



ØSTRE LANDSRET DOM

afsagt den 11. april 2025

Sag BS-26806/2024-OLR
(14. afdeling)

Mellemfolkeligt Samvirke
Oxfam Danmark
Amnesty International Danmark
og
Al-Haq
(advokat Nikolaj Nielsen og
advokat Emil Kiørboe for alle)

mod

Rigspolitiet
og
Udenrigsministeriet
(advokat Rass Holdgaard og
Ann-Kristin Rasmussen for begge)

Landsdommerne Michael Kistrup, Benedikte Holberg og Stine Fruergaard Andersen har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Københavns Byret den 3. april 2024 og er ved byrettens kendelse af 22. maj 2024 henvist til behandling ved landsretten som 1. instans efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

De fire sagsøgende humanitære organisationer (herefter organisationerne) ønsker med søgsmålet en prøvelse af lovligheden af tilladelser udstedt af Rigspolitiet til udførsel af militærteknologi og -udstyr under F-35-programmet, herunder dele og komponenter, til blandt andet USA.

Organisationerne har nedlagt følgende påstande over for de sagsøgte, Rigspolitiet og Udenrigsministeriet:

Principalt:

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet skal anerkende, at gældende tilladelser, samt udløbne tilladelser, der var gældende på tidspunktet for sagens anlæg, til permanent udførsel af militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet, herunder dele og komponenter, er ugyldige.

Subsidiært:

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet skal anerkende, at gældende tilladelser til permanent udførsel af militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet, herunder dele og komponenter, skal tilbagekaldes, samt at udløbne tilladelser, der var gældende på tidspunktet for sagens anlæg, skulle have været tilbagekaldt.

Organisationerne har endvidere fremsat begæring om, at søgsmålet tillægges opsættende virkning.

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Landsretten har den 6. september 2024 under sagens forberedelse udskilt den af Rigspolitiet og Udenrigsministeriet nedlagte afvisningspåstand til særskilt forhandling og afgørelse, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1 og 2, og har truffet bestemmelse om, at anmodningen om opsættende virkning behandles i forbindelse hermed.

Disse spørgsmål har været mundtligt forhandlet sammen med tilsvarende spørgsmål i sag BS-31133/2024-OLR (Salahaldin Ibrahim Eleyan mod Rigspolitiet og Udenrigsministeriet).

Påstande mv. under delhovedforhandlingen

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har under delhovedforhandlingen nedlagt påstand om afvisning.

Organisationerne har heroverfor nedlagt påstand om, at sagen fremmes til realitetsbehandling.

Organisationerne har endvidere fremsat følgende begæring om opsættende virkning:

”Landsretten anmodes om, som en foreløbig foranstaltning, at træffe bestemmelse om at tillægge dette søgsmål suspensiv virkning, således at der ikke lov-

ligt kan ske udførsel af militært teknologi og -udstyr indirekte til Israel under F-35 programmet, så længe søgsmålet ikke er endeligt afgjort ved dom.”

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har nedlagt påstand om, at denne begæring ikke imødekommes.

Sagsfremstilling

Sagens baggrund

Danmark har siden 1997 deltaget i det amerikanske Joint Strike Fighter Partnerskab, senere F-35 Partnerskabet, der har til formål at udvikle og producere kampfly.

Danmark har som led i partnerskabet indkøbt 27 F-35 kampfly, der leveres i perioden 2018-2027. Ikke-partnerlande, som f.eks. Israel, kan gennem særskilt aftale med US Department of Defence anskaffe sig F-35 kampfly.

Selskaberne Terma A/S, Terma Aerostructures A/S, FJ Industries A/S og Multi-cut A/S producerer komponenter til F-35 kampfly.

Efter våbenloven gælder som udgangspunkt et forbud mod udførsel af bl.a. våbendele. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, kan dog meddele tilladelse til eksport.

Kompetencen til at meddele tilladelse til udførsel af våben og våbenkomponenter har siden 2018 været delegeret til sagsøgte 1, Rigspolitiet, der efter ansøgning kan meddele tilladelse. Af ansøgningen skal bl.a. fremgå, hvem der er modtager af det pågældende produkt, samt oplysninger om slutbrugeren, hvis denne er kendt. Oplysningen om slutbrugeren afgives under strafansvar.

Rigspolitiet sender i relevante tilfælde ansøgningen i høring ved sagsøgte 2, Udenrigsministeriet, der påser overholdelsen af Danmarks EU-retlige og øvrige internationale forpligtelser.

Efter drøftelser mellem Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet blev det i 2000 besluttet at ændre praksis, således at der herefter skulle gives tilladelse til eksport af underleverancer af dansk producerede dele til ikke-dødbringende materiel til EU- og NATO-lande uden vilkår om, at eventuel reeksport alene kunne ske efter fornyet tilladelse, når ansøgningen angik bi- og multinationale samarbejdsprojekter mellem militære myndigheder i Danmark og disse lande.

Efter en praksisændring i 2013 blev Udenrigsministeriet som udgangspunkt ikke længere særskilt hørt ved ansøgninger om eksport af forsvarsmateriel til EU-, EFTA- og NATO-lande.

I august 2023 udarbejdede Udenrigsministeriet en udenrigs- og sikkerhedspolitisk rammevurdering til brug for behandling af ansøgninger om udførsler af militærteknologi og -udstyr til EU, EFTA og NATO-lande. Af denne fremgår bl.a.:

”En vigtig del af grundlaget for danske afgørelser om tilladelse til udførsel af militærteknologi og -udstyr er en udenrigs- og sikkerhedspolitisk vurdering af forholdene i det pågældende modtagerland. Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske vurdering foretages med afsæt i Danmarks internationale og EU-retlige forpligtelser.

Det drejer sig om Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP af 8. december 2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi- og -udstyr som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2019/1560 af 16. september 2019 samt FN’s våbenhandelstraktat, der trådte i kraft den 24. december 2014 og blev ratificeret af Danmark den 26. december 2013.

For udførsler til Danmarks nærmeste allierede på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, dvs. kredsen af EU-, EFTA- og NATO-lande, gælder flere særlige forhold. Danmark har overordnet set fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser med denne landegruppe, og som demokratier er de underlagt en række af de samme internationale forpligtelser ift. Menneskerettigheder og humanitær folkeret mm. Hertil kommer, at Danmark har en selvstændig sikkerhedspolitisk interesse i at kunne indgå i gensidigt forpligtende samarbejder med de pågældende lande om udvikling af forsvarsmateriel med henblik på at styrke den fælles forsvarskapacitet til gavn for Danmarks og allieredes sikkerhed.

Nedenstående udgør en samlet vurdering af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn i forhold til EU-, EFTA og NATO-lande, der kan lægges til grund for afgørelser om udførsel af militærteknologi eller – udstyr til denne landegruppe.

Vurderingen er foretaget med afsæt i Rådets fælles holdning, der fastlægger de kriterier, som alle EU’s medlemslande skal tage i betragtning ved eksportkontrol. Det omfatter bl.a. (art. 2) internationale forpligtelser ift. Våbenembargoer; vurderingen af, om der foreligger en klar risiko for anvendelse til menneskerettighedskrænkelser/ intern repression/ krænkelser af humanitær folkeret; hvorvidt udstyret kan bidrage til regional ustabilitet, eller om der foreligger risiko for, at udstyret omdirigeres til uønskede formål. I denne vurdering kan der også lægges vægt på hensyn til Danmarks egen nationale sikkerhed samt den nationale sikkerhed i venligtsindede og allierede lande, hvilket dog ikke må indvirke på hensynet til kriterierne om respekt for menneskerettigheder og regional sikkerhed og stabilitet. Herudover indgår Danmarks forpligtelser efter FN’s våbenhandelstraktat, hvorefter stater ikke bør give tilladelse til eksport, hvis staten på tidspunktet for tilladelsen har kendskab til, at de pågældende våben eller genstande vil blive anvendt til at begå krænkelser af den humanitære folkeret, eller hvis staten vurderer, at der er en overvejende risiko for sådanne krænkelser eller alvorlig krænkelser af internationale menneskerettigheder.

Såfremt der er tale om udførsel til den omfattede landegruppe med henblik på videreeksport til tredjeland – og såfremt der er kendskab til en sådan slutbruger i et tredjeland – foretages en selvstændig udenrigs- og sikkerhedspolitisk vurdering af forholdene i det pågældende slutbrugerland.

Rammevurderingen for EU, EFTA og NATO vil løbende blive opdateret og revurderet i lyset af udviklingen i de pågældende lande. Det bemærkes, at rammevurderingen aktuelt ikke omfatter Tyrkiet.

Rammevurdering af udførsler til EU-, EFTA- og NATO-lande

...

NATO-allierede lande, der ikke er medlem af EU

I forhold til de NATO-lande, som ikke er medlemmer af EU og dermed ikke forpligtede af EU-samarbejdets krav ift. Demokrati og menneskerettigheder, lægges der vægt på, at NATO-alliancen bygger på de samme grundprincipper om demokrati, individuel frihed og menneskerettigheder. Disse lande har samtidig tilsluttet sig de grundlæggende FN-instrumenter om menneskerettigheder og ratificeret Genèvekonventionerne. Der vurderes på dette grundlag ikke at være betænkeligheder ift. Eksport af materiel og udstyr til disse lande, jf. dog nedenfor om Tyrkiet.

I forhold til evt. efterfølgende reeksport til tredjelands, som ikke var kendt i forbindelsen med udførslen fra Danmark, lægges herudover vægt på flere generelle forhold:

For det første har hovedparten af NATO-allierede undertegnet og/eller ratificeret FN's våbenhandelstraktat og er dermed forpligtede til at implementere et system for våbeneksportkontrol med et overordnet formål om at undgå krænkelse af den internationale humanitære folkeret og menneskerettighederne, dvs. det samme overordnede formål som EU's fælles regler. For det andet lægges vægt på, at disse NATO-lande i overensstemmelse med FN's våbenhandelstraktat har oprettet nationale eksportkontrollsystemer, der grundlæggende varetager samme hensyn som Rådets fælles holdning og FN's våbenhandelstraktat, herunder bl.a. hensynet til menneskerettigheder, humanitær lov og regional stabilitet. For det tredje lægges der vægt på, at NATO-allierede generelt vurderes at varetage lignende hensyn som EU-landene ift. sanktioner inden for våbeneksport. Endelig lægges for det fjerde vægt på, at der ikke aktuelt ses at være øvrige særlige forhold, der tilsiger, at vi ikke fra dansk side skulle kunne henholde os til NATO-allierede landes eksportkontrol ift. evt. efterfølgende reeksport til tredjelands. Ud over disse generelle forhold kan fremhæves følgende specifikke forhold ift. de enkelte lande:

USA

Særligt ift. USA bemærkes, at man fra amerikansk side har undertegnet FN's våbenhandelstraktat, men ikke ratificeret denne. Det er imidlertid vurderingen, at den amerikanske eksportkontrol varetager samme principielle hensyn som fremgår af våbenhandelstraktaten og EU's fælles holdning. Således skal amerikanske kompetente myndigheder vurdere hensynet til bl.a. regional stabilitet, menneskerettigheder samt overholdelsen af internationale eksportkontrollforpligtelser. Der stilles efter de amerikanske

eksportkontrolregler – i lighed med EU's fælles holdning – krav om, at de amerikanske myndigheder vurderer slutbrugeren i forbindelse med eksportansøgninger. Der lægges i den forbindelse særlig vægt på, at USA er Danmarks vigtigste sikkerhedspolitiske allierede, og dermed er våbeneksportsamarbejde med USA afgørende for Danmarks nationale sikkerhed.

...

I lyset af de særlige forhold, der gør sig gældende for EU-, EFTA- og NATO-landene, herunder grundlaget for disse landes nationale våbeneksportkontrolregimer, er det Udenrigsministeriets vurdering, at risikoen for potentielle overtrædelser af Danmarks EU-retlige og internationale forpligtelser ved våbeneksport til disse lande er lav.

Samtidig tilsiger hensynet til Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser, at Danmark og danske virksomheder kan indgå i et tæt, forpligtende samarbejde med disse lande og disse landes virksomheder med henblik på at styrke for Danmark strategiske internationale og europæiske forsyningskæder og udviklingen af forsvarsmateriel af betydning for både Danmarks og Danmarks allieredes sikkerhed.

På dette grundlag er det den udenrigs- og sikkerhedspolitiske vurdering, at der kan udstedes tilladelse til udførsel af militært teknologi og –udstyr til modtagere i EU-, EFTA- og NATO-lande – bortset fra Tyrkiet – såfremt disse lande er modtagerland for den pågældende militært teknologi og -udstyr, og under forudsætning af, at der ikke er kendskab til en slutbruger i et tredjeland.

Såfremt der sker ændringer i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation i forhold til ovennævnte lande, vil Udenrigsministeriet foretage en re-vurdering af nærværende rammegodkendelse."

I januar 2024 blev der vedrørende eksport til USA i lyset af konflikten mellem Israel og Hamas foretaget en ny vurdering heraf. Af genvurderingen fremgår bl.a.:

"Henset til den aktuelle alvorlige udvikling af situationen i Israel og Palæstina siden 7. oktober 2023, herunder den israelske landoffensiv i Gaza, samt USA's eksport af militært teknologi og –udstyr til Israel, inkl. F-35-kampfly, ses der anledning til at overveje, om der er grundlag for at revidere rammevurderingen for så vidt angår eksport til USA.

...

Overordnet har dialogen bekræftet, at USA's nationale eksportkontrol fortsat grundlæggende varetager samme hensyn som Rådets fælles holdning og FN's våbenhandelstraktat, herunder bl.a. hensynet til menneskerettigheder, humanitær lov og regional stabilitet.

...

På baggrund af de indhentede oplysninger vurderes samlet, at USA fortsat ses at have evnen og viljen til at gennemføre en effektiv national eksportkontrol i forbindelse med senere reeksport til Israel.

Den amerikanske våbeneksportkontrol ses således fortsat at varetage de samme principielle hensyn som våbenhandelstraktaten og Rådets fælles holdning.

...

I lyset af ovenstående og ud fra en samlet vurdering af relevante hensyn opretholdes den udenrigs- og sikkerhedspolitiske rammevurdering til brug for behandling af ansøgninger om udførsler af militært teknologi og -udstyr fortsat til USA.

..."

Ved mail af 18. oktober 2023 forespurgte Rigspolitiet Udenrigsministeriets Eksportkontrol til en konkret ansøgning om tilladelse til permanent fysisk udførsel af 1 stk. Thermisk sigte til Israel. Udenrigsministeriet svarede ved mail af 25. marts 2024, at ministeriet efter en samlet vurdering fandt, at ansøgningen ikke burde imødekommes. Som begrundelse herfor blev henvist til kriterium 2 og 3 i EU's fælles regler for kontrol med eksport af militært teknologi og -udstyr.

Ved mail af 6. marts 2024 forespurgte Rigspolitiet Udenrigsministeriet, Sikkerhedspolitisk Kontor, til en konkret ansøgning om tilladelse til permanent udførsel af komponenter til F-35 fly til USA. Udenrigsministeriets Eksportkontrol svarede ved mail af 14. marts 2024, at Udenrigsministeriet ikke fandt anledning til at udtale sig imod.

Ved mail af 2. maj 2024 forespurgte Rigspolitiet på ny til den konkrete ansøgning, idet ansøgeren på Rigspolitiets forespørgsel havde oplyst, at ansøgeren på flere områder er eneleverandør til samtlige F-35 fly. Ved svar af 6. maj 2024 bekræftede Udenrigsministeriets Eksportkontrol, at der ikke var anledning til at udtale sig imod ansøgningen om tilladelse til udførsel til USA.

Den 3. maj 2024 svarede udenrigsministeren følgende på et spørgsmål stillet af folketingsmedlem Trine Pertou Mach (EL) den 5. april 2024 om, hvorvidt Udenrigsministeriets stillingtagen til en ansøgning om eksport af komponenter til F-35-kampfly kan foretages på en meningsfyldt måde, hvis slutbrugerlandet ikke er kendt:

"Når det gælder eksport, hvor danske delkomponenter indgår i F-35, foregår eksportkontrollen i Danmark som regel med USA som modtager med udgangspunkt i en udenrigs- og sikkerhedspolitisk rammevurdering for EU, EFTA og NATO-lande (med undtagelse af Tyrkiet). Dette sker, da det på ansøgningstidspunktet som regel ikke er kendt, om og i givet fald hvilke F-35-partner- og brugerlande det færdige produkt med de pågældende delkomponenter eventuelt skal videresælges til. Eventuel senere eksport af det færdige produkt vil herefter foregå i henhold til amerikansk eksportkontrol.

Rammevurderingen for EU-, EFTA- og NATO-lande, herunder USA, bygger på en udenrigs- og sikkerhedspolitisk vurdering på baggrund af krite-

rierne i Rådets fælles holdning og FN's våbenhandelstraktat. I rammevurderingen indgår også landenes evne og pligt til at gennemføre effektiv eksportkontrol i forbindelse med senere reeksport ud fra samme hensyn som EU-reglerne.

Det er vigtigt at understrege, at F-35-programmet er en helt særlig konstruktion, hvor Danmark også selv indgår som partner- og brugerland. Programmet er afgørende for Danmarks sikkerhed og foregår i samarbejde med vores vigtigste allierede, herunder USA. Derfor har vi selv en særlig sikkerhedspolitisk interesse i at deltage i samarbejdet.

Der henvises desuden til besvarelsen af URU alm. del spørgsmål 126 af den 14. marts 2024. Udenrigsministeriet opfordrede – i lyset af situationens udvikling og bl.a. den nederlandske retssag – ud fra et forsigtighedsprincip midlertidigt Rigspolitiet til i relevant omfang at høre Udenrigsministeriet vedrørende konkrete ansøgninger om eksport af komponenter til F-35-fly fra Danmark.

På den baggrund har Rigspolitiet oplyst, at Rigspolitiet siden den 14. februar 2024 har anmodet Udenrigsministeriet om en udtalelse i sager, der vedrører udstyr, som skal indgå i F-35, og hvor modtageren er angivet som et EU-, EFTA- eller NATO-land, og slutbruger er angivet som ukendt. Udenrigsministeriet er siden den 14. februar 2024 blevet hørt af Rigspolitiet i fire sager om eksport af F-35-komponenter.

Når Udenrigsministeriet høres af Rigspolitiet i sager om udførsel af F-35-komponenter, tages der udgangspunkt i rammevurderingen for EU-, EFTA- og NATO-lande, herunder USA. Afhængig af den konkrete situation, kan Udenrigsministeriet fravige rammevurderingen, hvis helt særlige omstændigheder foreligger.

Det bemærkes, at rammevurderingen i forhold til USA løbende vurderes.

Det bemærkes endvidere, at Udenrigsministeriets udenrigs- og sikkerhedspolitiske vurderinger foretages på høringstidspunktet. Vurderingen foretages således med afsæt i den situation, der gør sig gældende, og de oplysninger, herunder om slutbrugeren, der er tilgængelige på det pågældende tidspunkt, hvor Udenrigsministeriet modtager ansøgningen i høring fra Rigspolitiet.”

Den 17. december 2024 blev der på ny foretaget en genvurdering af rammevurderingen på baggrund af situationen i Mellemøsten og en række landes eksport til Israel. Af den opdaterede rammevurdering fremgår bl.a. følgende:

”Nedenstående udgør en samlet vurdering af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn i forhold til EU-, EFTA og NATO-lande, der kan lægges til grund for afgørelser om udførsel af militært teknologi eller –udstyr til denne landegruppe.

Vurderingen er foretaget med udgangspunkt i tidligere indhentet information samt en høring af 25. oktober 2024 af danske ambassader, som har

indsamlet information og indgået i dialog mv. med de respektive landes myndigheder.

Der er på baggrund af situationen i Mellemøsten i forbindelse med høringsen den 25. oktober 2024 specifikt indhentet oplysninger om en række landes eksport til Israel, herunder mhp. at vurdere, om den aktuelle situation i Mellemøsten har givet anledning til justeringer i deres tilgang til eksportkontrol.

For så vidt angår den aktuelle situation i Mellemøsten, herunder i Israel, skal det således særligt bemærkes, at Den Internationale Domstol i Haag (ICJ) senest i kendelse af 24. maj 2024 om foreløbige foranstaltninger bl.a. har slået fast, at Israel ikke har godtgjort, at civilbefolkningen i Gaza har modtaget den nødvendige humanitære beskyttelse. Derudover slog ICJ i en rådgivende udtalelse af 19. juli 2024 fast, at den israelske tilstedeværelse i de besatte palæstinensiske områder, herunder Vestbredden, Østjerusalem og Gaza er ulovlig og skal bringes til ophør snarest muligt. Flere rapporter, heriblandt fra FN's Undersøgelseskommission har vurderet, at Israel har begået krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, samt at utilstrækkelig nødhjælp til Gaza har medført en ekstremt alvorlig humanitær situation. Endelig har Den Internationale Straffedomstol den 21. november 2024 udstedt arrestordrer mod hhv. premierminister Benjamin Netanyahu og tidligere forsvarsminister Yoav Gallant for krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

...

USA

Særligt ift. USA bemærkes, at man fra amerikansk side har undertegnet FN's våbenhandelstraktat, men ikke ratificeret denne.

Dansk eksport til USA omfatter militært teknologi og -udstyr i form af færdige produkter/systemer samt delkomponenter til indarbejdelse i andre produkter/systemer. Sidstnævnte omfatter bl.a. danske virksomheders underleverancer til bi- og multilaterale samarbejdsprojekter som F-35-programmet.

Udenrigsministeriet har med henblik på opdatering af rammevurderingen via ambassaden i Washington indhentet oplysninger fra relevante myndigheder i USA om amerikansk eksportkontrolpraksis.

Overordnet har dialogen bekræftet, at USA's nationale eksportkontrol fortsat grundlæggende varetager samme hensyn som Rådets fælles holdning og FN's våbenhandelstraktat, herunder bl.a. hensynet til menneskerettigheder, humanitær folkeret og regional stabilitet. Den nuværende amerikanske administrations grundlæggende principper for våbeneksport fremgår af Biden-administrationens Conventional Arms Transfer Policy.
... [tekst udstreget]

For så vidt angår den aktuelle situation i Mellemøsten, herunder i Israel, er det oplyst, at amerikanske beslutninger om eksporter til Israel træffes fra sag-til-sag og med særligt fokus på den specifikke kapacitet og kontekst.

... [tekst udstreget] I fortrolighed er det fra amerikansk side herudover oplyst, at ... [tekst udstreget].

I fortrolighed er det fra amerikansk side oplyst, at ... [tekst udstreget].

På baggrund af de indhentede oplysninger vurderes samlet, at USA fortsat ses at have evnen og viljen til at gennemføre en effektiv national eksportkontrol i forbindelse med senere reeksport til Israel. ... [tekst udstreget]. Den amerikanske våbeneksportkontrol ses således fortsat at varetage de samme principielle hensyn som våbenhandelstraktaten og Rådets fælles holdning."

Opdateringen af rammevurderingen gav herefter ikke Udenrigsministeriet anledning til en ændret vurdering, heller ikke i forhold til allerede eksisterende eksporttilladelser.

De konkrete tilladelser

Rigspolitiet har i de omtvistede afgørelser meddelt tilladelse til udførsel af våbenkomponenter i forbindelse med F-35 samarbejdet.

