsbestemmelserne (den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og den amerikanske forfatning) bør finde anvendelse. I stedet har den forsøgt at skræve over begge ved at opfinde en ny restkategori "ulovlige kombattanter" i den potentielt ubegrænsede "krig mod terror" (omdannet fra en metaforisk til en bogstavelig betydning), men denne status er ukendt i international lov. Paradoksal nok betegnes al Qaeda som en befrielsesbevægelse og ikke som den farligste kriminelle organisation, der nogensinde har eksisteret.
5. Storbritanniens appelret har kritiseret det som forkasteligt, at den britiske fange Feroz Abbasi tilbageholdes på ubestemt tid på et område, som USA har eksklusiv kontrol over, uden mulighed for at få tilbageholdelsens lovlighed prøvet ved en domstol eller et tribunal. Dens beskrivelse af denne tilbageholdelse som "et juridisk sort hul" blev gentaget under et foredrag, som et af retsmedlemmerne af Overhuset (dvs. britisk højesteretsdommer), lord Johan Steyn for nylig holdt. FN-menneskerettighedskommissionens Arbejdsgruppe om Vilkårlig Tilbageholdelse har fordømt tilbageholdelserne som vilkårlige.
6. Herudover er der tale om dobbeltmoral og forskelsbehandling. Den hvide amerikanske borgers og Taleban-partisan, John Walker Lindh, blev retsforfulgt inden for det normale strafferetssystem, hvorimod ikke alene udlændingene, men også amerikanerne Yaser Hamdi og Jose Padilla er blevet anbragt i enecelle i et militærfængsel (dog på amerikansk område).
7. Nægtelsen af at anerkende fangernes ret til at få adgang til de normale civile domstole og til beskyttelse som omhandlet i den amerikanske forfatning er indtil nu desværre blevet bakket op af de amerikanske domstole med den begrundelse, at Guantanamo Bay ikke er et område, som USA har suverænitet over, selv om det har kontrol over basen. Det må bifaldes, at den amerikanske højesteret nu har meddelt, at den vil afgøre det spørgsmål, om de amerikanske domstole har jurisdiktion (som den selv ikke har i spørgsmålet om tilbageholdelsens lovlighed).

Ulovligheden af militærdomstole

8. Som lord Steyn har sagt, vil den form for retsforfølgning, som den amerikanske regering overvejer, være en skamplet på det amerikanske retsvæsen, hvor betegnelsen "kænguru-ret" ville være nærliggende:
"Den ordning, der finder anvendelse på Guantanamo Bay, blev indført ved en række præsidentielle dekreter ... Militæret skal varetage forhør, retsforfølgning, forsvar, domsafsigelse og fuldbyrdelse i tilfælde af dødsstraf. Retssagerne vil blive ført hemmeligt. Ingen af de grundlæggende garantier for en retfærdig rettergang skal respekteres. De amerikanske domstoles jurisdiktion er udelukket. Militæret kontrollerer alt. Men det er dog i alle henseender underlagt afgørelser fra

præsidenten som den øverstkommanderende, selv med hensyn til skyld og ikke-skyld i de individuelle tilfælde samt passende domme. Det er et forfærdeligt ansvar..."

9. Der findes ingen appelproces som sådan, kun et prøvelsesorgan under forsvarsministeren og præsidenten, som der ikke kan fremsættes anbringender til. Valg af civilt forsvar er strengt begrænset (uden retshjælp) til amerikanske borgere, der kun har begrænset adgang til bevismateriale og til dele af retssagen, hvis retsformanden tillader det. Anklagedes ret til at bevisførelse er begrænset. Militæret har fri adgang til alt bevismateriale, men kan ikke få oplysninger fra klienten herom. I alle henseender, bortset fra retten til en tolk, er denne procedure en åbenlyst overtrædelse af den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Konklusion

10. Den manglende adgang til uafhængige domstole som følge af tidsubegrænset tilbageholdelse ved præsidentielt dekret og militærdomstolenes nægtelse af beskyttelse i henhold til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder er ganske givet åbenlyse overtrædelser af international lov. Herudover betegner tilsidesættelsen af retsstatsprincipperne, som det kom til udtryk i den uhedlige udtalelse fra præsident Bush (den eventuelle "appeldommer") om, at alle fangerne var "bad people" og mordere, forværre yderligere situationen. Disse kompromitteringer af amerikanske normer af hensyn til "nationens sikkerhed" berører USA den moralske autoritet til at gennemføre menneskerettigheds mål, herunder udryddelse af terrorisme, ligesom de chokerer dets venner, fryder dets fjender og skaber et fortilfælde, der dumsmart følges op af visse meget lurvede regimer.