Den 29. april 2019 meddelte Rigspolitiet i to tilfælde Terma A/S og Terma Aerostructures A/S tilladelse til udførelse af våbenkomponenter til USA med gyldighed til den 8. maj 2024. Som vilkår for tilladelserne fremgår:

"Det er et vilkår for tilladelsen, at der alene udføres ikke-dødbringende materiel til modtagere i USA, som er omfattet af F-35 programmet."

Den 8. januar 2021 meddelte Rigspolitiet Terma Aerostructures A/S tilladelse til udførsel af våbenkomponenter til F-35 programmet til Storbritannien. Det fremgår af tilladelsen, at slutbrugeren har adresse i USA. Tilladelsen var gyldig i 5 år, men er efter det oplyste erstattet af afgørelsen af 6. februar 2025 og derfor returneret af virksomheden til Rigspolitiet.

Den 15. november 2021 meddelte Rigspolitiet Terma Aerostructures A/S tilladelse til udførsel af våbenkomponenter til F-35 programmet Canada. Det fremgår af tilladelsen, at slutbrugeren har adresse i USA. Tilladelsen er gyldig i 5 år.

Af begge tilladelser fremgår, at det er et vilkår, at der alene udføres ikke-dødbringende materiel.

Ved to afgørelser af 24. november 2021 blev det tilladt FJ Industries A/S at udføre våbenkomponenter til henholdsvis Polen og Norge. Det fremgår af afgørelserne, at slutbrugeren er ukendt. Tilladelserne var gyldige i 3 år.

Den 22. september 2022 meddelte Rigspolitiet Terma Aerostructures A/S tilladelse til udførsel af dele til F-35 kampfly til Holland. Det fremgår af tilladelsen, at slutbrugeren har adresse i USA. Tilladelsen er gyldig i 3 år.

Den 16. november 2022 meddelte Rigspolitiet Multicut A/S tilladelse til udførsel af dele til F-35 kampfly omfattet af Joint Strike Fighter programmet til USA, som modtager og slutbruger. Tilladelsen er gyldig til den 15. november 2027.

Det fremgår af tilladelsen, at det er et vilkår, at der alene udføres ikke-dødbringende materiel.

Den 27. februar 2024 meddelte Rigspolitiet Terma Aerostructures A/S tilladelse til udførsel til Norge af dele til F-35 kampfly. Slutbrugeren er oplyst som ukendt. Tilladelsen er gyldig i 3 år.

Ved to afgørelser af 8. maj 2024 meddelte Rigspolitiet Terma Aerostructures A/S og Terma A/S tilladelse til udførsel af dele til F-35 kampfly til USA. Slutbrugeren er oplyst som ukendt. Tilladelserne er gyldige til den 7. maj 2029.

Den 11. december 2024 meddelte Rigspolitiet tilladelse til udførsel af dele til F-35 kampfly til Norge. Slutbrugeren er oplyst som ukendt. Tilladelsen er gyldig til den 11. december 2027.

Den 6. februar 2025 meddelte Rigspolitiet Terma Aerostructures A/S tilladelse til udførsel til Storbritannien af dele til F-35 kampfly. Slutbrugeren er oplyst som ukendt. Tilladelsen er gyldig til den 5. februar 2030.

Det fremgår af afgørelserne af 8. maj 2024 og 6. februar 2025, at det er et vilkår for tilladelsen, at modtagerne er omfattet af F-35 programmet, og at der alene udføres ikke-dødbringende materiel.

Sagsøgerne

Mellemfolkeligt Samvirke

Af Mellemfolkeligt Samvirkes vedtægter fremgår bl.a.:

”§ 1 Formål

Mellemfolkeligt Samvirkes formål er at fremme mellemfolkelig forståelse og solidaritet, for gennem et samarbejde over nationale og kulturelle grænser at bidrage til en bæredygtig global udvikling og en retfærdig fordeling af jordens rigdomme.

...

§ 12 Medlem af ActionAid International

Stk. 1.

MS er medlem af ActionAid International. Medlemskabet bygger på en medlemsskabsaftale mellem MS og ActionAid International.

...”

ActionAid International har udgivet rapporter om situationen og udviklingen i Gaza og på Vestbredden, herunder om konsekvenserne for den palæstinensiske befolkning ved de israelske angreb på Gaza.

Oxfam Danmark

Af Oxfam Danmarks vedtægter fremgår om organisationens formål:

”§ 2. Formål

Oxfam Danmark er en non-profit medlemsorganisation, som arbejder for en retfærdig verden, hvor alle mennesker har lige adgang til uddannelse, indflydelse og ressourcer. Oxfam Danmark arbejder med udvikling i udvalgte lande og bekæmper i Danmark og internationalt årsagerne til fattigdom og ulighed.”

I 2003 lancerede Oxfam og Amnesty International sammen med IANSA en kampagne for effektiv våbenkontrol, ”Control Arms”, med henblik på regulering af våbensalg.

Af Oxfams briefing ”The Final Countdown” fra juli 2012 fremgår bl.a., at Oxfam argumenterede for, at traktaten også skulle regulere handel med våbenkomponenter og dele, og at traktaten skulle indeholde et kriterium om, at handel med våben og våbendele skulle forhindres, hvis der var risiko for, at de kunne blive anvendt til krænkelse af menneskerettigheder.

Oxfam har udarbejdet en række rapporter, der dokumenter konsekvenserne af krigen i Gaza for civilbefolkningen.

Amnesty International Danmark

Af vedtægterne for Amnesty International Danmark fremgår bl.a.:

”§ 2 Foreningens formål

Foreningen er den danske afdeling af Amnesty International og arbejder for menneskerettighederne i henhold til vedtægterne for den internationale organisation ”Amnesty International”.”

Af Amnesty Internationals vision, mission og kerneværdier, fremgår bl.a. (dansk oversættelse):

”VISION & MISSION

Amnesty Internationals vision er en verden, hvor hvert eneste menneske nyder alle de menneskerettigheder, som er nedfældet i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder og de internationale menneskerettighedskonventioner og -standarder.

For at opfylde denne vision er det Amnesty Internationals mission at foretage efterforskning og en aktiv indsats rettet mod at forebygge og gøre en ende på alvorlige krænkelse af disse rettigheder.

KERNEVÆRDIER

Amnesty International er et globalt fællesskab af menneskerettighedsforkæmpere med principperne om international solidaritet, effektiv aktion for individuelle ofre, global dækning, menneskerettighedernes universalitet og udelelighed, upartiskhed og uafhængighed, og demokrati og gensidig respekt.”

Af Amnestys interne kvartalsrapport 4 af 1. oktober 2006 om den såkaldte Control Arms-kampagne fremgår, at Amnesty International i 2006 arbejdede med et mål om at beskytte menneskerettighederne under væbnede konflikter, og at organisationen i den forbindelse havde som målsætning gennem lobbyvirksomhed over for danske repræsentanter af parlamentariske forsamlinger, Folketinget og den danske regering at få påbegyndt forhandlinger inden for FN om en international, juridisk bindende våbentraktat inden udgangen af 2006.

Det fremgår af ”Amnesty International Fact Sheet” af 4. marts 2013, at Amnesty International i oktober 2003 sammen med bl.a. Oxfam lancerede en kampagne for en global våbenhandelstraktat, der omfattede flere end 100 lande, og at Amnesty International i 2010 og 2011 sammen med bl.a. Røde Kors bidrog til, at der i udkastet til våbenhandelstraktaten blev indsat en indledende bestemmelse om, at de kontraherende parter erkender de sikkerhedsmæssige, sociale, økonomiske og humanitære følger af ulovlig og ureguleret handel med konventionelle våben.

Af ”Amnesty International’s Global Strategic Framework (2022-2030)” fremgår bl.a.:

”VI. OUR FLEXIBLE AREAS OF WORK”

...

Access to justice and redress – Amnesty International will continue to monitor humanitarian and human rights violations in armed conflict situations and ensure victims of crimes under international law have access to justice and redress.”

Amnesty International har i perioden 2022-2024 udarbejdet flere rapporter om overtrædelser af den humanitære folkeret og menneskerettighedskrænkelser i Gaza. Rapporterne er efter det oplyste anvendt af FN i vurderinger af situationen i Palæstina.

Al-Haq

Af vedtægterne for Al Haq fremgår bl.a.:

”Article 4
Visions and Goals of the Organisation

1. The vision of the Organisation shall be that the Palestinian people enjoy complete freedom from the racist colonial occupation, exercise their inalienable rights in accordance with the rules of International Law, and build their democratic society in which the rule of law is applied and human rights are safeguarded in pursuance of international standards. In the interim, the International Humanitarian Law and Human Rights Law shall be upheld and applied.

2. The mission of the Organisation shall be to disseminate, publicise, and defend human rights and the principle of the rule of law in accordance with the rules and norms of the International Human Rights Law throughout the Palestinian territory, using all the professional and legal means and tools and technological advancements of the modern era. It shall prosecute perpetrators and accomplices of violations, using all available legal means and mechanisms at all levels in disregard of the identity of their perpetrators in the Palestinian territory.

...

Article 5

Goals of the Organisation

...

7. File complaints, institute and follow up on actions at law and judicial and legal proceedings before competent bodies at the national level in different States as well as at the international level, before international courts, national courts in different States, and before national and international prosecutors and public prosecutions on every matter relating to human rights and International Humanitarian Law, including cases and complaints pertaining to the prosecution of persons responsible for war crimes, crimes against humanity, and any acts which are deemed to be crimes under the International Law, international instruments, and/or international conventions, and submit claims of compensation to the benefit of affected persons and victims, in its personal capacity - as an Organisation - and/or on behalf of the victims of such crimes, against individuals of any capacity whatsoever, companies, States, groups, organisations, parties, institutions, alliances, movements, and/or any relevant authorities or bodies."

Forklaringer

Der er for landsretten afgivet forklaring af generalsekretær Tim Whyte, generalsekretær Lars Koch, generalsekretær Vibe Klarup og General Director Shawan Jabarin.

Generalsekretær Tim Whyte har forklaret blandt andet, at han er generalsekretær for Mellemløkeligt Samvirke, hvilket han har været i 8 år. Han er uddannet i økonomihistorie med en overbygning i journalistik. Han har tidligere arbejdet for forskellige civilsamfundsorganisationer i både udlandet og Danmark.

Mellemløkeligt Samvirke blev grundlagt i 1944 af Fredsbevægelsen og Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed i forbindelse med genopbygning

gen af Europa efter krigen. Civilsamfundet skulle i den forbindelse spille en aktiv rolle som vagthund. Det var staterne, der skulle genopbygge samfundet, mens civilsamfundet skulle sikre den åndelige opbygning. I den første tid var der som følge heraf særligt fokus på Europa, men senere rettede de blikket mod afkolonisering af Afrika og Asien. Mellemlfolkeligt Samvirke tog initiativ til en større konference, der førte til opstarten af det bilaterale udviklingsprogram Danida. Efter verdenstopmødet i Rio i 1992 er fokus nu på en bæredygtig udvikling.

Mellemlfolkeligt Samvirke er rodfæstet i almindelige menneskers engagement. De har et frivillige program. Mellemlfolkeligt Samvirke har altid set sin rolle som en folkelig medspiller i forhold til staten. De har fra starten diskuteret, hvordan de skal håndhæve deres rolle, når de samtidig modtager midler fra staten. De arbejder med et armlængdeprincip, hvilket den danske stat bakker op om. Det er også sådan, de arbejder internationalt, hvor de støtter civilsamfundsorganisationer, der forholder sig kritisk til staterne, så der er respekt for demokrati og menneskerettigheder.

De har 20.000 medlemmer, der er involveret på mange måder. De har økonomiske bidragsydere, men også frivillige der rejser ud i verden. Forud for den 7. oktober 2023 havde de også et program i Palæstina. Deres fokus har de seneste år været meget på konflikten mellem Israel og Palæstina. De har arbejdet for våbenhvile og frigivelse af gidslerne, men også for en anerkendelse af Palæstina som stat. De har afholdt forskellige arrangementer om konflikten i mange år, og det er et område, der typisk skaffer dem nye medlemmer. Medlemmerne ønsker, at der er nogen, der står vagt om konventionerne.

Finansieringen af Mellemlfolkeligt Samvirke sker gennem bidrag fra medlemmerne, samt fra fonde. De driver også en række caféer og restauranter. 50-60 % af deres finansiering kommer fra Udenrigsministeriet og går til deres internationale arbejde. Arbejdet i Danmark finansieres gennem medlemmer eller private fonde. De modtager også bidrag fra private støtter i Danmark.

Det ligger grundlæggende i deres form, at de vil fremme en bæredygtig udvikling ved demokrati, hvor almindelige mennesker får lov til at spille en rolle. Det er den måde, de arbejder på, hvor engagementet udøves via civilsamfundsorganisationer.

De trådte i 2009 ind i Action Aid. Det gjorde de af flere grunde. Der var bl.a. sket en bevægelse væk fra tanken om, at hjælpearbejde skulle styres fra donorlande mod i højere grad at sikre, at lokale stemmer kunne komme til orde. Mellemlfolkeligt Samvirke ledte i den forbindelse efter en global organisation med lokale civilsamfundsorganisationer, der varetager funktionerne i de enkelte

lande. Der er tale om selvstændige juridiske enheder, der er medlemmer af føderationen.

Action Aid International er organiseret som en forening, hvor medlemmerne er de respektive lande. Der afholdes en international generalforsamling, der vælger en bestyrelse. Der er et internationalt globalt sekretariat, der understøtter de enkelte lande og tager styringen på det humanitære område. Der er af de forskellige lande valgt en international ledelse, der består af deltagere fra de enkelte lande. Han er selv en del heraf, valgt af de europæiske lande. Den danske afdeling bidrager finansielt til ledelsen og de forskellige lande, de har projekter i.

De forskellige medlemmer indgår aftaler med hinanden direkte. Af de 270 millioner, der er Mellemløbet Samvirkes omsætning, går omkring 10 millioner til den internationale afdeling. Danida-midlerne anvendes direkte til konkrete programmer med andre Action Aid-medlemmer

Ihart (International Humanitarian and Resilience Team) er Action Aids centrale center, der i tilfælde af humanitære kriser kan rykke ind med planlægningsressourcer og konkret nødhjælp. I Palæstina har de haft et langvarigt arbejde med at få unge til at engagere sig i demokrati, og de har oprettet kvindekrisecentre mv. Da krigen brød ud, blev disse projekter umuligt at gennemføre, og i sådanne situationer omdannes disse projekter til humanitært arbejde alt efter, hvad situationen kalder på.

De arbejder med fortalerarbejde gennem den internationale organisation. Det er tematisk opdelt og kan f.eks. handle om sundheds- eller uddannelsessystemet i forskellige lande, men også i høj grad om klimaet. Det handler også om humanitært arbejde og om at undgå korruption.

Der er særlige områder, som forskellige nationale medlemmer varetager. Mellemløbet Samvirke arbejder med unge på vegne af hele organisationen, herunder driften af deres højskoler. De udgiver også rapporter om humanitære kriser i udlandet, herunder om gravides situation under krigen.

Før 7. oktober 2023 havde de i samarbejde med Udenrigsministeriet lokale projekter i Palæstina. Det var lokalt ansatte, der havde ansvar for at implementere programmet, der blev udmøntet igennem lokale civilsamfundsorganisationer. Det er et krav fra Danida, at det sker gennem lokale. Det er imidlertid stadig deres ansvar, hvordan pengene bliver brugt, og sikkerheden er ligeledes deres ansvar. Det er sådan, man driver udviklingsbistand i dag. Der er ikke tale om uddelegering af ansvaret.

Der har været tale om en ekstraordinær situation i Gaza, der har været en af de mest voldsomme kriser at arbejde i, fordi det har været så svært at fastholde humanitær ret. Infrastrukturen er ødelagt, hospitalerne er ødelagte, og steder, folk har søgt tilflugt, er også blevet ødelagt. Det er den konflikt, hvor det største antal humanitære medarbejdere er blevet dræbt. Tre af deres kolleger har fået deres hjem ødelagt under angreb. De humanitære regler overholdes ikke, hvilket gør deres arbejde svært at udføre. Det videreformidler de til de danske myndigheder.

Det har været en stor beslutning for Mellemlfolkeligt Samvirke at anlægge denne sag. De har ikke tidligere ført sager ved domstolene, men det er en så alvorlig situation, at det er nødvendigt. Der er et hul i den humanitære folkeret, der bliver større, når Danmark leverer våben dertil. Det er både et principielt og konkret problem, der påvirker deres arbejde. Det humanitære system er i krise på grund af den manglende respekt for de humanitære regler.

I denne tid ses lande, der tilsidesætter internationale forpligtelser med henvisning til deres sikkerhed. I de tilfælde skal civilsamfundsorganisationer kunne gribe ind. Hvis ikke, vil systemet smuldre.

Det er ikke kun staterne, der skal kunne vurdere, om den afvejning er foretaget korrekt. Der skal være et talerør for almindelige mennesker. Det er deres opfattelse, at de har udtømt deres øvrige værktøjer.

Mellemlfolkeligt Samvirke er åbenlyst påvirket af den manglende respekt for den humanitære folkeret i Gaza, men herudover fungerer de som vagthund om disse forpligtelser. De spiller en rolle i forhold til politikere og gennem kampagner, herunder f.eks. om pensionssekskabernes investeringer i problematiske ting.

Generalsekretær Lars Koch har forklaret blandt andet, at han har arbejdet i Oxfam Danmark i en årrække, de seneste 3 år som generalsekretær. Han er uddannet cand.scient.pol.

Organisationen, der i dag er Oxfam Danmark, blev oprindeligt etableret som en dansk underafdeling af World University Service (WUS) for 59 år siden. Som WUS Danmark udførte de primært solidaritetsarbejde. I 1991 blev de en del af Ibis, som er en mere programbærende organisation, og de begyndte i højere grad at udføre langsigtet udviklingsarbejde, blandt andet i Afrika og Nicaragua. De har altid arbejdet med en ambition om at ændre på de strukturelle årsager til ulighed og uretfærdighed. I 2014 besluttede de sig for at blive en del af Oxfam, og i 2016 blev de formelt medlem. Baggrunden var, at de ønskede også at udføre humanitært nødhjælpsarbejde, hvilket kræver en stor organisation. Oxfam er en stor organisation og har en stærk stemme. De arbejder således dels

med at prøve at redde liv via nødhjælpsarbejde, dels med at søge at ændre uretfærdige strukturer, der holder folk fast i fattigdom og undertrykkelse.

I dag er Oxfam Danmarks omsætning ca. 350 mio. kr. om året, og de er en af de største medlemsorganisationer i Danmark. Pengene kommer dels fra de ca. 8.300 medlemmer i Danmark (20 mio. kr.), dels og navnlig fra danske fonde og bilaterale donorer. De modtager ca. 140 mio. kr. om året fra Danida.

Oxfam Danmark har en årlig generalforsamling, der vælger en bestyrelse. Der er ca. 70 ansatte. Oxfam Danmark deltager i ledelsen af Oxfam International via generalforsamlingen (Assembly). Der er 23 selvstændige medlemsorganisationer (affiliates) i Oxfam International. Bestyrelsen vælges af generalforsamlingen. Oxfam Danmark betaler ca. 5 mio. kr. til Oxfam International for de services, som de modtager, og til organisationen. Resten af deres midler går til de enkelte aktiviteter, landeprojekter mv.

De har ikke måttet ændre på deres målsætning i forbindelse med optagelsen i Oxfam International. De er bundet af Oxfam Internationals 10-årige rammestrategi. De har deres egen delstrategi, alt efter hvor det passer bedst, at de bidrager.

De arbejder med fortalervirksomhed i Danmark via kampagner og dialog med ministerier og parlamentarikere på deres mærkesager. De har løbende haft dialog med Udenrigsministeriet vedrørende situationen i Gaza og den humanitære indsats og også omkring retlige forhold og våbensalg.

Deres formål er at arbejde for en retfærdig verden og med udvikling i udvalgte lande, og de arbejder på dette ved at prøve at ændre strukturerne i de pågældende lande. Et eksempel kan være på uddannelsesområdet at opfordre til finansiering via opkrævning af skatter i det pågældende land. Det er lidt forskelligt, om arbejdet foregår via Oxfam Danmark eller Oxfam International – det er afhængigt af kapacitet. Der er 12 lande, hvor de har særligt prioriterede indsats, og et af landene er Palæstina, hvor de bidrager med dels udviklingsbistand, dels humanitær bistand.

Før oktober 2023 ydede de bistand med teknisk træning af unge og kvinder med henblik på opstart af virksomhed. Krigen umuliggjorde en fortsættelse af projektet. I stedet flyttede de deres virksomhed over i humanitær nødhjælpsbistand. De om-allokerer således midler og flytter aktiviteter til det, der er muligt. De har ca. 30 medarbejdere i Palæstina. Disse er ansat af Oxfam Palæstina. Det har været umuligt at få dem ud af landet, og deres arbejde, der blandt andet er finansieret af bidrag fra Oxfam Danmark, bliver så et andet. For at modtage midler fra donorerne mv., er det nødvendigt at være certificeret. Dette indebærer blandt andet en *duty of care* over for medarbejderne, og at arbejdet kan fo-

regå under ordentlige forhold. Det indebærer også en forpligtelse til at levere nødhjælp. De har en dialog med ambassaden og Udenrigsministeriet med hensyn til, hvordan man kan skabe sikkerhed omkring leveringen af nødhjælp. Det er umuligt at levere nødhjælp i denne konflikt, hvilket står i modsætning til andre konfliktområder. Humanitære organisationer anses for neutrale, og normalt kan der indgås aftaler om levering af nødhjælp. Det har imidlertid været umuligt at komme ind i det nordlige Gaza, navnlig slut 2024, hvor der foregik det, som de anså for at være en etnisk udrensning. Desuden er det meget svært at skabe sikkerhed omkring leveringen af nødhjælp. Helt fra begyndelsen har der været en række konkrete tilfælde, hvor medarbejdere er blevet evakueret/fordrevet gentagne gange, og der har været partnere, der er blevet slået ihjel af bomber.

Oxfam International har siden 1999 sammen med Amnesty International arbejdet for at få vedtaget våbenhandelsstraktaten. Oxfam Danmark har været med til at følge op på, om traktaten bliver overholdt, blandt andet i Yemen og Syrien. Det fylder rigtig meget at håndhæve det internationale regelbaserede system baseret på menneskerettigheder, så der ikke sker folkedrab og andre klare brud på krigens love.

De har løbende haft en udmærket dialog med Udenrigsministeriet. Ministeriet deler deres bekymringer for den humanitære situation i Gaza. De har imidlertid oplevet, at der ikke har været lydhørhed over for problemet med brugen af våben mod civile. Der er heller aldrig sket så mange drab på nødhjælpsarbejdere og journalister som under denne konflikt. Når Danmark har valgt at opretholde eksporten til F-35, så ser Oxfam Danmark det som et brud på våbenhandelsstraktaten.

De har aldrig tidligere anlagt sager i Danmark. Oxfam International har anlagt sager om noget tilsvarende i enkelte andre lande. De arbejder for at opnå en beskyttelse af civile og vil herunder arbejde for stoppe en våbenhandel i en situation, hvor der er en klar risiko for, at våbene bliver brugt til krigsforbrydelser. De har mandat til at hjælpe mennesker, som er i nød, og det primære problem i Gaza har været en sikkerhedssituation, hvor mange er døde som følge af bombeangreb. Hvis Oxfam Danmark ikke skulle have en klar interesse i det, hvem skulle så. Sagsanlægget hænger også sammen med det, de normalt arbejder for. Formålet er også at beskytte deres medarbejdere og deres partnere.

Det er afdelingen i Danmark, som har ansvaret for, hvad der foregår i Danmark. Oxfam Danmark er en selvstændig juridisk enhed. Når han siger "vi", mener han, at det er Oxfam Danmarks ansvar som led i deres *duty of care* over for deres medarbejdere. I Oxfam Danmark har de også et ansvar for at rapportere over for donorerne. Det er rigtigt, at medarbejderne i Palæstina er ansat af en anden juridisk enhed, nemlig Oxfam Palæstina.

De ønsker eksporten stoppet med det samme for at beskytte civile. Det er et forsøg på at gøre, hvad de kan. Hvis Danmark stoppede våbeneksporten, ville det formentlig have en effekt, men det handler jo også om det principielle, at Danmark skal overholde den humanitære folkeret.

Generalsekretær Vibe Klarup har forklaret blandt andet, at hun er generalsekretær i Amnesty International og har været det i omkring 3 år. Hun er uddannet cand.scient.adm. og har igennem sin karriere arbejdet i forskellige civilsamsfundsorganisationer med særligt fokus på socialt udsatte. Hun har rådgivet skiftende regeringer om civilsamsfundets rolle som vagthund og har været medlem af Ytringsfrihedskommissionen.

Amnesty International blev stiftet i 1961 af en gruppe advokater. Organisationens hovedfokus var dengang rettet mod uretmæssigt fængslede og torturofre, men har sidenhen udviklet sig til verdens største medlemsbaserede menneskerettighedsorganisation. De har medlemmer i 150 forskellige lande og 70 landekontorer.

En af de største udvidelser af Amnesty Internationals formål fandt sted i 90'erne, hvor man besluttede sig for også at fokusere på våbenkontrol. Organisationen har løbende udviklet sig, men deres hovedfokus har haft to ben: dels dokumentation af krænkelser af menneskerettigheder i krige og konflikter, dels politisk lobbyarbejde. De har bred folkelig opbakning og taler med en særlig vægt, fordi de er så mange. Derfor betragter hun dem også nærmere som en bevægelse i stedet for en organisation.

Den danske afdeling af Amnesty blev stiftet i 1964 og var dermed en af de første lokale afdelinger, der blev oprettet. Formålet er det samme for den danske afdeling. De har 60.000 medlemmer i Danmark.

Finansieringen af Amnesty kommer først og fremmest fra medlemmerne. Omkring 80-85 % af deres indtægter stammer fra private donationer. Herudover modtager de en smule fra fonde og lidt fra staten i form af tipsmidler. De modtager som udgangspunkt ikke statslige midler, da de gør meget ud af at være uafhængige. Deres omsætning svinger mellem 70-85 millioner om året. En del af midlerne, omkring 16-20 millioner om året, går til den internationale organisation, som opretholder en række ekspertfunktioner, som de som national organisation kan trække på.

Der er 49 medarbejdere i den danske organisation, fordelt i en økonomi- og administrationsafdeling, en kommunikationsafdeling, en afdeling for politiske kampagner og to afdelinger med fundraising.

I den danske organisation arbejder de først og fremmest med den dokumentation, der er tilvejebragt fra forskellige dele af verden, men de foretager også selvstændige undersøgelser af danske forhold. De samarbejder med forskellige myndigheder og har f.eks. leveret oplysninger om forholdene i Irak og Afghanistan. De deltager i lovforberedende arbejde og har været med til at få gennemført den nylige straffelovsændring om visse internationale forbrydelser. De foretager selv høringer og udarbejder høringssvar. De deler deres viden med politikerne.

Bestyrelsen i Amnesty Danmark vælger en "standing rep" til bestyrelsesledelsen i Amnesty International. Den pågældende deltager i en årlig generalforsamling og står i øvrigt til rådighed. Der vælges en international bestyrelse, der fastlægger de strategiske rammer og de menneskeretlige politikker, som herefter implementeres i de nationale organisationer. Der er tale om et større arrangement, der varer 3-4 dage og afholdes på skift forskellige steder i verden. Alle afdelinger er repræsenteret.

I Amnesty International er der en daglig global ledelse. Hun repræsenterer de europæiske og centralasiatiske grupper. De holder lange teams-møder et par gange i kvartalet. Amnesty International har en række ekspertteams med eksperter i bl.a. folkeret, tortur og menneskerettigheder. Det er ekspertteams, som alle de nationale afdelinger kan trække på. Det er også den internationale afdeling, der har et crisis response-team, der kan sendes ud i konflikter for at dokumentere krænkelser af krigens regler eller menneskerettigheder, ved bl.a. at opsamle våbendele, måle bombekrater, interviewe overlevede, samt evt. spor af våben på de sårede for at kunne vurdere, hvilken type angreb der er tale om. Herefter analyseres materialet. Deres dokumentation har en så høj kvalitet, at det anvendes af internationale domstole. Materialet bliver også sendt til de nationale afdelinger, så det kan indgå i deres arbejde og analyse af, hvem materialet skal deles med, hvilke offentlige samtaler der skal startes, hvilke medier der skal orienteres, og hvilke arrangementer der skal afholdes.

Amnesty Danmark bruger vældig lang tid med globale kolleger for at udvælge strategier, herunder hvilke kriser og konflikter, de skal koncentrere sig om. Lige nu har de et betydeligt fokus på Israel og situationen i Gaza.

Amnesty er i gang med en 10-årig strategiperiode, der er afstemt globalt. Strategien danner rammen for deres arbejde og er herefter tilpasset danske vilkår, så den er langt mere konkret.

En af Amnestys meget store kampagner har været mod våben. Amnesty er meget optaget af at beskytte civile i krige og konflikter, og våben spiller en afgørende rolle i den forbindelse. Det var Brian Wood, der fik idéen til en våbenregulering baseret på en stærk menneskeretlig tilgang. Tiden var moden til det ef-

ter Golfkrigen, der blev et paradigmeskifte for medlemmerne af Sikkerhedsrådet, der alle havde bidraget med våben til Saddam Hussein. På dette tidspunkt var der derfor lydhørhed over for at etablere en våbenhandelstraktat, hvorved der blev indført "Den Gyldne Regel", nemlig at eksport af våben er forbudt, hvis de dermed kan medvirke til brud på menneskerettighederne. Der blev indført EU-regler, mens det i FN tog en del længere tid og krævede store ressourcer.

Den gyldne regel er en bærende kraft for traktaten. Amnesty var med til at påvirke og bidrage til formuleringen af traktaten. I 2003 kørte Amnesty en kampagne for at få så mange mennesker rundt i verden til at bakke op om reguleringen. Kampagnen blev også ført i Danmark, hvor der blev sendt 18.500 billeder af personer, der ønskede regulering af våbenhandelen. Billederne blev sendt til den danske regering og Udenrigsudvalget med en opfordring til at lave en road map med henblik på at få udarbejdet en traktat. Flere medlemmer af Folketinget deltog i kampagnen med deres foto.

Kampagnen var fra dansk side rettet mod de danske myndigheder og de danske politikere med henblik på at få dem til at arbejde for en traktat. Det gik ikke så godt som håbet, men kampagnen blev genlanceret i 2011 med fokus på eksportdelen. De havde i den forbindelse ombygget en container, hvori der var information og undervisning om våbenhandel og eksport af våben.

I forbindelse med det danske formandskab for EU klædte de politikerne på til at kunne argumentere for en våbentraktat. Det er hendes klare indtryk, at de danske politikere er glade for den information, Amnesty med viden fra deres eksperter i det internationale sekretariat kan levere, og at politikerne efterspørger det.

Efter deres bidrag til at få etableret våbenhandelstraktaten er de nu gået over i en fase, hvor fokus er på den fortsatte implementering, samt på at våbenhandelstraktaten overholdes. De har forskellige teams, der arbejder med at dokumentere tilfælde, hvor traktaten brydes.

De arbejder stadig på to måder. De foretager dokumentation af våbenhandlen til Israel, herunder større analyser af, hvilke typer våben der sendes dertil. I sommer deltog udenrigsministeren i en konference om Våbenhandelstraktaten, hvor de prioriterede at deltage, så de kunne fremsætte deres anbefalinger. Det er en typisk måde for dem at varetage deres formål.

Amnesty har været i dialog med Udenrigsministeriet om våbenleverancer til Israel, Saudi Arabien og Yemen.

Amnesty har siden 2012 været forment adgang til Gaza, men finder lokale at indgå kontrakter med, som foretager dokumentation på deres vegne og efter deres instruktion. De har et fast samarbejde med internationale eksperter, der foretager analyser på baggrund af deres materiale.

Amnesty har anlagt denne retssag, fordi de efter samtaler med myndigheder og politikere oplever, at man deler deres bekymringer om de uproportionale angreb, der finder sted i Israel, men at den lydørhed ophører, når samtalen drejes ind på den danske eksport af våbendele. Derfor beder de nu om rettens vurdering af, om traktaten brydes. De har en forpligtelse til at påse, om traktaten overholdes. Der er en klar sammenhæng mellem deres arbejde og søgsmålet.

Det er den danske afdeling af Amnesty, der har anlagt sagen, fordi det handler om de danske myndigheders vurdering og således er en dansk sag.

General Director Shawan Jabarin har forklaret blandt andet, at han er chef for Al-Haq og bor i Palæstina. Han har studeret sociologi og international lov og humanitær ret. Han har arbejdet i Al-Haq siden 1987, blandt andet som juridisk rådgiver og chef for juridisk research, og siden 2006 som chef. Flere gange har han været administrativt tilbageholdt, anholdt og forbudt udrejse. Han har også været udsat for tortur. Han ved, hvad det vil sige at være frataget sine rettigheder. Han var den første samvittighedsfange, som Amnesty International tog kontakt til og anerkendte. Han har fulgt konflikten i Palæstina gennem mange, mange år.

Al-Haq er etableret af advokater i 1977 og er den første menneskerettighedsorganisation i Mellemøsten. Det første kontor stod for indsamling af oplysninger, herunder dokumentation fra øjenvidner og ofre for hændelser. Besættelsesstyrkerne har aldrig været i stand til at udfordre dem på deres oplysninger. Al-Haq er en non profit-organisation med en bestyrelse og generalforsamling i henhold til palæstinensisk lov. Generalforsamlingen består af 27 personer – kvinder og mænd, advokater, læger og andre med interesse for menneskerettigheder. Generalforsamlingen vælger en bestyrelse bestående af ni personer, som er ansvarlig for organisationen. Han er bestyrelsesformand. Organisationen har 45 ansatte. En del af dem arbejder fra Europa og Jordan, men størstedelen er i Palæstina, både i Gaza og på Vestbredden. Al-Haq har hovedkvarter i Ramallah. Frem til 1997 modtog Al-Haq af principielle grunde alene bidrag fra civile organisationer, men fra 1997 har de også modtaget støtte fra forskellige lande, blandt andet Norge, Sverige, Irland, Danmark, Tyskland og Spanien. De har flere gange fået Danida-midler og er lige nu i kontakt med Danida om bidrag for 2025.

Al-Haqs indsatser er dokumentation for krigsforbrydelser, fortalervirksomhed, kapacitetsopbygning i Palæstina og den arabiske region og samarbejde i forbin-

delse med internationale retssager. F.eks. støtter de Sydafrikas sag mod Israel og samarbejder med ICC. Derudover forestår de teoretisk træning for at vise, hvordan det udspiller sig, når al humanitær ret bliver overtrådt, sådan som det sker i Palæstina lige nu. Med henblik på dokumentation af krigsforbrydelser sender de feltarbejdere ud i områder, hvor der har været angreb, for at dokumentere disse ved at tage billeder, tegne kort, spørge øjenvidner osv. De træner deres feltstab i indhentning af oplysninger. Dokumentationen bruges i forhold til FN og andre internationale organisationer til sager på internationalt niveau, herunder til Sydafrikas sag mod Israel. De forsyner også journalister med oplysninger, hvis der ikke er tale om fortrolige oplysninger.

Juridiske midler står meget centralt for Al-Haq. Deres primære formål er retfærdighed i henhold til international lov for palæstinensere i Palæstina. Ellers vil befolkningen blive elimineret. Folk på gaden er begyndt at miste tilliden.

Baggrunden for det foreliggende søgsmål er, at Danmark er et af de lande, der producerer dele til F-35 fly. Han tog kontakt til de øvrige sagsøgere for at komme med i søgsmålet. De overvejer også at anlægge sag i Norge. Uden disse våben ville krigsforbrydelserne ikke have det niveau, som de har, og folkedrab ville ikke finde sted. De stræber mod med alle deres midler at lukke døren for forbrydelserne og dem, som støtter disse forbrydelser.

Deres arbejde i Gaza er konkret påvirket. Deres feltarbejdere er blev fordrevet fra sted til sted til sted. De benytter sig nu af den nyeste teknologi i forhold til indsamling af oplysninger og får hjælp af journalister og andre organisationer, der befinder sig i Gaza. Der er en midlertidig våbenhvile nu, men der begås fortsat krigsforbrydelser, da der ikke er adgang til medicin og fødevarer. Desuden åbnes der ild i Gaza af israelske soldater mod enkeltpersoner.

Hovedanbringender vedrørende realiteten

Organisationerne har overordnet gjort gældende, at våbenlovens § 6 skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Rådets Fælles Holdning og FN's våbenhandelstraktat. Der kan således ikke efter våbenloven lovligt gives tilladelse til permanent udførsel af våben, krigsmateriel, komponenter mv., såfremt dette måtte være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, og sådanne afgørelser er derfor ugyldige og/eller skal tilbagekaldes efter våbenlovens § 2 f.

Det følger af Danmarks internationale forpligtelser, at eksporttilladelse skal nægtes, når der består en klar eller overvejende (*overriding*) risiko for, at militært udstyr kan blive anvendt til at begå eller facilitere alvorlige krænkelser af den humanitære folkeret, og at myndighederne er forpligtede til at foretage en vurdering heraf forud for hver enkelt eksporttilladelse.

Det er en konsekvens af Israels omfattende angreb på Gazastriben og karakteren af angrebene, at udførsler til Israel af enhver form for militærteknologi og -udstyr, der er omfattet af EU's fælles liste over militært udstyr (FUSP 2023/c 72/02), indebærer en klar eller overvejende risiko for, at udstyret kan anvendes til at begå eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret i Gaza. Dette indebærer, at der ikke lovligt kan gives tilladelse til eksport til Israel eller til eksport til andre lande, hvor slutbrugeren er Israel.

For så vidt angår Danmarks eksport under F-35 programmet, gøres det gældende, at Udenrigsministeriet og Rigspolitiet ikke har foretaget en konkret vurdering af risikoen for, at materiellet kunne blive anvendt til krigsforbrydelser eller på anden måde kunne være i strid med våbenhandelstraktaten eller Rådets fælles holdning, forud for meddelelsen af tilladelse, men at denne vurdering i stedet er blevet overladt til de amerikanske myndigheder, der ikke er underlagt hverken FN's våbenhandelstraktat eller Rådets Fælles holdning.

Det må anses for dokumenteret, at F-35 kampfly med danske komponenter deltagere i angrebene i Gaza. Det gøres på den baggrund også gældende, at der består en klar risiko for, at danske komponenter til F-35 kampfly, kan anvendes til begå eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret.

Praksis under F-35 samarbejdet er således i strid med våbenlovens § 6, stk. 1, herunder for så vidt angår kravet om tilladelse i hvert enkelt tilfælde, ligesom der ikke forud for tilladelsen er foretaget den pligtige risikovurdering, der følger af FN's våbenhandelstraktat og Rådets fælles holdning. Afgørelserne om generelle tilladelser til eksport til USA udstedt under F-35 samarbejdet lider derved af væsentlige retlige mangler og er således ugyldige og/eller skal tilbagekaldes efter våbenlovens § 2 f.

Hensynet til Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser kan ikke tilsidesætte forpligtelsen til at forhindre krigsforbrydelser og sikre respekten for den internationale humanitære folkeret. Det fremgår af Rådets Fælles holdning artikel 2, stk. 5, litra a, at den potentielle virkning af eksporten af det militære udstyr for Danmarks og allierede forsvars- og sikkerhedspolitiekse interesser kan inddrages ved vurderingen af ansøgninger om tilladelse til våbeneksport, men at hensynet til forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser "ikke kan indvirke på hensynet til kriterierne om respekten for menneskerettighederne og regional fred, sikkerhed og stabilitet."

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har til støtte for frifindelsespåstanden overordnet gjort gældende, at organisationerne ikke har påvist et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at de anfægtede eksporttilladelser er ugyldige.

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet er enige med organisationerne i, at våbenlovens § 6 skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de EU-retlige og internationale forpligtelser. Der er imidlertid intet grundlag for at fastslå, at de gældende tilladelser til udførsel under F-35-programmet til USA er i strid med våbenlovens § 6, Rådets fælles holdning eller våbenhandelstraktaten.

I det foreliggende tilfælde har myndighederne vurderet, at det henset til (1) karakteren af de produkter, der udføres fra Danmark, (2) situationen i Gaza og (3) de modtager- og slutbrugerlande, der udføres til under F35-programmet, i lyset af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser samlet set ikke vil være i strid med Danmarks EU-retlige og internationale forpligtelser at udstede og opretholde de omhandlede tilladelser. Der er ikke påvist et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering af, at de udstedte tilladelser efter § 6, stk. 1, ikke er i strid med Danmarks EU-retlige og internationale forpligtelser, herunder er der ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering af tilladelseernes forenelighed hermed.

Våbenlovens § 6, jf. Danmarks EU-retlige og internationale forpligtelser, er ikke til hinder for, at danske myndigheder foretager de påkrævede risikovurderinger under hensyntagen til et princip om gensidig tillid til visse landegrupper, der er allierede demokratiske stater med lignende internationale forpligtelser og nationale våbeneksportkontrolregimer. Dertil kommer, at Danmark har en selvstændig sikkerhedspolitisk interesse i at kunne indgå i gensidigt forpligtende samarbejder med de pågældende lande, jf. også artikel 2, stk. 5, litra a, i Rådets fælles holdning og brugervejledningen til Rådets fælles holdning.

De er herunder ikke i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at Udenrigsministeriet ved sin samlede vurdering har tillid til de amerikanske myndigheder i den forstand, at Udenrigsministeriet i rammevurderingen tager hensyn til de amerikanske myndigheders håndtering af eventuel reeksport. Dette er i overensstemmelse med artikel 2, stk. 7, litra c, i Rådets fælles holdning. Risikoen for reeksport har Udenrigsministeriet taget højde for ved de løbende vurderinger af situationen, hvoraf det også fremgår, at man fra dansk side vil overvåge udviklingen og holde løbende tæt kontakt med USA og andre partnere med henblik på at sikre fortsat respekt for Danmarks internationale forpligtelser på våbeneksportkontrolområdet.

Israel er ikke anført som modtager- eller slutbrugerland i nogen af de gældende tilladelser til udførsel under F-35-programmet. Udenrigsministeriet har dog kendskab til, at USA tidligere har eksporteret og fortsat eksporterer militærteknologi og-udstyr til Israel, inkl. F-35-fly. Dette var bl.a. også baggrunden for, at Udenrigsministeriet i januar 2024 foretog en ny vurdering af den gældende rammevurdering, for så vidt angår eksport til USA i lyset af Israel/Hamas-konflikten.

Der gælder en ganske høj tærskel for, hvornår en risiko for alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret er tilstrækkelig stor til, at der skal nægtes eksporttilladelse i henhold til Danmarks EU-retlige og internationale forpligtelser, idet risikoen efter Rådets fælles holdning og våbenhandelstraktaten skal være "klar" eller "overvejende". Det er ikke oplyst, om de konkrete komponenter vil indgå i kampfly, som skal eksporteres til Israel, ligesom det er uklart, til hvilket formål de skal anvendes, idet det bemærkes, at Israel også anvender F-35-kampfly i forbindelse med Israels selvforsvar. Dette er også et kriterium, der kan indgå i vurderingen i henhold til artikel 2, stk. 5, litra a, i Rådets fælles holdning.

De sagsøgte gør endelig gældende, at det ved landsrettens prøvelse bør indgå, at sagsøgernes anbringender i væsentligt omfang angår spørgsmål, som har nær sammenhæng med regeringens prærogativer i udenrigspolitiske anliggender. Danske myndigheder har en betydelig skønsmargin ved vurderingen af rækkevidden af den type folkeretlige normer, som påstås tilsidesat, herunder fordi denne vurdering har sammenhæng med vurderingen af, om de anfægtede tilladelser harmonerer med Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. At de danske myndigheder skal tillægges en vid skønsmargin i det foreliggende tilfælde, understøttes desuden af blandt andet af, at våbenlovgivningen anerkender, at tilladelser til våbeneksport kræver vanskelige og komplekse udenrigs- og sikkerhedspolitiske vurderinger. Der skal derfor være et sikkert grundlag for tilsidesættelse af de skøn, som de anfægtede tilladelser er baseret på. Et sådant tilstrækkeligt sikkert grundlag er ikke påvist.

Anbringender vedrørende spørgsmålet om retlig interesse

Organisationerne har i sammenfattende processkrift af 18. februar 2025 anført følgende til støtte for påstanden om sagens fremme og har i det væsentligste procederet i overensstemmelse hermed:

"5.1 OVERORDNEDE ANBRINGENDER

Til støtte for den nedlagte påstand om, at sagen fremmes til realitetsbehandling, gøres det overordnet gældende, at sagsøgerne har retlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande under hovedsagen, og dermed søgsmålskompetence, hvorfor sagen skal fremmes til realitetsbehandling.

Det gøres gældende, at afgørelsen af hvorvidt de enkelte sagsøgere har søgsmålskompetence skal ske på baggrund af en konkret og samlet helhedsvurdering af hver enkelt sagsøgers interesse i at få påbedømt de nedlagte påstande.

Det gøres overordnet gældende, at sagens hovedspørgsmål om, hvorvidt der lovligt kan eksporteres militært teknologi og -udstyr under F-35 programmet, eller om der består en klar risiko for, at det eksporterede under de omstridte tilladelser kan anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser i Gaza, falder inden for sagsøgernes formål.

Det gøres gældende, at sagsøgerne har en så stærk tilknytning til sagens tema og en så væsentlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande, at de har søgsmålskompetence i denne sag.

Sagsøgerne består af fire individuelle og uafhængige menneskerettigheds- og udviklingsorganisationer, der alle har som overordnet formål og virke at arbejde for respekten for den internationale folkeret og for beskyttelsen af menneskerettighederne, og som på hver sin vis arbejder for at beskytte og fremme rettighederne for civile i Gaza.

Organisationerne har således alle en konkret, individuel, aktuel og væsentlig interesse i, at den danske stat respekterer folkeretten ved at sikre, at dansk eksport af militærteknologi og -udstyr ikke sker, når der er risiko for, at det eksporterede udstyr kan anvendes til eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret.

Det gøres således overordnet gældende, at alle fire sagsøgere har retlig interesse i denne sag i kraft af deres struktur, formål og særlige interesse i at sikre respekten for den internationale menneskeret og den humanitære folkeret, samt de danske myndigheders overholdelse heraf i forbindelse med udstedelse af tilladelser til våbeneksport, hvoraf en del af det eksporterede ender i Israel.

Det gøres således gældende, at en samlet vurdering af sagsøgernes påstande, og af hver enkelt sagsøgers formål og arbejde og særlige interesse fører til, at organisationerne har en så væsentlig retlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande, at de har søgsmålskompetence.

Det gøres endvidere overordnet gældende, at sagen i øvrigt er egnet til domstolsprøvelse, og at der består en konkret og aktuel retstvist.