Nogle regeringer, herunder den britiske og den australske, har ført forhandlinger for at opnå bedre procesbetingelser (f.eks. ingen dødsstraf) eller repatriering for deres statsborgere, men indtil videre uden resultat.

FORSLAG

Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender opfordrer
Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og
Forsvarspolitik, som er korresponderende udvalg, til at indarbejde følgende forslag i det
beslutningsforslag, det vedtager:

- A. der henviser til, at omkring 20 af fangerne i Guantanamo Bay er statsborgere i en EU-medlemsstat og dermed har ret til konsulær beskyttelse fra deres respektive hjemlande, medens flere andre har haft langvarig lovlige bopæl i EU og dermed har krav på konsulær bistand,
 - B. der henviser til, at de europæiske fanger også har unionsborgerskab, som i henhold til EF-traktatens artikel 20 giver dem ret til konsulær beskyttelse fra alle EU-stater,
 - C. der henviser til, at der i forhold til amerikanske statsborgere diskrimineres mod EU-borgere for så vidt angår adgang til en retfærdig rettergang og konstitutionelle rettigheder,
 - D. der henviser til, at De Forenede Stater har kontrollen over Guantanamo Bay og derfor, eftersom de har undertegnet Genève-konventionen, er forpligtet til at give fangerne en humanitær behandling og en retfærdig rettergang,
 - E. der henviser til, at alle fanger uden ubehørige forsinkelser bør gives en retfærdig og offentlig rettergang ved en kompetent, uafhængig og upartisk domstol,
 - F. der henviser til, at flere medlemsstater tilsyneladende har gjort forestillinger uden at have opnået nogen nævneværdige resultater endnu, og som mener, at EU selv må tage skridt til at udnytte sine traktatmæssige beføjelser vedrørende diplomati og transatlantisk retligt samarbejde i straffesager og udlevering¹ med henblik på at beskytte de grundlæggende rettigheder,
 - G. der henviser til, at det er tvingende nødvendigt, at vi styrker respekten for retsstatsprincipperne overalt i vore demokratiske samfund nu, hvor "vi er i fare for snarere at lade os styre af vor frygt end af vores værdier"²,
1. opfordrer Rådet til med støtte fra Kommissionen at fastlægge en samordnet strategi bestående af en fælles holdning (EU-traktatens artikel 15) og de fornødne fælles aktioner (EU-traktatens artikel 14) for EU og dets 15 (snart 25) medlemsstater;
 2. opfordrer Rådet til at indskærpe EU's holdning over for den amerikanske regering som led i den nye transatlantiske dagsorden, som fremhæver fælles værdier, og aftalen om retligt samarbejde i straffesager og udlevering, der understreger nødvendigheden af, at begge parter udveksler oplysninger og vogter om loven, hvis trusler som f.eks. terrorisme skal modgås;

¹ Rådets afgørelse af 6. juni 2003 om indgåelse af aftalerne mellem Den Europæiske Union og De Forenede Amerikanske Stater om udlevering og gensidig retshjælp i straffesager (2003/516/EF), EUT L 181 af 19.7.2003.

² ACLU-indlæg under høringen "America after 9/11: Freedom Preserved or Freedom Lost?", Senatets retsudvalg, af Nadine Strossen, formand, og Timothy H. Edgar, juridisk konsulent.

3. opfordrer medlemsstaterne og Kommissionen til at iværksætte de forholdsregler, EU vedtager, ved en samordnet aktion fra medlemsstaternes diplomatiske og konsulære missioner og Kommissionens delegationer (EU-traktatens artikel 20) i kontakt med de amerikanske myndigheder på højeste plan;
4. beklager, at Rådet ikke har afholdt drøftelser eller truffet afgørelse om på vegne af EU at forelægge den amerikanske højesteret en "amicus curiae" for at udvirke, at amerikansk lov i forhold til alle de 660 fanger fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med artikel 9 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder;
5. fastholder, at den amerikanske regering må sørge for "habeas corpus" og retfærdig rettergang for alle de fanger, USA har tilbageholdt det ene eller det andet sted på grundlag af tilranede udøvende beføjelser, og gøre navnene på fangerne tilgængelige for disses familier og retlige repræsentanter.