Det gøres ligeledes gældende, at en afvisning af sagen vil betyde, at der ikke vil være mulighed for domstolskontrol med de danske myndigheders behandling af sager om våbeneksport efter våbenloven, idet der ikke kan peges på andre potentielle sagsøgere, der ville være mere nærliggende til at varetage denne interesse.

5.2 BETINGELSERNE OG BAGGRUNDEN FOR SAGSØGERNES SØGSMÅLSKOMPETENCE

Betingelserne for adgangen til at anlægge og få behandlet sager om offentlig myndighedsudøvelse ved domstolene er kun i begrænset omfang reguleret ved lov.

Det følger af grundlovens § 63, at domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, og af retsplejelovens § 255, fremgår, at det afgøres af lovgivningens almindelige regler, hvem der kan føre retssag ("Hvo der er ret sagsøger eller sagvolder, afgøres efter lovgivningens almindelige regler").

Spørgsmålet om søgsmålskompetence afgøres på baggrund af den konkrete sags omstændigheder, hvor retten tager stilling til, om den enkelte sagsøger har en sådan konkret, aktuel og væsentlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande, at sagen skal fremmes.

Der gælder ikke i dansk ret et generelt princip om *actio popularis*, altså en generel søgsmålsret. Domstolene afgør endvidere konkrete retstvister, og såkaldt abstrakt normkontrol anerkendes derfor som udgangspunkt ikke, ligesom helt generelle problemstillinger som udgangspunkt er afskåret fra domstolsprøvelsen, da domstolene ikke afgiver generelle responsa.

Hensynet bag kravet om retlig interesse er bl.a., at *"hindre, at domstolene skal anvendes til afgørelse af ikke retligt beskyttede – politiske, moralske eller rent teoretiske – interesser"*, jf. Gorm Toftegaard: Forvaltningssager i civilprocessen – Om søgsmålskompetence, rette sagsøgte, søgsmålsfrister og civile fuldbyrdelsessøgsmål i: U2000B.319 ...

Ved domstolsprøvelse af forvaltningsretlige afgørelser er udgangspunktet, at det alene er adressaten for afgørelsen, som har retlig interesse og dermed søgsmålskompetence til at indbringe afgørelsen for retten.

Dette udgangspunkt er dog modificeret væsentligt i praksis.

I relation til nærværende sag vedrører dette retspraksis om foreningers/organisationers adgang til at føre retssager om tvister, som særligt angår organisationernes formål og arbejde, og hvor en organisation som følge heraf har en så væsentlig interesse i at føre den anlagte sag, at denne har søgsmålskompetence.

En række sådanne søgsmål er således blevet påbedømt uanset, at foreningen, der har anlagt sagen, ikke har været adressat for en forvaltningsretlig afgørelse, ligesom søgsmålskompetence er blevet anerkendt i sager, hvor genstanden for søgsmålet har været lovligheden af en generel retsakt eller myndighedsbeslutning mv.

I U1994.780Ø blev Greenpeace anset for at have søgsmålskompetence i en sag om, hvorvidt loven om en fast forbindelse over Øresund var vedtaget i strid med VVM-direktivets krav om en forudgående miljøvurdering. Der var således ikke tale om prøvelse af en forvaltningsretlig afgørelse i denne sag, men om iagttagelsen af EU-retlige forpligtelser til at foretage specifikke miljøvurderinger forud for iværksættelsen af projektet.

I den pågældende sag, udtalte Østre Landsret bl.a.:

"Spørgsmålet om søgsmålskompetencen må afgøres ved en vurdering af, om sagsøgerens interesse i at få sagen prøvet ved domstolene kan anses som så konkret, individuel og væsentlig, at sagen bør nyde fremme. [...]. Det lægges til grund, at Greenpeace i enkelte tilfælde i lovgivningen har fået tillagt administrativ klageret vedrørende miljøspørgsmål. Et søgsmål af et indhold som det foreliggende falder klart inden for det formål, der er beskrevet i sagsøgers organisations vedtægter. Efter en samlet vurdering af sagsøgerens påstand og af den sagsøgende organisations struktur og formål finder landsretten, at organisationen Greenpeace i forbindelse med dette sagsanlæg har en så væsentlig retlig interesse i at føre sag, at organisationen har den fornødne søgsmålskompetence." ...

Anerkendelsen af foreningers/organisationers særlige søgsmålskompetence i relation til spørgsmål, der omfattes af foreningens formål og ar-

bejde, kan tillige udledes af landsrettens præmisser i U.2002.418H ... Sagen vedrørte Folkebevægelsen mod EU og en række private borgeres sagsanlæg mod statsministeren om embedsmandsneutralitet i forbindelse med en regeringsbeslutning om, at der bl.a. i alle ministerier op til folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten skulle etableres en "task force", der kunne reagere på negative historier og meldinger om EU.

Landsretten afviste den ene af sagsøgernes to påstande som uegnet til domstolsprøvelse, ligesom landsretten afviste, at de private borgere havde søgsmålskompetence i sagen. Landsrettens flertal fandt imidlertid, at Folkebevægelsen mod EU havde søgsmålskompetence i relation til den ene påstand med følgende begrundelse:

"Sagsøger 1), Folkebevægelsen mod EU, har som forening ca. 6.000 enkeltpersoner og en række organisationer som medlemmer.

Ifølge lov om valg til Europa-Parlamentet er foreningen opstillingsberettiget ved valg til Europa-Parlamentet, og den anerkendes også i andre sammenhænge som et af flere talerør for modstanderne mod EU.

På baggrund heraf findes Folkebevægelsen mod EU at have en sådan konkret, særskilt og væsentlig interesse i at få påstand 1 prøvet, at sagen vedrørende denne påstand i medfør af Grundlovens § 63 bør fremmes til behandling i realiteten for denne sagsøgers vedkommende." ...

Højesterets flertal anerkendte ligeledes den interesse, som Folkebevægelsen mod EU havde i sagens spørgsmål, men afviste uanset sagen, da man fandt, at begge påstande savnede konkretisering og var uegnede til domstolsprøvelse.

Den dissentierende dommer i Højesteret fandt, som landsrettens flertal, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at betragte den ene påstand som uegnet til domstolsprøvelse, og bemærkede yderligere, om Folkebevægelsen mod EU's søgsmålskompetence:

"Folkebevægelsen mod EU er en organisation, som med betydelig opbakning i befolkningen er anerkendt som repræsentant for en almen interesse, og som modtager statslige midler til oplysning om EU-spørgsmål. Det er således bl.a. bevægelsens formål og funktion at deltage i debatten og medvirke til, at den bliver nuanceret og informativ. Hertil kan høre at arbejde for, at regeringens informationer til befolkningen tilvejebringes på en korrekt måde. Jeg finder på denne baggrund, at Folkebevægelsen har fornøden retlig interesse i at føre denne sag." ...

I sagen U2012.2572H ... om et testcenter for vindmøller i Østerild blev miljøorganisationen Landsforeningen for Bedre Miljø både selvstændigt og som mandatar for en række berørte borgere, anset for at have søgsmålskompetence vedrørende spørgsmålet om gyldigheden af en lov om etableringen af vindmølleparken.

Om organisationens søgsmålskompetence anførte landsretten:

”Landsforeningen for Bedre Miljø er en organisation, der efter sin formålsparagraf arbejder for at fremme et bedre miljø. Den har efter det oplyste flere end 200 medlemmer fordelt over hele landet. Foreningen har deltaget under lovgivningsprocessen ved at fremkomme med høringssvar og deltage i møder med folketingsudvalg og miljøministeren. Herefter, og da det må antages, at foreningen ville have været klageberettiget, hvis beslutningen om at anlægge et testcenter var gennemført administrativt, finder landsretten, at foreningen har retlig interesse i at få prøvet påstand 1.” ...

Der er endvidere i den juridiske litteratur bred enighed om, at det af retspraksis kan udledes, at der er en særlig adgang for organisationer til at føre retssager om forhold, der er omfattet af organisationens formål og arbejde, om end rækkevidden diskuteres.

Af Niels Fenger, Forvaltningsret, 2018, ...fremgår eksempelvis:

”Herudover anerkender retspraksis – som en undtagelse til princippet om en manglende *actio popularis* – i et vist omfang, at organisationer kan anlægge retssager vedrørende generelle spørgsmål, såfremt der er tale om forhold, som har væsentlig betydning for organisationens medlemmer, og påstandene og anbringenderne udformes således, at sagen er egnet til judicial prøvelse. Eller anderledes udtrykt, at foreningens ideelle interesse i sagen og funktion som »vagthund« for de interesser, foreningen efter sit formål varetager, i sig selv kan begrunde søgsmålsret.” Niels Fenger, Forvaltningsret, 2018, s. 895. ...

Søren Mørup og Karsten Revsbech beskriver udviklingen således i Jens Garde m.fl. (red) Forvaltningsret – Almindelige emner 7. udg. 2022, side 497-498 ...:

”En særlig interesse knytter der sig til foreningers søgsmålsret. Her er der i de senere år sket en vis udvikling i udvidende retning. Som et eksempel kan nævnes U 1994.780 (der dog ikke angik en konkret forvaltningsafgørelse, men et spørgsmål om VVM-vurdering), hvor miljøorganisationen Greenpeace blev anset for søgsmålsberettiget i en sag mod Trafikministeriet vedrørende anlægsarbejderne til den faste forbindelse over Øresund. Et andet eksempel er dommen U 1995.495 H vedrørende en kommunes tilladelse til udvidet åbningstid for servicestationer og minimarkeder på et anlæg ved en motorvej. Denne sag anlagde Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (HK) i eget navn (uden fuldmagt fra enkeltmedlemmer) mod kommunen. Et tredje eksempel er dommen U 2000.1103 H, hvor Dansk Cyklist Forbund havde sagsøgt den pågældende kommune. Selv om det måske er muligt at give delvist specielle og konkrete forklaringer på de pågældende foreningers/organisationers søgsmålsret i de nævnte sager, er de (også) udtryk for en vis udvidelse af foreningers søgsmålsret på grundlag af de almene interesser, som foreningerne repræsenterer.” ...

Også i nyere praksis ses foreningers søgsmålsadgang anerkendt, bl.a. i Højesterets dom af 30. marts 2022 i U2022.2162H ... i den såkaldte logningsag.

Sagen vedrørte et søgsmål anlagt af Foreningen mod Ulovlig Logning mod Justitsministeriet om bl.a. lovligheden af logningsbekendtgørelsen. Justitsministeriet havde ikke påstået afvisning, men anført, at landsretten

ex officio kunne afvise sagsøgerens påstand, hvis landsretten måtte finde, at foreningen ikke havde retlig interesse heri ...

Østre Landsret udtalte om foreningens søgsmålskompetence:

"Landsretten finder, at sagsøger Foreningen mod Ulovlig Logning efter det oplyste om foreningens formål og emnet for sagsanlægget kan have en konkret, individuel og væsentlig interesse i at få søgsmålet angående logningsbekendtgørelsen prøvet ved domstolene. Foreningen kan således anses for i almindelighed at have søgsmålskompetence vedrørende emnet for denne sag. Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgers to nedlagte påstande konkret kan tages under påkendelse, må imidlertid afhænge af påstandenes udformning og indhold, og i det følgende tager landsretten bl.a. stilling dertil." ...

Landsretten frifandt Justitsministeriet i forhold til den ene påstand og afviste den anden af de nedlagte påstande, som fandtes uegnet til domstolsprøvelse.

For Højesteret var det ikke bestridt, at foreningen havde søgsmålskompetence i forhold til påstandene om logningsbekendtgørelsens ugyldighed, men Justitsministeriet påstod afvisning af nye påstande om uanvendelighed. Højesteret fandt – ligesom landsretten – den ene af de nedlagte påstande under sagen egnet til pådømmelse.

Det gøres på baggrund af ovenstående gældende, at sagsøgernes retlige interesse i at få påkendt de nedlagte påstande skal vurderes først og fremmest på baggrund af organisationernes formål og arbejde, og særlige interesse i at sikre overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser i forhold til eksport af militært teknologi og -udstyr, der kan anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser i Gaza.

Ved afgørelsen af spørgsmålet om retlig interesse i en sag som den foreliggende, synes der i øvrigt enighed om, at denne skal ske på baggrund af en samlet afvejning, der er individuel for hver enkelt sagsøger, og at i hvert fald tre overordnede momenter skal inddrages:

- 1) Om spørgsmålet som er forelagt retten / påstandene, er egnet til domstolsprøvelse.
- 2) Om der er tale om en konkret og aktuel tvist
- 3) Om sagsøgerne har tilstrækkeligt tilknytning til sagen og væsentlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande

De tre momenter er nærmere beskrevet af Gorm Toftegaard: Forvaltnings-sager i civilprocessen – Om søgsmålskompetence., rette sagsøgte, søgsmålsfrister og civile fuldbyrdelsessøgsmål i: U2000B.319 ...

Hertil kan endvidere en række øvrige momenter tillægges betydning, herunder bl.a. om søgsmålet varetager interesser, der ligger bag formålet med den relevante lovgivning, om søgsmålet tillige vedrører tredje parter, der ikke er involveret i søgsmålet, herunder om søgsmålet kunne rettes direkte mod tredjepart, samt om eventuelt andre parter eller eksempelvis medlemmer af foreningen, ville kunne anlægge sag selvstændigt.

Sagsøgerne gør overordnet gældende, at de har retlig interesse i sagen, fordi en samlet afvejning af disse momenter, fører til, at de bør tillægges søgsmålskompetence i denne sag. I det følgende er der nærmere redegjort for hvert enkelt moment.

5.3 SAGEN ER EGNET TIL DOMSTOLSPRØVELSE

Sagen vedrører som anført en prøvelse af de tilladelser, der fremgår ovenfor af afsnit 4.2, og af den eksisterende praksis for at udstede sådanne tilladelser. Tilladelserne er givet med hjemmel i våbenloven. Adressaterne for afgørelserne er de danske våbenproducenter, der har ansøgt om tilladelse at udføre våbendele, komponenter mv. under F-35 programmet.

Det er afgørende for vurderingen af gyldigheden af alle tilladelserne, hvorvidt der lovligt kan udstedes tilladelse til eksport af dele og komponenter under F-35 programmet til modtagerlande som USA, Norge, Polen mv., når en del af det eksporterede vil blive anvendt af Israel, samt om allerede udstedte tilladelser skulle være tilbagekaldt.

Prøvelsen vedrører således afgørelsernes gyldighed ved udstedelsen efter våbenlovens § 6 fortolket i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, samt om disse – i henhold til Danmarks internationale forpligtelser – skulle have været tilbagekaldt efter våbenlovens § 2 f.

Der er tale om en afgrænset problemstilling, som relaterer sig til lovligheden af konkrete forvaltningsretlige afgørelser, der er nærmere specificeret i det materiale, som foreligger for landsretten, jf. ovenfor pkt. 4.2 ..., og som er truffet på baggrund af myndighedernes eksisterende praksis.

Det gøres gældende, at prøvelsen af forvaltningsretlige afgørelser, der er truffet med hjemmel i en dansk lov, som skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, generelt er egnet til domstolsprøvelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at de sagsøgte myndigheder ikke har gjort gældende, at påstandene, som de er formuleret, skulle være uegnede til domstolsprøvelse.

Det bemærkes endvidere, at der er enighed mellem parterne om, at våbenloven skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Det gøres på den baggrund gældende, at der er tale om en konkret problemstilling om et retligt spørgsmål, nemlig gyldigheden af forvaltningsretlige afgørelser, og lovligheden af den bagvedliggende praksis, der hverken er af politisk, moralsk eller teoretisk karakter, og at påstandene således er egnede til domstolsprøvelse.

5.3.1 Nærmere om de sagsøgte anbringender om sagens karakter

De sagsøgte anfører i svarskriftet afsnit 5.2, s. 36 ..., at:

"denne sag angår lovligheden af tilladelser til udførsel af militært udstyr, og at sagsøgerne grundlæggende ønsker en prøvelse af de vanskelige vurderinger, som navnlig Udenrigs ministeriet har foretaget, af Danmarks internationale forpligtel-

ser og af udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold, dvs. spørgsmål, der berører regeringens umiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i udenrigspolitiske anliggender."

Det bestrides, at sagen vedrører *"regeringens umiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne i udenrigspolitiske anliggender."* Vurderingen af, hvorvidt der skal gives tilladelse til udførsel af våben(dele) fra dansk territorium er kun delvist underlagt regeringens umiddelbare kompetence i den forstand, at Rigspolitiet med inddragelse af Udenrigsministeriet altid kan *vælge* at give afslag på en ansøgning om tilladelse til udførsel af militærteknologi- og udstyr af udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn.

Det er imidlertid sagsøgernes synspunkt, at der ikke lovligt kan meddeles tilladelse til udførsel af militærteknologi og -udstyr, hvis der foreligger en klar risiko for at disse vil kunne anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser.

Sagen vedrører således ikke spørgsmålet om, hvorvidt det på baggrund af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser var legitimt at udstede tilladelserne, men derimod alene om Rigspolitiet med inddragelse af Udenrigsministeriet var retlig forpligt til at afgive afslag på ansøgningerne, og – subsidiært – om der eksisterer en retlig forpligtelse til at tilbagekalde tilladelserne i lyset af udviklingen i Israel/Palæstina siden tilladelserne blev givet.

Sagen vedrører således den nedre retlige grænse for, hvornår der lovligt kan gives tilladelse, og netop ikke den udenrigspolitiske vurdering af, hvorvidt der rent faktisk skal gives tilladelse i de tilfælde, hvor der ikke måtte være retlige forhindringer herfor.

Der er således ikke tale om, at sagen vedrører et spørgsmål, hvor regeringen har en umiddelbar kompetence til at handle på rigets vegne i udenrigspolitiske anliggender, men et retligt spørgsmål, som domstolene har kompetence til at prøve, og som er egnet til domstolskontrol.

5.4 SAGEN VEDRØRER EN KONKRET OG AKTUEL TVIST

Det er som udgangspunkt en betingelse for retlig interesse og for domstolsprøvelse af myndighedernes retsakter, at tvisten er aktuel og konkret.

For så vidt angår 8 af de 13 afgørelser, der er til prøvelse i sagen, er disse fortsat gældende, og de våbenproducenter, der er adressater for afgørelserne, kan således fortsat udføre militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet i henhold til disse tilladelser. Der kan således ikke være tvivl om, at tvisten, for så vidt angår disse tilladelser, er aktuel, hvilket da heller ikke er bestridt af de sagsøgte myndigheder.

Efter sagens anlæg er 4 af omtvistede tilladelser udløbet, jf. bilag ... Endelig har Rigspolitiet ved brev af 24. januar 2025 oplyst, at Terma Aerostructures A/S har "returneret" tilladelsen af 8. januar 2021 ..., ligesom Rigspolitiet har oplyst, at man på den baggrund ikke længere anser tilladelsen for gyldig.

Det gøres gældende, at tvisten er aktuel både for så vidt angår de gældende tilladelser og de efter sagsanlægget udløbne/returnerede tilladelser. Subsidiært gøres det gældende, at tvisten under alle omstændigheder er aktuel for de gældende tilladelser.

Det følger af retspraksis, at en tvist kan miste sin aktualitet under sagens behandling ved domstolene, eksempelvis hvis afgørelsen tilbagekaldes, den sagsøgende part på anden vis opnår dét, der med søgsmålet ønskes prøvet, eller tvisten på anden vis mister sin betydning.

En parts retlige interesse i sagen ophører imidlertid ikke uden videre, blot fordi en tidsbegrænset tilladelse udløber eller forvaltningsakten på anden vis mister sin umiddelbare betydning, jf. bl.a. U.2008.1653/1H ...

Idet denne sag vedrører domstolsprøvelse af en række tidsbegrænsede afgørelser, samt den gældende administrative praksis for at udstede sådanne tilladelser, gøres det gældende, at sagsøgerne fortsat har retlig interesse for så vidt angår de nu udløbne tilladelser, og at tvisten også for så vidt angår disse afgørelser, forsat i tilstrækkeligt omfang er aktuel.

Der er således ikke tale om, at tilladelserne er tilbagekaldt, fordi myndighederne har ændret praksis, men alene at tilladelserne er udløbet, ligesom de sagsøgte myndigheder også efterfølgende har udstedt nye tilladelser på samme grundlag. Såfremt udløbne, tidsbegrænsede tilladelser ikke ville kunne prøves i en sådan situation, ville adgangen til at prøve sådanne tilladelsers gyldighed afhænge af sagsbehandlingstiden ved domstolene.

Det gøres gældende, at aktualitetskravet i sager, der vedrører prøvelse af myndighedernes retsanvendelse, må fortolkes under hensynet til sikringen af en effektiv juridisk kontrol med offentlige myndigheder, jf. bl.a. Gormard og Kistrup, Civilprocessen, s. 414-415 ..., s. 735-736 og Pernille Boye Koch, U.2001B.283, s. 284 Se tillige Søren Mørup og Karsten Revsbech, der angiver at spore en tendens til, at kravet om, at interessen skal være aktuel og konkret, ikke fastholdes så håndfast som tidligere, jf. Søren Mørup og Karsten Revsbech i Jens Garde m.fl. (red) Forvaltningsret – Almindelige emner 7. udg. 2022. s. 498 ...

Hertil kommer, at konflikten i Gaza stadig er igangværende og aktuel, og at Israels krigsførelse fortsat understøttes via dansk våbeneksport under F-35 programmet. En afgørelse af, om der gyldigt kan udføres våbendele, komponenter mv. under de foreliggende omstændigheder, hvoraf en del af disse ender i Israel, vil derfor fortsat have betydning for den retlige vurdering af Danmarks eksport af militærteknologi og -udstyr, ligesom spørgsmålet om tilladelserne skulle have været tilbagekaldt også har betydning for den fremtidige retsanvendelse og administrative praksis.

Det gøres på den baggrund gældende, at der foreligger en aktuel tvist både for så vidt angår de gældende tilladelser, såvel som de tilladelser, der var gældende på tidspunktet for anlæggelsen af denne sag, uanset de efterfølgende måtte være udløbet.

5.5 SAGSØGERNES HAR VÆSENTLIG TILKNYTNING TIL DENNE SAG

Det gøres gældende, at sagsøgerne har en så stærk tilknytning til sagens tema og en så væsentlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande, at de har søgsmålskompetence i denne sag.

Sagsøgerne består af fire individuelle og uafhængige menneskerettigheds- og udviklingsorganisationer, der alle har som overordnet formål og virke at arbejde for respekten for den internationale folkeret og for beskyttelsen af menneskerettighederne, og som på hver sin vis arbejder for at beskytte og fremme rettighederne for civile i Gaza.

Organisationerne har således en konkret, aktuel væsentlig interesse i, at den danske stat respekterer folkeretten ved at sikre at dansk eksport af militærteknologi og -udstyr ikke kan anvendes til eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret.

Det gøres gældende, at sagens hovedspørgsmål om, hvorvidt der lovligt kan eksporteres militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet, eller om der består en klar risiko for, at dette udstyr kan anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser i Gaza, falder inden for sagsøgernes formål.

Endvidere gøres det gældende, at organisationernes formål og arbejde, og de interesser, som sagsøgerne varetager med den foreliggende sag, tillige er samstemmende med det bagvedliggende formål med den materielle regulering, der ligger til grund for sagen.

Såvel Rådets fælles holdning, som FN's Våbenhandelstraktat har til formål at sikre, at medlemsstaternes våbeneksport ikke bidrager til krænkelse af de internationalt anerkendte menneskerettigheder og den humanitære folkeret, der ligeledes er baseret på menneskerettighederne.

Det fremgår således af Våbenhandelstraktatens præambel, at denne bl.a. er vedtaget med henblik på at handle ud fra det princip:

"At alle stater skal respektere og sikre respekt for den humanitære folkeret i overensstemmelse med bl.a. Genevekonventionerne af 1949 samt respektere og sikre respekt for menneskerettighederne i overensstemmelse med bl.a. De Forenede Nationers Pagt samt den universelle menneskerettighedserklæring" ...

Det gøres gældende, at sagsøgerne Amnesty International, dansk afdeling og Oxfam Danmark har spillet en rolle i forbindelse med tilblivelsen af bindende folkeretlige standarder for våbenhandel, ligesom civilsamfundsorganisationer generelt er tiltænkt og udfylder en central rolle i at sikre overholdelsen af de internationale regler for våbeneksport. Dette understøttes endvidere i Våbenhandelstraktatens præambel, hvoraf fremgår, at traktaten hviler på en anerkendelse af

"den frivillige og aktive rolle civilsamfundet, herunder de ikke-statslige organisationer og erhvervslivet kan spille med hensyn til at skabe opmærksomhed om formålet og hensigten med nærværende traktat samt understøtte dens gennemførelse. (vores fremhævelse) ...

Civilsamfundsorganisationer, herunder sagsøgerne, spiller således en afgørende rolle i forhold til at sikre overholdelsen af de internationale regler

om våbeneksport. Dels ved at bidrage til at dokumentere menneskerettighedskrænkelser og krigsforbrydelser i forbindelse med væbnede konflikter, dels ved at arbejde for staternes efterlevelse af reglerne om våbeneksport.

Endelig gøres det gældende, at det må indgå i vurderingen af sagsøgerne Oxfam Danmarks, Mellemløst Samvirke og Al-Haq's tilknytning til og interesse i prøvelsen af de nedlagte påstande, at disse hver især har haft aktiviteter i Gaza både før og efter den 7. oktober 2023.

Det er således sagsøgernes synspunkt, at såfremt landsretten måtte finde, at sagsøgerne ikke allerede på grundlag af deres formål og struktur mv. har den fornødne individuelle og konkrete interesse i prøvelsen af de nedlagte påstande, så skal det forhold, at de tre sagsøgere har aktiviteter og indsatser i Gaza tillige tillægges vægt.

De tre organisationers brede og generelle formål har således været omsat til konkrete indsatser i Gaza og resten af Palæstina. Situationen i Gaza er inden for kerneområdet af organisationernes arbejde både i praksis og i henhold til de respektive formålsbestemmelser. Indsatserne og arbejdet i Gaza er påvirket af Israels krigsførelse, herunder den måde Israel gør brug af danske våbendele under angrebene på Gaza.

I det følgende er der redegjort nærmere for hver sagsøgers særlige interesse i at få prøvet de nedlagte påstande.

5.6 AMNESTY INTERNATIONAL HAR VÆSENTLIG INTERESSE I AT FÅ PRØVET DE NEDLAGTE PÅSTANDE

Amnesty International, dansk afdeling er en selvstændig lokalafdeling af den internationale organisation Amnesty International.

Amnesty International, dansk afdeling er i henhold til sine vedtægter forpligtet til at arbejde for det formål, som er angivet i vedtægterne for Amnesty International.

...

Som det fremgår af Amnesty Internationals vedtægter (Statute), så ledes den internationale organisation bl.a. af afdelingerne. Amnesty International, dansk afdeling, er således som en "*membership entity*" en del af Amnesty Internationals øverste ledelsesorgan Den globale generalforsamling ("*The Global Assembly*"), der bl.a. vælger den internationale bestyrelse, jf. bilag ... Den internationale bestyrelse og de enkelte afdelingers arbejde bistås af det internationale sekretariat, jf. vedtægternes pkt. 6 ...

Af vedtægterne for den internationale organisation fremgår endvidere af pkt. 6.:

"The membership entities, the international members and the International Board are all accountable to the Global Assembly and must comply with this Statute and global strategy, policies and other requirements approved by the Global Assembly in its decisions including the Vision, Mission and Core Values, the Strategic Goals (the agreed priorities which guide the work of the movement) and the Core Standards (the movement's core governance and operational standards)." ...

Amnesty International, dansk afdeling er således både i henhold til sine vedtægter og i praksis uløseligt forbundet med Amnesty International, og er forpligtet til at arbejde i henhold til den internationale strategi, politikker, vision, mission mv. vedtaget af den globale generalforsamling, ligesom Amnesty International, dansk afdeling via den globale generalforsamling er med til at fastlægge disse.

Uanset at Amnesty International, dansk afdeling er en selvstændig juridisk person og retssubjekt, er organisationens formål og arbejde både formelt og i praksis uløseligt forbundet med den internationale organisations formål og arbejde.

Det gøres gældende, at sagens hovedspørgsmål om, hvorvidt der lovligt kan eksporteres militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet, eller om der består en klar risiko for, at dette udstyr kan anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser i Gaza, klart falder inden for Amnesty International, dansk afdelings formål, som dette fremgår af vedtægterne mv., jf. ovenfor.

Endvidere gøres det gældende, at landsretten ved vurderingen af Amnesty International, dansk afdelings tilknytning til denne sag, ikke alene skal inddrage ordlyden af organisationens formål, men tillige den måde som formålet konkret er blevet omsat i praksis ved organisationens arbejde gennem de seneste årtier.

Det gøres samtidig gældende, at der ikke skal skelnes skarpt mellem den internationale organisations og den danske afdelings arbejde, idet den danske afdeling bidrager til det internationale arbejde, og det internationale sekretariat bistår den danske afdeling i dennes arbejde, ligesom arbejdet udføres i henhold til samme formål og fælles strategi.

Fra Amnesty Internationals Global Strategic Framework for 2022-2030, som Amnesty International, dansk afdeling, jf. ovenfor, arbejder efter, skal fremhæves to prioriterede indsatser af særlig betydning for nærværende sag:

Under overskriften "*Access to justice and redress*" fremgår, at Amnesty "*will continue to monitor humanitarian and human rights violations in armed conflict situations and ensure victims of crimes under international law have access to justice and redress*", jf. bilag ...

Under overskriften "*Protecting people in the context of the global arms trade*" fremgår, at Amnesty "*will continue to work to protect people from the human rights impact of irresponsible arms trade*", jf. bilag ...

I det følgende skal fremhæves yderligere om disse to centrale aspekter af Amnestys arbejde af særlig betydning for sagens spørgsmål, 1) Amnestys arbejde med at efterforske og dokumentere krigsforbrydelser i Gaza og 2) Amnestys arbejde med våbeneksport.

5.6.1 Amnesty Internationals arbejde med at efterforske og dokumentere krigsforbrydelser i Gaza

Amnesty International spiller en afgørende rolle i efterforskningen og dokumentationen af systematiske krænkelse af menneskerettighederne og overtrædelser af den humanitære folkeret under væbnede konflikter, herunder i de besatte palæstinensiske områder.

Amnesty Internationals omfattende arbejde med at dokumentere overtrædelser af den humanitære folkeret og menneskerettighedskrænkelser i Gaza og de øvrige besatte Palæstinensiske områder er særdeles veldokumenteret, og har stået på gennem mange år. Der er under sagen fremlagt et betydeligt antal rapporter mv. fra dette arbejde i bl.a.:

- Rapport fra oktober 2022, "They where just Kid" Evidence of war crimes during Israels august 2022 Gaza Offensive, bilag ...
- Artikel fra 13. oktober 2023, "Identifying the Israeli armys use of white phosphorus in Gaza" bilag ...
- Rapport fra 13. juni 2023, "Investigate possible war crimes during Israel's military offence in May 2023", bilag ...
- Rapport fra 20. oktober 2023, "Damning evidence of war crimes as Israeli attacks wipe out entire families in Gaza", bilag ...
- Rapport fra 20. november 2023, "Nowhere safe in Gaza", bilag ...
- Rapport fra 5. december 2023, "US made monition killed 43 civilians in two documented Israeli airstrikes in Gaza", bilag ...
- Rapport fra 12. februar 2024, "New evidence of unlawful Israeli attacks in Gaza causing mass civilian casualties amid risk of genocide", bilag ...
- "Opfordring til at to israelske luftangreb bliver efterforsket som krigsforbrydelser", bilag ...
- Undersøgelse af 5. september 2024 af forholdene i Gaza, bilag ...
- Rapport af 5. december 2024, "You feel like you are subhuman" - Israels genocide on Palestineans in Gaaza, bilag ...

Amnesty Internationals dokumentation af sådanne krænkelse anvendes endvidere i betydeligt omfang i rapporter og fact finding missioner mv. fra uafhængige FN-eksperter og -organer mv., jf. bl.a.:

- Rapport af 25. september 2009, "UN Fact-Finding Mission on the Gaza conflict", bilag ...
- Rapport af 24. juni 2013, "The Detailed Findings of the independent comission of inquiry", bilag ...
- Rapport af 12. august 2022 af FN's special rapporteur on the situation of Human Rights in the Palestine territories occupied 1967, bilag ...
- Rapport af 25. Marts 2024 af FN's special rapporteur on the situation of Human Rights in the Palestine territories occupied 1967, bilag ...

Amnesty International har ligeledes gennem mange år dokumenteret oprindelsen af de anvendte våben i forbindelse dokumentationen af krigsforbrydelser mv., og derved tillige beskæftiget sig specifikt med våbenhandel til Israel med fokus på våbenes anvendelse til krænkelse af den humanitære folkeret, jf. bl.a. Amnestys Internationals rapport fra februar 2009, "Fuelling conflict: foreign arms supplies to Israel/Gaza", bilag ..., og Rapport fra 5. december 2023, "US made monition killed 43 civilians in two documented Israeli airstrikes in Gaza", bilag ... Dette også forud for vedtagelsen af FN's Våbenhandelstraktat, jf. bilag ...

Israel har siden 2012 nægtet Amnesty International indrejse i Gaza netop på baggrund af organisationens arbejde med at dokumentere menneskerettighedskrænkelser og krigsforbrydelser.

Amnesty Internationals arbejde i Gaza udføres bl.a. ved indgåelse af aftaler med "field workers" i Gaza, der for Amnestys efterforskere kan udføre interviews, tage billeder mv. i Gaza, og som herefter kan indgå i efterforskerne arbejde. En beskrivelse af Amnesty Internationals arbejde i Gaza kan bl.a. findes i større rapporters metodeafsnit, hvor der redegøres for det specifikke arbejde i Gaza i relation til efterforskningen og udarbejdelsen af den enkelte rapport, se eksempelvis Amnestys Internationals rapport fra oktober 2022, bilag ...

5.6.2 Amnesty Internationals arbejde med regulering af våbeneksport

Amnesty International har gennem mange år haft fokus på betydningen af den internationale våbenhandel i relation til krænkelser af den humanitære folkeret, herunder at den internationale våbenhandel er en afgørende forudsætning for muligheden for at krigsførende parter, der overtræder krigens love og den humanitære folkeret, kan fortsætte sådanne krænkelser.

Amnesty International har på den baggrund siden starten af 1990'erne arbejdet for vedtagelsen af juridisk bindende regler for den internationale våbenhandel, jf. Amnesty Internationals Fact sheet over organisationens arbejde med indførelsen af folkeretligt bindende regler for våbenhandel, bilag ...

Som led i dette arbejde lancerede Amnesty International i 2003 en alliance med Oxfam International og International Network on Small Arms, der indledte en verdensomspændende kampagne for en traktat, der skulle regulere international våbenhandel

Af Amnesty Internationals og Oxfam Internationals rapport fra 2003 fremgår bl.a. følgende om kampagnen:

"Governments are acting too slowly to control arms. Amnesty International and Oxfam therefore propose urgent and interlinked action, from community level to international level, to control their proliferation and misuse more effectively.

International action

Key objective: Governments are urged to agree an Arms Trade Treaty by 2006, to prevent arms being exported to destinations where they are likely to be used to commit grave violations of international human rights and humanitarian law."

...

Af Amnesty Internationals tidslinje over organisationens arbejde med kontrol med våbeneksport udgivet i 2013 forud for den endelige konference, hvor våbenhandelstraktaten blev vedtaget, fremgår bl.a.:

"2010 and 2011 – The preparatory meetings result in an ever stronger outcome document from the UN Chair - which is supposed to reflect an overwhelming majority of Member States. The Chair's draft paper eventually includes a key pro-

posal by Amnesty International and the International Committee of the Red Cross that where there exists a substantial risk that an international arms transfer is likely to be used to commit or facilitate serious violations of international human rights law or International Humanitarian Law, the transfer will not be authorized." ...

Amnesty International var således en særdeles væsentlig aktør, der advokerede for indførelsen af internationale regler for eksport af våben, og som endte ud med vedtagelsen af FN's Våbenhandelstraktat, ligesom det af ovennævnte fremgår, at Amnesty International spillede en afgørende rolle i forhold til, at våbenhandelstraktaten endte med at indeholde en bestemmelse om forbud mod eksport, hvis der er en overvejende risiko for, at de eksporterede våben kan anvendes til eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret.

Amnesty International har således spillet en central rolle i forhold til vedtagelsen af FN's våbenhandelstraktats artikel 7, der er et helt central for nærværende sags tema.

Amnesty International har også efter vedtagelsen af våbenhandelstraktaten arbejdet for en effektiv implementering af konventionen og for staternes overholdelse af denne, herunder ved deltagelse på parterne til våbenhandelstraktatens årlige konference, jf. bl.a. bilag 100, ekstrakten s. 405, ligesom Amnesty International, dansk afdeling forud for den seneste konference i august 2024, mødtes med den danske delegation fra Udenrigsministeriet og præsenterede Amnestys anbefalinger, jf. Recommendations on arms transfers august 2024, bilag ...

Endelig bemærkes, at Forsvarsministeriet den 23. december 2024 sendte regeringens udkast til lovforslag om forsvarssamarbejde med USA i høring til blandt andre Amnesty International, dansk afdeling. Udkastet til lovforslaget indeholder bl.a. en ændring af våbenloven vedrørende forsvarrets direkte eksport af F-35 reservedele til bl.a. Israel. Amnesty afgav i den forbindelse høringssvar til udkastet.

5.6.3 Sammenfattende om Amnesty International, dansk afdelings interesse i at få prøvet de nedlagte påstande

Amnesty Internationals dokumentation for krænkelse af den humanitære folkeret i Gaza indgår som et centralt bidrag til det internationale samfunds overvågning af situationen i Gaza.

En del af Amnesty Internationals formål er – udover af efterforske og dokumentere krænkelse – ligeledes at gøre en aktiv indsats for at forebygge og gøre en ende på alvorlige krænkelse, jf. Den danske oversættelse af Amnesty Internationals vedtægter bilag ...

Dette sker bl.a. ved organisationens fortsatte arbejde for at sikre ofre for krænkelse af den humanitære folkeret retfærdighed og oprejsning (justice and redress), samt ved at arbejde for at beskytte mennesker mod krænkelse som følge af uansvarlig våbenhandel/-eksport, jf. Amnesty International global strategic framework, bilag ...

Amnesty International efterforsker og dokumenterer bl.a. oprindelsen af våben, der anvendes i forbindelse med overtrædelser af den humanitære folkeret, herunder i Gaza, jf. bl.a. Amnestys internationale rapport fra februar 2009, "Fuelling conflict: foreign arms supplies to Israel/Gaza", bilag ..., og Rapport fra 5. december 2023, "US made munition killed 43 civilians in two documented Israeli airstrikes in Gaza", bilag ...

Amnesty International har sammen med blandt andre Oxfam International spillet en central rolle for vedtagelsen af FN's Våbenhandelstraktat, se hertil blandt andet Amnestys internationale rapport fra februar 2009, "Fuelling conflict: foreign arms supplies to Israel/Gaza", bilag 102, ekstrakten bind 1, s. 367, Oxfam Internationals rapport fra juli 2012, bilag 107, ekstrakten bind, s. 1 333, og Oxfam Internationals rapport fra januar 2015 "Power and Change – the arms trade treaty", bilag 108, ekstrakten bind 1, s. 337.

Amnesty International, dansk afdeling har derved også en væsentlig interesse i, at de internationale regler for våbenhandel bliver respekteret og håndhævet effektivt af de danske myndigheder.

Se også hertil landsrettens begrundelse i U2012.2572H, s. 2585 ..., hvor landsretten blandt andet lagde vægt på at den pågældende miljøorganisation havde afgivet høringssvar og deltaget i møder med folketingsudvalg og miljøministeren forud for vedtagelsen af den anlægslov, som var omtvistet under sagen.

Det gøres på den baggrund gældende, at Amnesty Internationals langvarige arbejde med at sikre kontrol med international våbenhandel, sammenholdt med organisationens vedtægter og mangeårige indsats for at dokumentere krænkelser af den humanitære folkeret i Palæstina, samt våbeneksportens bidrag til disse krænkelser specifikt i Palæstina, samlet set fører til, at Amnesty International, dansk afdeling har en så væsentlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande om lovligheden af dansk våbeneksport til Israel, at organisationen har den fornødne søgsmålskompetence.

5.7 OXFAM DANMARK HAR VÆSENTLIG INTERESSE I AT FÅ PRØVET DE NEDLAGTE PÅSTANDE

Oxfam Danmark er en udviklingsorganisation, som bekæmper ulighed og insisterer på, at alle mennesker har ret til et liv uden fattigdom og uretfærdighed.

Foreningen blev dannet i 1966 og har sit udspring i arbejdet med anti-apartheidbevægelsen i Afrika.

Foreningen formål er nærmere beskrevet i vedtægterne for Oxfam Danmark, hvor det af § 2 fremgår, at:

...

Oxfam Danmark har været en del af Oxfam International siden 2016. De to organisationers tilknytning er nærmere beskrevet i tilknytningsaftalen, der er fremlagt som bilag ...

Som det fremgår af samarbejdsaftalen punkt 1.3, så har Oxfam Danmark forpligtet sig til at overholde og respektere vedtægterne for Oxfam International, herunder at arbejde for de formål, som fremgår af vedtægterne for Oxfam International.

Vedtægterne for Oxfam International ... udgør således en integreret del af grundlaget for Oxfam Danmark. Hertil kommer, at Oxfam Danmark er repræsenteret i de ledende organer for Oxfam International ...

Af Oxfam Internationals formålsbestemmelse fremgår bl.a.:

“Whereas conflicts, injustice and the denial of people’s basic rights are major causes of poverty, it is necessary to achieve reform, particularly by empowerment of the poor. To this end, the objectives of the Foundation are:
a. to relieve poverty, combat distress and alleviate suffering in any part of the world regardless of race, gender, creed or political convictions;
b. to research the causes and effects of poverty, injustice and suffering;
[...].” ...

Organisationen skiftede til sit nuværende navn i 2023 og vedtog samtidig den nugældende strategi, der ligger til grund for organisationens arbejde.

Det fremgår af strategien, at Oxfam Danmark blandt andet opfylder sit formål ved at bidrage til fredsopbygning og humanitær bistand i områder, der er ramt af konflikter, jf. bilag ...

Oxfam Danmark beskriver i sin strategi bl.a., at organisationens tilgang er rettighedsbaseret. Af strategien fremgår således bl.a.:

“We are rights-based
Our work is grounded in our commitment to the universality of human rights. We uphold and advocate for the implementation of international human rights instruments.” ...

Uanset, at Oxfam Danmark er en selvstændig juridisk person og retssubjekt, er organisationens formål og arbejde tæt forbundet med den internationale organisations formål og arbejde.

Oxfam Danmarks formål er – som de sagsøgte bemærker i svarskriftets s. 35 ... – bredt formuleret. Det gøres imidlertid gældende, at sagens emne og genstand er omfattet af Oxfam Danmarks formål, ligesom det gøres gældende, at måden hvorpå organisationen opfylder sit formål tillige må tillægges betydning.

Oxfam Danmark arbejder således fredsskabende og for at forhindre krig, uretfærdighed (injustice), manglende rettigheder og den medfølgende fattigdom og ulighed, herunder konkret i Gaza og de øvrige besatte palæstinske områder.

5.7.1 Oxfam Internationals arbejde med regulering af våbeneksport

Som beskrevet er Oxfam Danmark en del af Oxfam International, der har spillet en central rolle for vedtagelsen af FN’s Våbenhandelstraktat, jf. Fælles rapport udarbejdet af Amnesty International og Oxfam International

fra januar 2003, bilag ..., Oxfam Internationals rapport fra juli 2012, bilag ..., og Oxfam Internationals rapport fra januar 2015 "Power and Change – the arms trade treaty", bilag

Oxfam International var en særdeles væsentlig aktør, der advokerede for indførelsen af internationale regler for eksport af våben forud for vedtagelsen af FN's Våbenhandelstraktat. I 2003 lancerede Oxfam International i samarbejde med Amnesty International og International Network on Small Arms en alliance, og indledte en verdensomspændende kampagne for en traktat, der skulle regulere international våbenhandel, jf. fælles rapport af Amnesty og Oxfam fra januar 2003, bilag ...

Det tog mere end 10 års fortalervirksomhed førend våbenhandelstraktaten blev vedtaget i 2013. Oxfam International har haft en fremtrædende rolle under hele forløbet. Se blandt Oxfam Internationals rapport "The Final countdown", bilag ..., som blev udgivet i juli 2012 i forbindelse med det afsluttende forhandlingsforløb, der førte til vedtagelsen af FN's Våbenhandelstraktat, samt Oxfams rapport "Power and Change – The arms trade treaty", udgivet i januar 2015, bilag ... Rapporten indeholder på s. 11-12 ... en tidslinje, der beskriver forløbet op til vedtagelsen af våbenhandelstraktaten.

Oxfam International har således som led i sit formål gennem mange år arbejdet for indførelsen af juridisk bindende forpligtelser for staternes våbeneksport. Også efter indførelsen af våbenhandelstraktaten har Oxfam International og selvstændige Oxfam organisationer arbejdet for overholdelsen af de internationale regler om våbeneksport bl.a. ved fortalervirksomhed og søgsmål i England og Holland om våbeneksport til Saudi-Arabien og Israel.

Oxfam Danmark har som organisation derfor også som en del af Oxfam International en væsentlig interesse i at sikre, at de internationale regler for våbenhandel bliver respekteret og håndhævet effektivt af de danske myndigheder.

5.7.2 Oxfam Danmarks arbejde i Gaza

Oxfam Danmark arbejder med udvikling i udvalgte lande. Palæstina er et af 12 prioritetslande, hvor Oxfam Danmark arbejder med blandt andet udviklings- og nødhjælpsindsatser. Oxfam Danmark arbejder i partnerskaber og har tegnet en kontrakt med Oxfam Holland og Oxfam landekontoret i Palæstina for at implementere både humanitære indsatser og udviklingsprojekter i Gaza.

Det er afgørende for Oxfam Danmark at sikre respekten for den humanitære folkeret for at kunne arbejde som udviklings- og bistandsorganisation i Palæstina, såvel som i andre lande, og ikke mindst som en humanitærorganisation, der leverer nødhjælp i konfliktområder.

Våbeneksport i strid med folkeretten til krigsførende parter, der begår alvorlige overtrædelser af den humanitære folkeret, skaber dels rammevilkår, der vil umuliggøre adgang til og mulighed for Oxfam Danmarks udviklingsarbejde, dels meget svære og farlige forhold for den humanitære nødhjælpsindsats til civile.

Oxfam Danmark har haft en række Danida-finansierede udviklingsprojekter i Gaza i partnerskab med Oxfam Palæstina og øvrige lokale partnere. Umiddelbart efter begivenhederne den 7. oktober 2023, stod det klart, at Danida projekterne ikke kunne gennemføres som planlagt.

På nuværende tidspunkt har Oxfam Palæstina 28 ansatte i Gaza. De fleste befinder sig i det sydlige Gaza. Nogle få er stadigvæk i det nordlige Gaza. Alle har mistet eller fået ødelagt deres hjem. Nogle bor i telte sammen med deres familie. Som følge af krigen efter 7. oktober 2023 kan Oxfams udviklingsprojekter i Gaza på nuværende tidspunkt ikke udføres, mens de humanitære indsatser er opskalerede, men udføres under ekstremt vanskelige og farlige forhold.

Oxfam Danmarks aktiviteter i Gaza er herefter overgået til at være akut humanitær bistand og arbejde med at dokumentere konsekvenserne af angrebene for den palæstinensiske befolkning i Gaza. Oxfam Danmark har således som reaktion på den katastrofale situation for civilbefolkningen i Gaza opskaleret indsatsen i Gaza.

Støttemidlerne til Palæstina fra Oxfam Danmark udgjorde i 2023 ca. 4 millioner kroner, mens støtten i 2024 forventes at blive omkring 13 millioner kroner.

Omdannelsen af projektet er beskrevet i Oxfam Danmarks afrapportering under det strategiske partnerskabsprogram med Udenrigsministeriet. Rapporten "Results Report 2023" fra juni 2024, bilag ... Se rapportens bilag ... for en beskrivelse af projektet i Gaza. En oversigt over Oxfam Danmarks økonomiske støtte til aktiviteter i Palæstina fremgår af sagens bilag ...

Oxfam Danmark har løbende været i dialog med de danske myndigheder om situationen for civilbefolkningen i Gaza.

Oxfam International har udarbejdet en række rapporter, som dokumenterer konsekvenserne for civilbefolkningen ved den måde Israel har ført krig på i Gaza, herunder ved at forhindre adgang til nødhjælp, afbryde vandtilførsel til Gazastriben, beordre 86 % af Gazastriben evakueret, ødelæggelse af alle former for civil infrastruktur og evakueringen af langt størstedelen af Gazas befolkning til midlertidige telte uden de fornødne faciliteter, jf. blandt andre rapporten "Water and war Crimes – How Israel has weaponized water in its military campaign in Gaza" fra juli 2024, bilag ..., rapporten "Gaza: 1 year on – Accountability report" fra oktober 2024, bilag ..., og rapporten "Inflicting unprecedented suffering and destruction" fra november 2024, bilag

Oxfam International beskriver den konkrete påvirkning i rapporten "Accountability report, Gaza 1 Year on" således i en rapport fra 31. oktober i år:

"Oxfam staff, partners and suppliers in Gaza have been displaced themselves, and many organisations, including Oxfam, had to set up new offices in the south. As no place is safe in Gaza, Oxfam and partner staff are working under extremely

challenging and life-threatening circumstances to deliver aid to their communities. The exceptionally difficult conditions require Oxfam and partners to remain flexible and adapt to the rapidly and constantly changing situation. We have invested in several supply lines since the start of the response, with supplies and materials entering Gaza from Egypt and Jordan. Despite these obstructions we continue to face, this investment has enabled Oxfam to react to the continuous changes in access and border crossings to Gaza, ensuring our pipeline remains as adaptive as possible to the situation.” ...

Oxfam Internationals rapport ”Inflicting unprecedented suffering and destruction” fra november 2024, bilag ..., indeholder en beskrivelse af, hvordan Israel bevidst blokerer og underminerer den internationale humanitære indsats i Gaza.

Rapporten indeholder endvidere flere beskrivelser af, hvordan hjælpeorganisationer, som Oxfam er påvirket af Israels krigsførelse. Herunder ved direkte angreb på nødhjælpsarbejdere:

“Several attacks on humanitarian facilities and aid convoys, including offices of INGOs, have been reported. In February 2024 alone, Médecins du Monde, Humanity & Inclusion and the Belgian Development Agency reported attacks on their offices. On 20 February, a shelter of Médecins sans Frontières (MSF) was bombed killing at least two people, despite the building being clearly marked and known to the Israelis. On 18 January, a compound housing the Emergency Medical Team of the International Rescue Committee (IRC) and Medical Aid for Palestinians (MAP) was bombed during an Israeli airstrike in the alleged ‘safe zone’ of al-Mawasi. Coordinated aid convoys of the UN and the ICRC came under fire, and an attack on an evacuation convoy of MSF resulted in the killing of two civilians. On 22 January 2024, Israel attacked two of Oxfam’s partners’ warehouses in Al Mawasi, levelling them and killing four people. These warehouses were clearly marked as ‘safe humanitarian zones.’ ...

Som det fremgår er nødhjælpsarbejdet i Gaza konkret påvirket af Israelske luftangreb, der blandt andet udføres med kampfly med danske våbende. Det gøres gældende, at Oxfam Danmarks interesse og tilknytning til denne sag tillige understøttes af disse forhold.

5.7.3 Sammenfattende om Oxfam Danmarks interesse i at få prøvet de nedlagte påstande

Bekæmpelse af årsagerne til fattigdom, herunder konflikter og krige er i kernen af formålet med Oxfam Danmarks arbejde og har været det gennem mange år.

Oxfam Danmark opfylder sit formål ved både at arbejde med udviklingsindsatser og humanitære nødhjælpsindsatser i konfliktområder, samt ved at arbejde fredsskabende og for at forhindre krig, uretfærdighed (injustice), manglende rettigheder og den medfølgende fattigdom og ulighed, herunder konkret i Gaza og de øvrige besatte palæstinensiske områder.

Det gøres gældende, at sagens hovedspørgsmål om, hvorvidt de sagsøgte myndigheder lovligt kan give tilladelse til eksport af militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet, eller om der består en klar risiko for, at

dette udstyr kan anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser i Gaza, er omfattet af Oxfam Danmarks formål.

Organisationen er endvidere en del af Oxfam International, der i samarbejde med Amnesty International har været en af de væsentligste kræfter bag vedtagelsen af våbenhandelstraktaten, og som arbejder for en effektiv implementering og overholdelse heraf.

Det gøres på den baggrund gældende, at det langvarige arbejde med at sikre kontrol med international våbenhandel, sammenholdt med Oxfam Danmarks vedtægter og konkrete arbejde, herunder den mangeårige indsats i Palæstina samlet set fører til, at Oxfam Danmark har en så væsentlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande om lovligheden af dansk våbeneksport under F-35 programmet, at organisationen har søgsmålskompetence.

5.8 MELLEMFOLKELIGT SAMVIRKE HAR VÆSENTLIG INTERESSE I AT FÅ PRØVET DE NEDLAGTE PÅSTANDE

Mellemfolkeligt Samvirke er en forening, der siden 1944 har arbejdet for en mere retfærdig og bæredygtig verden. Foreningen har sit udspring i fredsbevægelsen.

Mellemfolkeligt Samvirke arbejder for demokrati og indflydelse til udsatte mennesker med manglende rettigheder, og støtter særligt unge i at kæmpe for deres rettigheder for at lægge pres på ansvarlige magthavere for at skabe en mere retfærdig og bæredygtig verden. Kernen i foreningens virke er samarbejde og udviklingsarbejde samt humanitære indsatser i krise- og konfliktområder.

Foreningen er en del af den internationale organisation ActionAid International, der er hjemmehørende i Holland, og Mellemfolkeligt Samvirke anvender også navnet ActionAid Danmark.

Mellemfolkeligt Samvirkes formål er beskrevet i foreningens vedtægter § 1:

...

Det fremgår endvidere af vedtægternes § 10, at Action Aid International er repræsenteret i Mellemfolkeligt Samvirkes bestyrelse, samt at Mellemfolkeligt Samvirkes bestyrelse er forpligtet til at sikre, at der er sammenhæng mellem Mellemfolkeligt Samvirkes *"konkrete arbejde og ActionAid Internationals strategi."* jf. vedtægterne § 10, stk. 5, litra g, ...

Det fremgår af den gældende strategi for Mellemfolkeligt Samvirke for perioden 2023-2027, at den fælles målsætning for Mellemfolkeligt Samvirkes globale, nationale og lokale arbejde *"er at skabe åbne, fredelige og demokratiske rum med adgang for alle og sikring af menneskers basale rettigheder"*, jf. bilag Det fremgår endvidere, at Mellemfolkeligt Samvirke nationalt vil holde regeringer ansvarlige for deres globale forpligtelser, jf. bilag ...

5.8.1 Mellemfolkeligt Samvirkes arbejde i Gaza

Mellemfolkeligt Samvirke har i årtier arbejdet for en varig fred og for overholdelsen af international ret i Israel-Palæstina. Mellemfolkeligt

Samvirke har blandt andet arbejdet for at stoppe danske pensionskasser og bankers investeringer i ulovlige bosættelser og understøttelsen af bosættelsen af de palæstinensiske områder.

I Gaza arbejder Mellempfolkeligt Samvirke i partnerskab med ActionAid Palestine, der samarbejder med en række lokale partnere i Gaza. Samarbejdet er blandt andet finansieret via midler fra Udenrigsministeriets strategiske partnerskabsprogram (SPA II).

Mellempfolkeligt Samvirke modtog i 2024 ca. 129 millioner kroner i støtte under partnerskabet, hvoraf en af en del af disse midler går til aktiviteter i Palæstina.

Mellempfolkeligt Samvirkes seneste aktiviteter i Palæstina baserer sig på en aftale, som er indgået i februar 2022 mellem Mellempfolkeligt Samvirke (ActionAid Denmark) og ActionAid Palestine, samt en aftale om samarbejde gennem lokale palæstinensiske partnerorganisationer. Aftalen løber i perioden 2022 til 2025 og dækker aktiviteter for ca. 7,5 millioner kr. om året og dækker både aktiviteter i Gaza og på Vestbredden.

Som følge af begivenhederne 7. oktober 2023 er projektets aktiviteter i Gaza blevet omlagt til akut nødhjælp. Mellempfolkeligt Samvirkes støtte til aktiviteter i Gaza er steget betragteligt som følge af krigen og forventes i 2024 at udgøre ca. 9.2 millioner.

Samarbejdsorganisationerne kontorer er tilintetgjort af den Israelske hær. Adskillige af medarbejderne i de palæstinensiske samarbejdsorganisationer, som står for udførelsen af Danida-projekterne, og hvis løn er finansieret af Danida-midler, har fået deres hjem tilintetgjort af Israelske bomber, se bilag ... og bilag ... med billedokumentation.

Ligesom Amnesty, dansk afdeling og Oxfam Danmark har Mellempfolkeligt Samvirke løbende været i dialog med de danske myndigheder om situationen i Gaza.

Endvidere har ActionAid International løbende udgivet rapporter om situationen og udviklingen i Gaza og på Vestbredden, og herunder dokumenteret konsekvenserne for den palæstinensiske befolkning ved de altomfattende Israelske angreb på Gaza med særligt fokus på udsatte grupper som kvinder og børn, se blandt andre rapporten "Compeled to flee – Cycles of Israeli forced displacement of Palestinians" fra april 2024, bilag ... og rapport "Agents of Change, The role of Palestine's women-led organisations in crisis" af 30. september 2024, bilag ...

ActionAid international har også løbende bidraget med oplysninger om adgangen for humanitær hjælp i Gaza, herunder til de såkaldte Humanitarian Access Snapshots, der udgives af FN's kontor for koordinering af Humanitær bistand (OCHA).

Disse afrapporteringer indeholder adskillige eksempler på, at også ActionAids nødhjælpsindsats i Gaza siden den 7. oktober 2023 er blevet forhindret.

Til illustration heraf henvises til GAZA Humanitarian Access snapshot nr. 4 vedrørende august 2024 der beskriver de konsekvenser den manglende beskyttelse af nødhjælpsarbejdet i Gaza mv. har haft for ActionAid International og partnerorganisationernes arbejde.

Det fremgår bl.a. heraf:

“The deteriorating security situation has placed immense strain on humanitarian workers and local partners who are forced to take unprecedented safety risks to operate. There are no viable risk mitigations available to humanitarian actors. The two safety provisions put in place by Israeli forces — the so-called “humanitarian zone,” which lacks legal underpinning and provides no safety due to repeated attacks within this zone, and the humanitarian notification system, which also fails to offer any real protection due to the repeated targeting of deconflicted sites, including INGO premises — are ineffective.” ...

I lighed Oxfam Danmark er Mellemfolkeligt Samvirkes arbejde og samarbejde med lokale partnere i Gaza påvirket af Israelske angreb i Gaza, der blandt andet udføres med kampfly med danske våbendele. Det gøres gældende, at Mellemfolkeligt Samvirkes interesse og tilknytning til denne sag tillige understøttes af disse forhold.

5.8.2 Sammenfattende om Mellemfolkeligt Samvirkes interesse i at få prøvet de nedlagte påstande

Mellemfolkeligt Samvirkes bredt formulerede formålsbestemmelse er blandt andet udmøntet i udviklings- og humanitært nødhjælpsarbejde herunder i Gaza. I lighed med Oxfam Danmark fokuserer Mellemfolkeligt Samvirke også på at bekæmpe årsagerne til fattigdom, herunder væbnede konflikter og krige. Mellemfolkeligt Samvirke arbejder for demokrati og sikring af menneskers basale rettigheder, herunder for at holde regeringer ansvarlige for deres globale forpligtelser.

Det gøres gældende, at sagens hovedspørgsmål om, hvorvidt de sagsøgte myndigheder lovligt kan give tilladelse til eksport af militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet, eller om der består en klar risiko for, at dette udstyr kan anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser i Gaza, er omfattet af Mellemfolkeligt Samvirkes formål.

Mellemfolkeligt Samvirke har i en årrække arbejdet i Palæstina herunder Gaza. Ligesom organisationen via Danida partnerskabsprojektet er ansvarlig for en række indsatser i Gaza, som er umuliggjort af Israels krigsførelse.

Det gøres på den baggrund sammenfattende gældende, at Mellemfolkeligt Samvirke har en væsentlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande, idet organisationens formål er at fremme mellemfolkelig forståelse og solidaritet, og organisationen specifikt har arbejdet med denne målsætning i Gaza gennem mange år, samt idet Mellemfolkeligt Samvirkes nuværende arbejde i Gaza er blevet fuldstændigt omlagt til akut nødhjælp på grund af de handlinger, som Israel er blevet kritiseret for internationalt og som understøttes af dansk våbeneksport under F-35 samarbejdet.

5.9 AL-HAQ HAR VÆSENTLIG INTERESSE I AT FÅ PRØVET DE NEDLAGTE PÅSTANDE

Al-Haq er en uafhængig palæstinensisk menneskerettighedsorganisation hjemmehørende i Ramallah på Vestbredden. Foreningen blev stiftet i 1979 med det formål at beskytte og fremme menneskerettigheder og retssikkerhed i de besatte palæstinensiske områder.

Af Al-Haqs vedtægter (Bylaw) fremgår, at organisationens vision er, at det palæstinensiske folk er fri for besættelse og kan udøve deres rettigheder og bygge et demokratisk retssamfund, hvor alle menneskerettigheder respekteres, samt at den "midlertidige" vision er, at international humanitær folkeret og menneskerettigheder anvendes og overholdes, jf. ...

Det fremgår videre, at det er organisationens mission at dele, offentliggøre og forsvare menneskerettigheder og retsstatsprincipper i de palæstinensiske territorier ved alle professionelle og juridiske redskaber, samt at få stillet de ansvarlige til ansvar for krænkelser ved brug af alle tilgængelige juridiske midler og mekanismer.

Organisationens arbejde består bl.a. i at dokumentere krænkelser af palæstinenserne individuelle og kollektive rettigheder med det formål at få bragt krænkelserne til ophør bl.a. via fortalerarbejde for internationale organer, samt at få stillet de ansvarlige til ansvar for krænkelserne.

Af vedtægterne fremgår, at Al-Haq har særligt fokus på sikre overholdelsen af menneskeretten og folkeretten for det palæstinensiske folk ved at tage retfærdigt skridt mod bl.a. stater, virksomheder mv. ved bl.a. nationale domstole i forskellige stater.

Af vedtægternes artikel 5, stk. 7, fremgår således:

"7. File complaints, institute and follow up on actions at law and judicial and legal proceedings before competent bodies at the national level in difference States as well as at the international level, before international courts, national courts in different States, and before national and international prosecutors and public prosecutions on every matter relating to human rights and International Humanitarian Law [...]" ...

Al-Haqs formål er således specifikt at beskytte og sikre respekten for palæstinenserne rettigheder og overholdelsen af den humanitære folkeret i de palæstinensiske områder.

Der er en snæver sammenhæng mellem Al-Haqs formål og struktur, og den interesse Al-Haq har i prøvelsen af de påstande, som er nedlagt i denne sag.

De internationale regler i form af FN's våbenhandelstraktat, Rådets fælles holdning, Genèvekonventionerne og folkedrabskonventionen er baseret på beskyttelsen af den humanitære folkeret og de internationalt anerkendte menneskerettigheder, som det er Al-Haqs formål at sikre respekten for i de palæstinensiske områder. Det fremgår specifikt af organisationens vedtægter, at organisationens formål bl.a. opfyldes ved anlæggelse af rets-

sager ved de nationale domstole i andre stater for at sikre respekten for palæstinenserne rettigheder.

Det gøres gældende, at sagens hovedspørgsmål om, hvorvidt der lovligt kan eksporteres militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet, eller om der består en klar risiko for, at dette udstyr kan anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser i Gaza, klart falder inden for Al-Haqs formål, som dette bl.a. fremgår af vedtægterne mv., jf. ovenfor.

Det gøres supplerende gældende, at det ved vurderingen af Al-Haqs interesse i sagens tema tillige må tillægges betydning, at Al-Haqs arbejde i Gaza er direkte berørt af Israels krigsførelse i Gaza. Organisationens arbejde er således helt konkret berørt af de meget omfattende bombninger og angreb på Gaza, som bl.a. udføres med de danskudstyrede F-35 fly.

De bygninger Al-Haqs ansatte hidtil har benyttet i Gaza er blevet tilintetgjort af den Israelske hær, jf. billederne af de ødelagte bygninger fremlagt som bilag ... Organisationens medarbejdere i Gazas private hjem er blevet destrueret, de er blevet forflyttet adskillige gange og lever som internt fordrevne.

Al-Haqs arbejde er således konkret påvirket af krigen, herunder den måde som Israel fører krigen på, og som Israel gentagne gange er blevet kritiseret for. Det vil bl.a. sige de uproportionelle angreb, der dræber civile i tusindtal, ødelæggelsen af stort set al civilinfrastruktur, samt forhindringen af adgang til nødhjælp, vand mv. til den palæstinensiske befolkning. Dette skaber betydelige forhindringer for Al-Haqs arbejde og gør det tiltagende vanskeligt for Al-Haqs medarbejdere at udføre dette arbejde, der til stadighed bliver farligere.

5.9.1 Sammenfattende om Al-Haqs interesse i at få prøvet de nedlagte påstande
Al-Haqs formål er specifikt at beskytte og sikre respekten for palæstinenserne rettigheder og overholdelsen af den humanitære folkeret i de palæstinensiske områder, og der er en snæver sammenhæng mellem Al-Haqs formål og struktur, og den interesse Al-Haq har i prøvelsen af de påstande, som er nedlagt i denne sag.

Sagens hovedspørgsmål om, hvorvidt der lovligt kan eksporteres militærteknologi og -udstyr under F-35 programmet, eller om der består en klar risiko for, at dette udstyr kan anvendes til eller facilitere krigsforbrydelser i Gaza, falder klart inden for Al-Haqs formål, som dette bl.a. fremgår af organisationens vedtægter mv.

Al-Haq opfylder sit formål ved bl.a. at dokumentere krænkelser i Gaza. Al-Haqs arbejde i Gaza er i meget høj grad påvirket af Israels krigsførelse, herunder de handlinger, som Israel er blevet kritiseret for og som understøttes af den indirekte danske våbeneksport til Israel, hvilket det gøres gældende tillige må tillægges betydning.

Det gøres sammenfattende gældende, at AL-Haqs formål og arbejde med at dokumentere og bekæmpe krænkelser af palæstinenserne rettighederne i de besatte områder, og sikre overholdelsen af menneskerettigheder og den humanitære folkeret i de palæstinensiske områder, herunder kon-

kret i Gaza, samlet set fører til, at Al-Haq har en så væsentlig interesse i at få prøvet de nedlagte påstande om lovligheden af dansk våbeneksport under F-35 programmet, at organisationen har søgsmålskompetence.

5.10 ØVRIGE MOMENTER

Som anført ovenfor i afsnit 5.1, kan der udover der ved vurderingen af en forenings retlige interesse ud over de ovenfor behandlede momenter om påstandenes egnethed til domstolsprøvelse, om konkret og aktuel retstvist og om foreningens væsentlige interesse tillige indgå en række øvrige momenter.

Det vedrører bl.a. om søgsmålet tillige vedrører tredje parter, der ikke er involveret i søgsmålet og dermed ikke har adgang til kontradiktion, herunder om søgsmålet kunne rettes direkte mod tredjepart, samt om eventuelt andre parter eller eksempelvis medlemmer af foreningen, ville kunne anlægge sag selvstændigt.

5.10.1 Vedrørende tredje parters interesse i sagen

De omtvistede tilladelser er givet til en række danske våbenvirksomheder, som ikke er parter i denne sag. De sagsøgte anfører i svarskriftets afsnit 5.1, s. 33 til Højesterets dom U2013.3295H i den såkaldte "margarinesag", at det forhold, at våbenproducenterne, der er adressater for de omtvistede afgørelser, ikke er en del af sagen og ikke har adgang til kontradiktion, taler imod, at sagsøgerne har retlig interesse.

I den pågældende sag havde Fødevarestyrelsen ophævet et forbud overfor virksomheden Arla Food om forbud mod salg af blandingsproduktet "Lurpak smørbar". Margarineforeningen anlagde som følge heraf sag mod Fødevarestyrelsen med påstand om ophævelse af Fødevarestyrelsens afgørelse. Højesteret afviste, at Margarineforeningen, der ikke selv var adressat for afgørelsen, havde retlig interesse i sagen. Foreningen havde heller ikke retlig interesse i sagen som mandatar for foreningens medlem, der var en konkurrent til Arla.

Det fremgår af præmisserne for dommen, at Højesteret foretog en helhedsvurdering og inddrog en række kriterier ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren havde retlig interesse i sagen og dermed søgsmålskompetence. Højesteret lagde således vægt på, at formålet med reglerne, der regulerede sagens materielle spørgsmål, ikke var at varetage de økonomiske interesser hos konkurrerende virksomheder, at konkurrenten ville kunne varetage sine interesser ved at anlægge en selvstændig sag mod Arla Foods under anbringende om vildledende markedsføring, samt anerkendelse af søgsmålskompetence ville føre til, at "*at spørgsmålet om lovligheden af Arla Foods' markedsføring af det pågældende produkt kunne prøves uden inddragelse af Arla Foods.*".

Det er dette sidste moment vedrørende adgangen til kontradiktion for Arla Foods, som de sagsøgte i denne sag fremhæver til støtte for afvisningspåstanden. Som beskrevet inddrog Højesteret imidlertid en række momenter, som adskiller den foreliggende sag væsentligt fra "margarinesagen".

For det første er de interesser, som sagsøgerne søger at varetage med den foreliggende sag direkte beskyttet i den materielle regulering, som ligger til grund for sagen. Såvel Rådets fælles holdning, som FN Våbenhandelsstraktat har til formål at sikre respekten for de internationalt anerkendte menneskerettigheder og den humanitære folkeret, der ligeledes er baseret på menneskerettighederne.

I modsætning til hvad tilfældet var i "margarine-sagen", så er formålet som sagsøgerne søger at varetage i denne sag inden for kernen af formålet med den internationale regulering, og det er forudsat, at netop civilsamfundsorganisationer, som de fire sagsøgere, kan spille en særlig rolle ved implementering af de internationale regler for våbenhandel, jf. ovenfor pkt. 5.5.

For det andet har sagsøgerne ikke noget grundlag for at rejse sag mod danske våbenproducenter direkte. I modsætning til hvad tilfældet var i "margarine-sagen", så kan sagsøgerne ikke anlægge en sag mod de våbenproducenter, der har fået tilladelse til udførsel. De internationale regelsæt, der regulerer våbenhandel, er ikke direkte bindende for våbenproducenterne og der vil ikke være noget retligt grundlag for en sag mod en producent, der i overensstemmelse med en gældende tilladelse udfører våben(dele) til lande, hvor der måtte være en risiko for krigsforbrydelser eller menneskerettighedskrænkelser.

En afvisning af sagsøgernes søgsmålskompetence i denne sag indebærer, at der ikke vil være nogen legalitet- eller domstolskontrol med dansk våbeneksport fremover. Dette er særligt problematisk på et område, hvor der er stærke politiske og erhvervsmæssige interesser på spil, og hvor der derfor er risiko for, at grundlæggende rettigheder og hensynet til at sikre respekten for den internationale humanitære folkeret og menneskeret tilsidesættes for at varetage disse interesser.

Hertil kommer, at adressaterne for de omtvistede tilladelser har mulighed for at indtræde i denne sag og varetage deres interesser, hvilket de indtil videre har valgt ikke at gøre.

For det tredje følger det af våbenloven, at der er tale om tilladelser, som i henhold til våbenlovens § 2 f, til en hver tid kan tilbagekaldes, hvilket ligeledes eksplicit fremgår af de enkelte tilladelser. Det er således en kendt forudsætning for de udstedte tilladelser, at de til enhver tid kan tilbagekaldes på baggrund af udefrakommende omstændigheder, som våbenproducenten ikke har indflydelse på.

Endelig omfatter sagens tvistigheder spørgsmål om risikoen for folkeretsbrud og krænkelser af menneskerettighederne i Gaza, samt om sammenhængen mellem dansk våbeneksport og risikoen for krigsforbrydelser eller andre krænkelser af den humanitære folkeret. Disse spørgsmål vil fuldt ud kunne oplyses under den foreliggende sag af de søgte myndigheder og sagsøgerne. Også af denne grund er sagen egnet til domstolsprøvelse.

Som det fremgår, kan domspræmisserne i Margarine-sagen ikke overføres til denne sag, og dommen har efter sagsøgernes opfattelse begrænset om nogen præjudikatsværdi i denne sammenhæng.

5.10.2 Vedrørende de sagsøgtes anbringender om sammenhængen mellem lovligheden af udførselstilladelse og Israels handlinger i Gaza

Det er ubestridt fra de sagsøgtes side, at sagsøgernes arbejde og indsats i Gaza "generelt er påvirket af Israels handlinger i Gaza", se duplikken afsnit 2.4.1 s. 8 De sagsøgte gør imidlertid gældende, at der ikke er nogen sammenhæng mellem påvirkningen aktiviteterne og de omstridte eksporttilladelser, og dermed at sagsøgerne på dette grundlag ikke har retlig interesse i sagen.

De sagsøgte anfører herom i duplikken s. 9 ... at, "sagsøgerne på ingen måde [har] dokumenteret kausalitet mellem den måde, hvorpå de selv bliver berørt af situationen i Gaza og, lovligheden af de omtvistede danske våbeneksporttilladelser under F-35 programmet. Den forbindelse, som sagsøgerne hævder, der er mellem på den ene side de israelske handlinger i Gaza, og på den anden side Rigspolitiets tilladelser til udførsel af F-35-udstyr til USA er for hypotetisk, abstrakt og indirekte til at kunne begrunde retlig interesse for organisationerne i en sag som denne."

Det skal hertil gøres gældende, at sagsøgernes retlige interesse i denne sag først og fremmest hviler på sagsøgernes formål og struktur, sammenholdt med formålet med prøvelsen af de nedlagte påstande, nemlig sikringen af respekten for den humanitære folkeret i forbindelse med dansk våbeneksport.

Det citerede anbringende knytter sig således alene til spørgsmålet om, hvorvidt der ved afgørelsen af om de enkelte sagsøgere har retlig interesse tillige supplerende kan lægges vægt på, at tre af sagsøgerne, Oxfam Danmark, Mellemfolkeligt Samvirke og Al-Haq har aktiviteter og projekter i Gaza, som er konkret påvirket af Israels krigsførelse, se afsnittene 5.7.2, 5.8.1 og 5.9 ovenfor.

Det gøres i den forbindelse gældende, at der er ført bevis for sammenhængen mellem den omstridte administrative praksis for udførsel af våben(dele) under F-35 samarbejdet og risikoen for at danske våbendele mv. kan anvendes til eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret (krigsforbrydelser) på en måde som påvirker humanitære- og menneskeretsorganisationers forhold og arbejdsvilkår i Gaza.

Det er således ubestridt fra de sagsøgtes side, at Israel har anvendt F-35 fly med danske våbendele og komponenter monteret under angrebene på Gaza både før og efter 7. oktober 2023. Endvidere er der fremlagt et betydeligt materiale om Israels brug af F-35 under konflikten, se afsnit 6.3 nedenfor om Israels brug af F-35 fly i Gaza siden 7. oktober 2023.

Der er dermed konkret ført bevis for, at dansk våbeneksport under F-35 samarbejdet har faciliteret Israels krigsførelse i Gaza, hertil kommer den betydelige dokumentation for, at Israel har begået krigsforbrydelser i forbindelse med angrebene på Gaza både før og efter 7. oktober 2023 ..."

Som følge af dommens resultat, jf. nedenfor, gengives ikke organisationernes anbringender til støtte for begæringen om opsættende virkning.

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har i sammenfattende processkrift af 18. februar 2025 anført følgende til støtte for afvisningspåstanden og har i det væsentligste procederet i overensstemmelse hermed:

"4.1 Sagsøgerne savner retlig interesse en pådømmelse af de nedlagte påstande

Til støtte for afvisningspåstanden over for begge sagsøgernes påstande, gøres det gældende, at sagsøgerne ikke har retlig interesse i en pådømmelse af de nedlagte påstande.

I dansk retspleje eksisterer der som altovervejende hovedregel ikke nogen *actio popularis*, dvs. en adgang for enhver til at få prøvet et givent spørgsmål.

Retlig interesse i et søgsmål forudsætter således som udgangspunkt, at sagsøger er konkret og individuelt berørt af det, der ønskes pådømt, jf. f.eks. UfR 2013.3295 H og UfR 2016.1526 H, ligesom det spørgsmål, der søges afklaret, skal være aktuelt, jf. f.eks. UfR 2004.3051 H og UfR 2021.3052 H.

Foreninger – som sagsøgerne i denne sag – har som udgangspunkt alene retlig interesse, hvis foreningen selv, eller nogen som foreningen er mandatar for, opfylder de almindelige betingelser for at have retlig interesse, jf. f.eks. UfR 2013.3295 H samt Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 7. udgave, 2022, side 495-498, og Gorm Toftegaard Nielsen: Forvaltningssager i civilprocessen – Om søgsmålskompetence, rette sagsøgte, søgsmålsfrister og civile fuldbyrdelsessøgsmål, UfR 2000B.319 (323).

Som sagsøgernes påstande er nedlagt ved deres processkrift IV af 27. januar 2025, angår de en prøvelse af, dels om nugældende tilladelser vedrørende eksport af F-35-komponenter er ugyldige eller skal tilbagekaldes (dvs. et aktuelt forhold), dels om "*udløbne tilladelser, der var gældende på tidspunktet for sagens anlæg*" er ugyldige eller skal tilbagekaldes (dvs. et historisk forhold).

De sagsøgte gør gældende, at sagsøgerne ikke har retlig interesse i en domstolsprøvelse af de nedlagte påstande, som angår lovligheden af Rigspolitiets afgørelser om tilladelse til udførsel af militært udstyr under F-35-programmet, hverken for så vidt angår de nugældende tilladelser, eller for så vidt angår de nu udløbne tilladelser.

For så vidt angår de nu udløbne tilladelser, har sagsøgerne ikke retlig interesse, allerede fordi søgsmålet savner aktualitet, jf. afsnit 4.1.1. Endvidere er ingen af sagsøgerne adressater for de nugældende eller udløbne tilladelser eller i øvrigt konkret og individuelt berørt af dem, jf. afsnit 4.1.2. Endelig er der ikke grundlag for at lempe de almindelige betingelser for søgsmålskompetence, jf. afsnit 4.1.3.

4.1.1 Ingen aktualitet for så vidt angår tilladelser, som ikke længere er gældende

De sagsøgte gør gældende, at sagsøgerne savner retlig interesse i en prøvelse af eksporttilladelser, som nu er udløbet, allerede fordi søgsmålet savner aktualitet. En stillingtagen til udløbne tilladelsers gyldighed, eller om udløbne tilladelser "*skulle have været tilbagekaldt*", som anført i sagsøgernes subsidiære påstand, har på nuværende tidspunkt alene historisk interesse og kan ikke påvirke nogen af sagsøgernes retsstilling, jf. herved f.eks. UfR 2004.3051 H, UfR 2007.2161 H, UfR 2009.1758 H, UfR 2020.2969 H og UfR 2021.3052 H.

Det er uden betydning, om de nu udløbne tilladelser "*var gældende på tidspunktet for sagens anlæg*", som anført i sagsøgernes påstande. Det følger af fast retspraksis, jf. de ovenfor nævnte højesteretsafgørelser, at et søgsmål kan fortabe sin aktualitet som følge af omstændigheder, der indtræffer efter sagens anlæg. Det bemærkes herved, at ingen af sagsøgerne er adressater for de anfægtede tilladelser, og at ingen af sagsøgerne været udsat for nogen handling fra de sagsøgte side, som de eventuelt kunne have en retlig interesse i at få prøvet lovligheden af, jf. også nedenfor i afsnit 4.1.2.

4.1.2 Sagsøgerne er ikke konkret og individuelt berørt af de anfægtede tilladelser

De sagsøgte gør også gældende, at sagsøgerne ikke har retlig interesse i en prøvelse af hverken de udløbne eller de nugældende eksporttilladelser, fordi ingen af sagsøgerne er tilstrækkelig konkret og individuelt berørt af det, der ønskes pådømt, jf. f.eks. UfR 2013.3295 H, UfR 2016.1526 H og UfR 2019.437 H.

Som anført er ingen af sagsøgerne adressater for eller har partsstatus i relation til nogen af de anfægtede eksporttilladelser. Endvidere er ingen af sagsøgerne tillagt lovhjemlet klage- eller søgsmålsret.

Sagsøgerne har herefter kun retlig interesse i en pådømmelse af de nedlagte påstande, enten hvis de selv er konkret og individuelt berørt af de indbragte afgørelser om eksporttilladelse, eller hvis der i øvrigt måtte være særlige omstændigheder ved sagen, der indebærer, at de er tilstrækkelig berørt, jf. herved bl.a. UfR 2019.437 H.

Den hævdede påvirkning, som sagsøgerne mener giver dem retlig interesse, består i forholdene i Gaza og Israels anvendelse af F-35-kampfly, som ifølge sagsøgerne påvirker deres arbejdsforhold og indsatser i området. Påvirkningen herfra vedrører imidlertid efter det oplyste i vidt omfang andre retssubjekter end sagsøgerne selv, herunder andre foreninger, som er selvstændige juridiske personer, jf. nærmere afsnit 4.1.2.1, nedenfor.

Endvidere er den hævdede forbindelse mellem disse forhold og de anfægtede eksporttilladelser for abstrakt og indirekte til at kunne begrunde retlig interesse i en prøvelse af tilladelsernes lovlighed. Derudover udgør de generelle forhold i Gaza ikke en konkret og individuel påvirkning, som adskiller sig fra påvirkningen af befolkningen, foreninger og virksomheder i Gaza i almindelighed. Endelig har sagsøgerne ikke dokumenteret en tilstrækkelig sammenhæng mellem de specifikke tilladelser, som er omfattet af deres påstande, og nogen retligt relevant konkret og individuel påvirkning af deres forhold, jf. nærmere afsnit 4.1.2.2, nedenfor.

Derfor er sagsøgerne ikke konkret og individuelt påvirket af de anfægtede eksporttilladelser på en sådan måde, at de har retlig interesse i en prøvelse af tilladelsernes lovlighed.

4.1.2.1 *Andre foreningers og sagsøgernes ansattes private forhold er uden betydning for sagsøgernes retlige interesse*

De sagsøgte gør gældende, at en betydelig del af de oplysninger, som sagsøgerne har anført til støtte for deres egen retlige interesse, angår andre retssubjekters forhold og allerede derfor er uden betydning for sagsøgernes retlige interesse.

Det gælder således det anførte om Al-Haq's ansattes (private) forhold (sagsøgernes processkrift III, side 7 og side 29...), og af de øvrige sagsøgers internationale moderorganisationers arbejdsforhold (sagsøgernes processkrift III, side 2-5, 7-8, 12-13, 30 og 32-33...), hvor sagsøgerne henviser til en række forhold angående "*Amnesty International*," "*Oxfam International*" og "*ActionAid International*," der ikke er parter i denne sag. Det gælder tilsvarende det anførte om "*palæstinensiske samarbejdsorganisationer*" med relation til Mellemløkeligt Samvirke og sådanne foreningers medarbejdere.

Kravet om, at de nedlagte påstande skal berøre sagsøgerne selv konkret og individuelt, jf. afsnit 2.1, ovenfor, kan helt principielt ikke opfyldes ved, at sagsøgerne påviser, at en afgørelse af sagens tvist vil påvirke andre fysiske eller juridiske personer, som de er forbundet med, jf. i denne retning f.eks. UfR 2019.437 H, hvor Højesteret lagde vægt på, at sagen "*ikke [var] anlagt af patienter eller læger, som selv vil være berørt af en eventuel tilsidesættelse af reglerne*", og at den sagsøgende forening "*ikke selv [var] konkret og individuelt berørt af de spørgsmål, der ønskes pådømt*". Der henvises i øvrigt til fast retspraksis, hvorefter en sagsøger i udgangspunktet ikke har retlig interesse i at indtale proceskrav på andres vegne, jf. UfR 2007.2170 H, UfR 2013.707 Ø og UfR 2010.2349 Ø.

Sagsøgerne har på trods af de sagsøgtes bemærkninger herom i duplikken, afsnit 2.3, side 5-6 (ekstrakten, side 229-230), ikke redegjort for, hvilke forhold der eventuelt angår dem selv, og hvilke der angår deres internationale moderorganisationers arbejdsforhold, eller andre lokale foreningers forhold. Sagsøgerne har heller ikke bestridt de sagsøgtes konstatering af, at der er tale om andre selvstændige retssubjekter end de sagsøgende foreninger, selvom sagsøgerne havde lejlighed hertil i deres processkrift IV ...

Det må herefter lægges til grund, at det af sagsøgerne anførte om "*Amnesty International*", "*Oxfam International*" og "*ActionAid International*" ikke angår sagsøgerne selv, men derimod andre selvstændige rets-subjekter.

Karakteren og omfanget af den hævdede påvirkning af sagsøgernes forhold i form af "*de forhold som sagsøgerne må gennemføre deres arbejde i Gaza under*" (sagsøgernes processkrift IV, side 5, 3. afsnit...), som sagsøgerne er nærmest til at dokumentere, fremstår således uklar og udokumenteret.

Også af den grund har sagsøgerne ikke godtgjort, at de som foreninger er påvirket af de anfægtede tilladelser på en sådan konkret og individuel

måde, at de har retlig interesse i en prøvelse af dem, eller at der i denne sag foreligger sådanne særlige omstændigheder, som kan føre til en lempelse af de almindelige betingelser for foreningers søgsmålsret.

Selv hvis landsretten måtte finde, at de ovennævnte forhold principielt kan inddrages i vurderingen af, hvorvidt sagsøgerne er konkret og individuelt påvirket, har sagsøgerne ikke med disse oplysninger påvist, at de er tilstrækkelig konkret og individuelt berørt af de omtvistede tilladelser, eller at der herudover måtte være særlige omstændigheder ved denne sag, som kan føre til en lempelse af de almindelige betingelser for foreningers søgsmålsret, jf. afsnit 4.1.2.2-4.1.3, nedenfor.

4.1.2.2 Sagsøgernes arbejdsforhold i Gaza udgør ikke en tilstrækkelig konkret og individuel påvirkning

Til støtte for, at de er konkret og individuelt berørt, har de sagsøgende foreninger henvist til, at foreningernes arbejdsforhold og deres ansattes (private) forhold i Gaza påvirkes af Israels anvendelse af F-35-kampfly (jf. f.eks. sagsøgernes processkriftet III, side 29-32, og sagsøgernes processkrift IV, side 5, 3. afsnit ...).

Sagsøgernes synspunkt må forstås således, at de sagsøgende foreningers og deres internationale moderorganisationers arbejdsforhold i Gaza og deres ansattes (private) forhold i Gaza berøres af fremtidig våbeneksport fra Danmark, og at dette skulle give dem retlig interesse i en prøvelse af, om Danmark fortsat bør tillade våbeneksport under F-35-programmet.

Det forhold, at borgere, virksomheder og foreninger – både i og uden for Gaza – er berørt af situationen i Gaza, er ikke tilstrækkeligt til, at de har retlig interesse i en prøvelse af, om de omtvistede danske våbeneksporttilladelser under F-35-programmet er lovlige.

Situationen i Gaza, herunder af Israels anvendelse af F-35-kampfly i Gaza, indebærer ikke, at Rigspolitiets afgørelser om eksporttilladelser påvirker sagsøgernes forhold på en sådan tilstrækkelig konkret og individuel måde, at de har retlig interesse i en prøvelse af afgørelserne.

For det første er en sådan interesse – uanset hvor berørt sagsøgernes og deres internationale moderorganisationers arbejdsforhold i Gaza og deres ansattes private forhold måtte være af situationen i Gaza indtil i dag – helt principielt for abstrakt og indirekte til at kunne begrunde retlig interesse for sagsøgerne. Derfor har sagsøgerne helt generelt ikke retlig interesse i en prøvelse af de bredt formulerede påstande, der er nedlagt.

Den omstændighed, at Danmark har tilladt eksport af komponenter under F-35-programmet, og at USA tillader eksport af visse F-35-fly til Israel, at Israel generelt anvender F-35-kampfly i Gaza, og at forholdene for personer, virksomheder og foreninger med aktiviteter i Gaza, påvirkes af israelske luftangreb, indebærer således helt principielt ikke, at sagsøgerne har retlig interesse i at afbryde Danmarks eksport til F-35-programmet som led i det igangværende F-35-samarbejde.

De sagsøgte bemærker herved, at det ikke er kendt for hverken de danske virksomheder, der eksporterer F-35-komponenter, eller de danske myn-

digheder, hvilke F-35-partner- eller brugerlande det færdige fly med de omtvistede eksporterede komponenter eventuelt skal sælges til. Som anført i afsnit 3.3, ovenfor, har den danske virksomhed, Terma A/S, f.eks. i sine ansøgninger af 16. januar 2024, der ligger til grund for de tilladelser til udførsel af F-35-komponenter, der er fremlagt som henholdsvis bilag 84 og 85, skrevet, at de ikke er besiddelse af information om, hvem der konkret vil ende som slutbruger af de konkrete fly, som Lockheed Martin producerer, og at den endelige slutbruger af de dele, Terma A/S leverer ind til programmet, tilhører kredsen af slutbrugere af flyet, dvs. enten det amerikanske forsvar eller de allierede lande.

Det er således ikke muligt for de danske myndigheder at vide, om de omtvistede eksporterede danske F-35 komponenter er endt eller vil ende i et F-35-fly, som af USA er eksporteret eller vil blive eksporteret til Israel, ligesom det ikke er muligt for de danske myndigheder at vide, om netop et sådant fly derefter har deltaget eller vil deltage i konkrete luftangreb, herunder dem som sagsøgerne omtaler. Der kan i den forbindelse desuden ikke siges at være en sådan sammenhæng mellem det, der er foregået i Gaza og den omstændighed, at danske myndigheder har meddelt tilladelse til, at visse danske virksomheder må udføre F-35-komponenter til USA. Udover at det uvist, i hvilket omfang danske F-35-komponenter ender i Israel, er det lige så uvist, hvordan F-35-fly bliver anvendt af Israel. Der er flere lande, der aktuelt modtager F-35-fly, ligesom Israel (også) modtager fly til selvforsvar.

Tilladelser af den karakter, som sagsøgerne anfægter, hvor slutbrugeren og den konkrete anvendelse er ukendt, vil i sagens natur indebære, at det ikke er muligt for de danske myndigheder at være bekendt med den nøjagtige anvendelse af hver specifik komponent. Den vurdering, der foretages af de danske myndigheder forud for udstedelsen af de omtvistede tilladelser, er derfor baseret på generaliserede og samlede risikoafvejninger, herunder af andre staters evne og vilje til at overholde folkeretten og af vigtigheden af Danmarks samarbejde med disse stater. Det er grundlæggende lovligheden af disse generaliserede afvejninger, som sagsøgerne anfægter i denne sag. Det savner mening – uanset hvor påvirket sagsøgernes arbejdsforhold i Gaza måtte være – at bedømme sagsøgernes retlige interesse i en pådømmelse af de nedlagte påstande på grundlag af, hvad de kan dokumentere eller sandsynliggøre vedrørende konkrete israelske luftangreb.

For det andet udgør generelle forhold i Gaza, som sagsøgerne har henvist til, jf. deres omtale af "*krigsførelsen i Gaza*", endvidere ikke en konkret og individuel påvirkning af sagsøgernes forhold. Sagsøgerne har ikke redegjort for, endsiges dokumenteret, hvordan den hævdede påvirkning af deres forhold adskiller sig fra forholdene for borgere, virksomheder eller for eninger i Gaza i almindelighed.

Sagsøgernes synspunkt synes således reelt at indebære, at enhver borger eller virksomhed med aktiviteter i Gaza – ligesom befolkningen i Gaza i almindelighed – er konkret og individuelt berørt af lovligheden af de omtvistede våbeneksporttilladelser under F-35-programmet. Dette ville være en meget betydelig udvidelse af de etablerede principper for retlig interesse, som indebærer, at en sagsøger skal påvise, at vedkommende er kon-

kret og individuelt berørt på en måde, der adskiller sig fra den måde, hvorpå befolkningen i almindelighed er påvirket, jf. herved f.eks. Højesterets udtalelse i Irak-grundlovs-sagen trykt i UfR 2010.1547 H.

Sagsøgerne er ikke påvirket af de anfægtede tilladelser til eksport af militært udstyr under F-35-programmet på en sådan direkte og konkret måde, at de har retlig interesse i en prøvelse af de påstande, der er nedlagt. Dette gælder navnlig, når påstandene angår forvaltningsafgørelser, som er baseret på skønsmæssige vurderinger af komplekse folkeretlige og udenrigspolitiske forhold, og som i øvrigt er adresseret til en tredjemand, der ikke er part i retssagen.

Det er dermed ikke tilstrækkeligt, at sagsøgerne mener, at der generelt er en forbindelse mellem "*Rigspolitiets afgørelser om eksporttilladelser*" og "*krigsførelsen i Gaza*" (sagsøgernes processkrift IV, side 5, 2. sidste afsnit ...).

Under alle omstændigheder bestrider de sagsøgte, for det tredje, at de oplysninger, som sagsøgerne har fremlagt, giver grundlag for at konkludere, at der er en retlig relevant sammenhæng mellem de gældende danske tilladelser til eksport af F-35 komponenter, og den påberåbte påvirkning af deres arbejdsforhold i Gaza. Også af den grund savner sagsøgerne retlig interesse i en prøvelse af de anfægtede tilladelsers lovlighed.

Som anført er det hverken kendt for de danske eksportører eller myndigheder, hvilket partner- eller brugerland det færdige fly eventuelt skal sælges til, jf. ovenfor.

Endvidere har sagsøgerne ikke dokumenteret en relevant tidsmæssig kausalitet mellem danske virksomheders fremtidige eksport til F-35-programmet under de omtvistede tilladelser, herunder om og i givet fald hvornår et eventuelt efterfølgende amerikansk salg til Israel af færdigproducerede fly måtte ske og den påberåbte påvirkning af sagsøgernes forhold.

Til illustration af tidslinjen for produktion og leverance henvises i den sammenhæng til FMI's notat af 5. december 2024 ..., hvoraf det, som anført ovenfor om sagens faktiske omstændigheder, om *Danmarks* F-35-fly fremgår, at der for de danske F-35-fly (Model A) er en forberedelses- og produktionstid på op til fem år.

Det er således mest sandsynligt, at de komponenter, der eksporteres fra Danmark til USA inden for rammerne af de anfægtede tilladelser, først vil indgå i færdige F-35-fly, der eventuelt bliver videreeksporteret fra USA om flere år, dvs. på et tidspunkt, hvor den generelle udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation og forholdene i Gaza kan se helt anderledes ud. I den forbindelse bemærkes, at der aktuelt er opnået enighed mellem Israel og Hamas om en aftale om våbenhvile, som trådte i kraft søndag den 19. januar 2025.

Det kan derfor ikke lægges til grund, at konkrete komponenter, som eksporteres i henhold til de anfægtede tilladelser, og ikke f.eks. i henhold til en tidligere og nu udløbet tilladelse, indgår i fly, der sælges til Israel, og

ikke et af de otte F-35-partnerlande eller et af de andre ti FMS-brugere-lande. Det kan heller ikke lægges til grund, at et sådant fly anvendes af Israel til de konkrete luftangreb, som sagsøgerne gør gældende påvirker deres forhold.

Den forbindelse, som sagsøgerne hævder, der er mellem de anfægtede eksporttilladelser og deres forhold, er på denne baggrund for abstrakt og hypotetisk til at kunne begrunde retlig interesse for tredjemand, som ikke har partsstatus eller er adressat for de anfægtede afgørelser.

Det er ikke godtgjort, at de anfægtede eksporttilladelser bliver anvendt til eksport af F-35-dele til *vedligeholdelse* af Israels F-35-fly, og det kan således ikke lægges til grund, som hævdet af sagsøgerne, at "*eksporten [...] under de omtvistede tilladelser tillige bidrager til den fortsatte vedligeholdelse og drift af allerede producerede F-35 fly*" (sagsøgernes processkrift IV, side 7/ekstrakten, side 255).

Der er ingen dokumentation for den påberåbte eksport af F-35-komponenter til vedligeholdelse af israelske F-35-kampfly. Det er navnlig udokumenteret, at komponenter som måtte anvendes til en sådan vedligeholdelse, skulle være udført i henhold til de anfægtede tilladelser, og at sådanne komponenter er anvendt til at vedligeholde netop israelske fly.

Den nærmere karakter af den påberåbte eksport til vedligeholdelse er heller ikke nærmere dokumenteret, herunder om der er tale om en udførsel, som kræver tilladelse efter våbenlovens § 6, stk. 1, jf. herved undtagelsen vedrørende teknologi, der minimalt kræves til bl.a. vedligeholdelse og reparation i våbenlovens § 6, stk. 3, nr. 1.

Det er end ikke dokumenteret, om eventuelle vedligeholdelsesaktiviteter udføres af Termas danske virksomhed eller af en Terma-virksomhed etableret i et andet land (USA) og derfor (heller) ikke er omfattet af våbenlovens § 6, stk. 1.

Sagsøgernes synspunkt er hverken dokumenteret ved det fremlagte materiale fra forsvarrets eller Termas hjemmesider (ekstrakten, side 1475 ff., 1479 ff. og 1493 ff.) eller ved den fremlagte rapport fra United States Government Accountability Office til den amerikanske kongres om de amerikanske F-35-fly ...

Det dokumenterer intet om eksport i henhold til de specifikt anfægtede tilladelser, endsige om anvendelsen af de eksporterede komponenter, at Multicut generelt leverer et antal dele til F-35-fly, eller at et konsortium bestående af bl.a. Terma tidligere er blevet tildelt en opgave med vedligeholdelse af elektroniske komponenter, der indgår i F-35-fly ...

Noget sådant er heller ikke dokumenteret ved, at Terma oplyser på sin hjemmeside, at virksomheden leverer "*mission-critical parts*" ..., eller at Terma "*ønsker*" at bidrage med viden og ekspertise i forbindelse med fremtidig vedligeholdelse, og "*arbejder med*" relevante interessenter inden for F-35-programmet for at yde bl.a. vedligeholdelse og reparationer, samt at Terma "*har som ambition*" at understøtte F-35-programmet i hele flyets livscyklus ... Sagsøgernes synspunkt dokumenteres heller ikke af

det anførte i GAO-rapporten om, at Lockheed Martin og en række uspecificerede underleverandører generelt varetager opgaver med vedligeholdelse af F-35 fly ...

Det er endelig ikke korrekt, som hævdede af sagsøgerne, at *"det alene er de søgte, der har eller vil kunne få adgang til sådanne oplysninger"* (sagsøgerens processkrift IV af 27. januar 2025, side 8 ...). Som også bemærket i FMI's notat af 5. december 2024 vedrørende eneleverandørsituationer, kan be- eller afkræftelse af leverandørforhold ske ved de relevante virksomheder ...

4.1.3 Ikke grundlag for at lempe de almindelige betingelser for søgsmålskompetence

Da sagsøgerne ikke opfylder de almindelige betingelser for retlig interesse, forudsætter deres søgsmålsret, at sagsøgerne ud fra en samlet vurdering som foreninger undtagelsesvist alligevel har søgsmålskompetence. Der gælder ingen almindelig udvidet søgsmålsret for foreninger indenfor deres formål, jf. f.eks. UfR 2019.437 H.

De søgte gør gældende, at der ikke er grundlag for at lempe de sædvanlige betingelser for retlig interesse i denne sag.

Sagsøgerne er ikke i lovgivningen tillagt nogen klageret, parts-status eller søgsmålskompetence i forhold til Rigspolitiets afgørelser om udførselstilladelser efter lovens § 6, jf. f.eks. UfR 2019.437 H og UfR 2013.3295 H, hvor Højesteret lagde vægt på, om en søgende organisation var tillagt klageret, partsstatus eller søgsmålskompetence ved særlig lovhjemmel.

Herudover er de virksomheder, som er adressater for de pågældende udførselstilladelser, ikke parter i denne sag, jf. UfR 2013.3295 H, hvor Højesteret lagde vægt på, at en sag mellem Margarineforeningen og Fødevarerstyrelsen om en afgørelse, hvorved styrelsen havde omgjort et påbud fra Fødevareregion Nord til Arla Foods om forbud mod salg af virksomhedens blandingsprodukt "Lurpak Smørbar", reelt ville kunne prøves uden nogen inddragelse af adressaten for afgørelsen, Arla Foods. Betydningen af adgangen til kontradiktion bekræftes også af UfR 2019.437 H, hvor Højesteret bemærkede, *"at Højesteret ikke har haft anledning til eller grundlag for at tage stilling til, om en pådømmelse i givet fald ville kunne ske uden inddragelse af de læger, på hvis servere data er lagret, og af DAK-E"*.

Sagsøgernes vedtægtsbestemmelser kan heller ikke begrunde, at de selv som foreninger er tilstrækkeligt konkrete og individuelt berørt til at opnå retlig interesse, eller at de skal have en særligt udvidet søgsmålsadgang.

For så vidt angår Mellempfolkeligt Samvirke fremgår det nærmere af organisationens vedtægter ..., at den har som formål at *"fremme mellempfolkelig forståelse og solidaritet"* og *"bidrage til en bæredygtig global udvikling og en retfærdig fordeling på jordens rigdomme"*.

Oxfam Danmarks vedtægtsbestemte formål er angivet som, at de *"arbejder for en retfærdig verden, hvor alle mennesker har lige adgang til uddannelse, indflydelse og ressourcer"* og *"bekæmper i Danmark og internationalt årsagen til fattigdom og ulighed"* ...

I Amnesty International's danske afdelings vedtægter hedder det om foreningens formål bl.a., at de "*arbejder for menneskerettighederne*" ...

Al-Haq arbejder bl.a. for at beskytte menneskerettigheder og fremme retssikkerhed i de besatte palæstinensiske områder ...

De sagsøgte gør gældende, at så bredt formulerede formålsbestemmelser ikke kan skabe en særlig lempelig adgang til domstolsprøvelse, når de almindelige betingelser for retlig interesse ikke er opfyldt.

Selvom landsretterne i UfR 1994.780/2 Ø og UfR 2012.2572 H tillagde det betydning, at det foreliggende søgsmåls genstand faldt inden for det formål, der var beskrevet i organisationernes vedtægter, kan dommene ikke tages til indtægt for, at foreninger og organisationer generelt har en udvidet søgsmålsret inden for deres formål, jf. bl.a. UfR 2019.437 H. Endvidere er omstændighederne i UfR 1994.780/2 Ø og UfR 2012.2572 H ikke sammenlignelige med denne sag, jf. nedenfor.

4.1.3.1 Sagsøgernes bemærkninger om retspraksis støtter ikke, at de har retlig interesse, herunder en udvidet søgsmålsret

Hverken UfR 2022.2162 H (logning), UfR 1995.495 H (HK), eller de miljøretlige sager UfR 1994.780/2 Ø (Greenpeace) og UfR 2012.2572 H (Østerild), som sagsøgerne har henvist til, angik en situation, som er sammenlignelig med omstændighederne i denne sag.

UfR 1994.780/2 Ø og UfR 2012.2572 H angik specifikke miljøretlige spørgsmål, og begrundelserne for den udvidede søgsmålskompetence i disse sager kan derfor ikke overføres til situationer som den foreliggende, hvor sagsøgernes vedtægtsbestemte formål angår menneskerettighedsbeskyttelse mere generelt. Det gælder navnlig for Mellempfolkeligt Samvirke, Oxfam Danmark, og Amnesty International Danmark, der end ikke har nogen geografisk afgrænsning af deres formål.

For så vidt angår UfR 1994.780/2 Ø accepterede landsretten, at Greenpeace havde retlig interesse i et søgsmål om lovligheden af den faste forbindelse over Øresund. Landsretten lagde i den forbindelse vægt på en "*samlet vurdering af sagsøgernes påstand og af den sagsøgende organisationers struktur og formål*". Landsretten fremhævede herved som et moment, at Greenpeace i visse tilfælde var tillagt administrativ klageret vedrørende miljøspørgsmål. De sagsøgende foreninger i denne sag er ikke tillagt en lignende kompetence, ligesom denne sag ikke angår miljøspørgsmål.

Tilsvarende kan heller ikke landsrettens kendelse i UfR 2012.2572 H, der angik testcenterlovens grundlovsmæssighed og overensstemmelse med habitatdirektivet, sammenlignes med den foreliggende sag.

For det første angik sagen netop gyldigheden af en lov, hvorimod den foreliggende sag angår sagsøgernes ønske om prøvelse af forvaltningsafgørelser, som de ikke er adressater for eller har partsstatus i relation til.

For det andet var sagen anlagt af Landsforeningen for Bedre Miljø og samme som mandatar for en række ejere af ejendomme, der så vidt ses også

var medlemmer af foreningen, og som skulle eksproprieres helt eller delvist med hjemmel i testcenterloven. Dvs. forbindelsen mellem testcenterlovens gyldighed og sagsøgernes forhold var langt mere nær end den forbindelse, som sagsøgerne påberåber sig i denne sag, jf. afsnit 4.1.2, ovenfor. Testcenterloven fastlagde i detaljer, hvor og hvordan et testcenter for store vindmøller skulle anlægges og anvendes. Dette medførte en direkte værdiforringelse af sagsøgernes ejendomme, der som nævnt også skulle eksproprieres helt eller delvist med hjemmel i testcenterloven. Dertil kommer, at landsretten i sin begrundelse anfører, at det måtte antages, at foreningen ville have været klageberettiget, hvis beslutningen om at anlægge et testcenter var gennemført administrativt.

UfR 2022.2162 H (logningssagen) understøtter heller ikke på nogen måde, at sagsøgerne skulle have retlig interesse i denne sag.

Den sagsøgende forenings retlige interesse i logningssagen var for det første ikke bestridt af Justitsministeriet i sagen, og hverken landsretten eller Højesteret udtaler sig om dette forhold i dommen. Allerede derfor har dommen i logningssagen ringe præjudikatværdi på dette punkt.

For det andet blev samtlige af den sagsøgende forenings medlemmer i logningssagen selv logget, og det var denne lognings lovlighed, der var genstand for søgsmålet. Logningen blev derudover foretaget på dansk territorium. Alle medlemmer af den pågældende forening var derfor på en helt anden måde end medlemmerne af de fire foreninger i denne sag konkret og individuelt berørt af de forhold, der var indbragt for domstolene i den sag.

UfR 1995.495 H er ligeledes uden betydning for denne sag. Sagen var anlagt af HK mod en kommune, som havde givet to tankstationer udvidet åbningstid. Spørgsmålet var, om kommunen derved havde overtrådt lov om butikstid. Ligesom i logningssagen, jf. ovenfor, var HK's retlige interesse ikke bestridt af kommunen. Dertil kommer, at HK i øvrigt i medfør af bekendtgørelse nr. 585 af 31. august 1989 om påtaleret efter lov om butikstid i medfør af § 10, stk. 4, i lov om butikstid, jf. lovbekendtgørelse nr. 558 af 18. august 1989, havde ret til at begære tiltale mod overtrædere af loven.

Den retspraksis om foreningers søgsmålsret, som sagsøgerne har henvist til, støtter således ikke, at de skulle have retlig interesse i denne sag.

4.1.3.2 Sagsøgerne har heller ikke søgsmålsret på andet grundlag

Endelig gør de sagsøgte gældende, at der heller ikke er andet grundlag for undtagelsesvist at tillægge sagsøgerne søgsmålskompetence i denne sag. Den omstændighed, at sagsøgerne har påberåbt sig EU-retten og Danmarks øvrige internationale forpligtelser kan ikke begrunde, at der bortses fra dansk rets almindelige krav til søgsmålsret, herunder den klare hovedregel om, at der ikke gælder nogen *actio popularis*.

I denne sag er der væsentlige grunde til at fastholde de almindelige betingelser for søgsmålskompetence, herunder at sagsøgerne skal være tilstrækkelig konkret og individuelt berørt af de anfægtede eksporttilladelser.

Ved vurderingen af sagsøgernes retlige interesse bør det således indgå, at sagsøgerne med deres sagsanlæg som tredjemand ønsker at intervenere i et retsforhold mellem Rigspolitiet og adressaterne for de anfægtede eksporttilladelser, hvori sagsøgerne ikke selv er part. Endvidere bør det indgå, at de tilladelser, som sagsøgerne ønsker at anfægte, er forbundet med meget tungtvejende udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser, da udførelse af F-35-komponenter til USA indgår i Danmarks deltagelse i F-35-samarbejdet som partnerland.

Denne sag angår heller ikke spørgsmål af generel og indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. Der er derfor heller ikke grundlag for undtagelsesvist at fravige de almindelige krav til retlig interesse efter princippet i UfR 1996.1300 H (Maastricht).

4.1.4 Udskillelsen af retlig interesse til særskilt behandling og afgørelse er uden betydning for landsrettens bevisvurdering

De sagsøgte er uenige i og bestrider det, som sagsøgerne har anført om, at udskillelsen af spørgsmålet af retlig interesse medfører, at det af landsretten skal *"lægges til grund, at der består en klar eller overvejende risiko for at militærteknologi og – udstyr kan anvendes til eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret i Gaza"* (sagsøgernes processkrift IV, side 4, nederst ...).

Det forhold, at ét af sagens spørgsmål udskilles til særskilt behandling og afgørelse, jf. retsplejelovens § 253, indebærer ikke, at sagsøgernes standpunkt om kausalitet skal *"lægges til grund"*, dvs. uden bevisførelse, eller at der skal anlægges en lempeligere bevisvurdering, herunder at faktiske omstændigheder, som hævdede af sagsøgerne, alene skal dokumenteres *"prima facie"* (sagsøgernes processkrift IV, side 5 ...).

Det er heller ikke korrekt, som hævdede af sagsøgerne, at en stillingtagen til kausalitet i relation til retlig interesse *"præjudicere[r] hovedsagen på et tidspunkt, hvor bevisførelsen endnu ikke er afsluttet"* (sagsøgernes processkrift IV, side 7, 2. sidste afsnit ...). Der er tale om to adskilte retlige spørgsmål af processuel, henholdsvis materiel karakter.

Det bemærkes under alle omstændigheder, at udskillelsen af bl.a. spørgsmålet om retlig interesse beror på landsrettens skøn, og at sagsøgerne på intet tidspunkt har protesteret mod udskillelsen af spørgsmålet om retlig interesse og opsættende virkning til særskilt behandling og afgørelse, men tværtimod har tilsluttet sig udskillelsen, jf. landsrettens retsbog af 6. september 2024, hvor det fremgår, at der *"mellem parterne [er] enighed om, at spørgsmålet om retlig interesse udskilles til særskilt behandling og afgørelse, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1 og 2"* ...

Sagsøgerne har endvidere selv i vidt omfang anmodet om, at sagens forberedelse fremskyndes mest muligt, og de sagsøgte har på intet tidspunkt lagt nogen hindringer i vejen for sagsøgernes bevisførelse, herunder vedrørende den hævdede forbindelse mellem de anfægtede tilladelser og en eventuel påvirkning af deres forhold – også selv om en betydelig del af bevisførelsen er fremlagt på et meget sent tidspunkt.

Sagsøgerne har end ikke redegjort for, *hvilke* beviser de hævder at kunne føre under en eventuel hoved-forhandling om sagens realitet, eller hvorfor de skulle have været afskåret fra at føre disse under delhovedforhandlingen vedrørende bl.a. spørgsmålet om retlig interesse, hvis de skønner disse beviser relevante.

Der er således intet grundlag for sagsøgernes synspunkt om, at de "*stilles ringere*" som følge af udskillelsen af bl.a. spørgsmålet om retlig interesse, og der er følgelig intet grundlag for, at landsretten skulle fravige almindelige principper om bevisbyrde og bevisbedømmelse ved vurderingen af dette spørgsmål."

Som følge af dommens resultat, jf. nedenfor, gengives ikke myndighedernes anbringender vedrørende begæringen om opsættende virkning.

Det retlige grundlag

Det hedder i lovebekendtgørelse nr. 1736 af 26. august 2021 om våben og eksplosivstoffer m.v. med senere ændringer:

"§ 2 f

Tilladelser og samtykker efter denne lov eller efter bestemmelser, der er udfærdiget i medfør af loven, kan til enhver tid tilbagekaldes.

..."

"§ 6

Det er forbudt uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, i hvert enkelt tilfælde at udføre

- 1) våben omfattet af denne lov med undtagelse af jagtvåben, jf. dog stk. 2, samt genstande, der fremtræder som skydevåben og som følge af konstruktionen eller det anvendte materiale kan ombygges hertil,
- 2) ammunition med undtagelse af ammunition til jagtvåben,
- 3) materiel til krigsførelse,
- 4) militært simulations- og træningsudstyr,
- 5) maskiner, instrumenter, apparater og andre produktionsmidler, der er specielt konstrueret eller modificeret til fremstilling eller vedligeholdelse af de under nr. 1-4 nævnte genstande,
- 6) dele specielt konstrueret eller modificeret til de under nr. 1-5 nævnte genstande,
- 7) eksplosivstoffer, der er omfattet af forbuddet i § 1,
- 8) software specielt konstrueret eller modificeret til udvikling, fremstilling eller anvendelse af de under nr. 1-7 nævnte genstande og
- 9) teknologi til udvikling, fremstilling eller anvendelse af de under nr. 1-8 nævnte genstande, jf. dog stk. 3.

...

Stk. 5. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, kan udstede en generel, global eller individuel tilladelse til udførsel til EU- eller EØS-lande af genstande, der er omfattet af stk. 1.

Stk. 6. Justitsministeren kan fastsætte bestemmelser om vilkår og betingelser for udstedelse og anvendelse af generelle, globale og individu-

elle tilladelser efter stk. 5 og om indberetningskrav, dokumentationskrav og pligt til at føre registre over udførsel af genstande omfattet af stk. 1.
 ...”

Rådet har vedtaget en fælles holdning af 8. december 2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr (2008/944/FUSP) med senere ændringer (Rådets afgørelse af 16. september 2019 om ændring af den fælles holdning 2008/944/FUSP (2019/1560/FUSP). Det hedder i den fælles holdning bl.a.:

”Artikel 1

1. Hver medlemsstat vurderer fra sag til sag de ansøgninger om eksporttilladelse, som den får forelagt, herunder ansøgninger vedrørende overførsler mellem regeringer, vedrørende udstyr, der er omfattet af EU's fælles liste over militært udstyr, jf. artikel 12, ud fra kriterierne i artikel 2.

1a. Hvis der fremkommer nye relevante oplysninger, opfordres hver medlemsstat til at revurdere eksporttilladelser vedrørende udstyr, der er omfattet af EU's fælles liste over militært udstyr, efter at de er udstedt.

...

Artikel 2

Kriterier

1. Kriterium 1: Respekt for medlemsstaternes internationale forpligtelser og tilsagn, især sanktioner, der er vedtaget af FN's Sikkerhedsråd og eller af Den Europæiske Union, aftaler om ikke-spredning og andre emner samt andre internationale forpligtelser og tilsagn.

Eksporttilladelse nægtes, hvis godkendelse heraf ikke ville være i uoverensstemmelse med bl.a.:

...

bb) medlemsstaternes internationale forpligtelser i henhold til våbenhandelsstraktaten

...

2. Kriterium 2: Respekt for menneskerettighederne i det endelige bestemmelsesland og dette lands respekt for den humanitære folkeret

- Når medlemsstaterne har vurderet modtagerlandets holdning til de relevante principper i internationale menneskerettighedsinstrumenter, skal de:

a) nægte eksporttilladelse, hvis der består en klar risiko for, at den militærteknologi eller det militærudstyr, der skal eksporteres, kan blive anvendt til intern undertrykkelse

b) i hver enkelt sag udvise særlig omhyggelighed og tage hensyn til militærteknologiens og -udstyrets art i forbindelse med udstedelse af tilla-

delser til lande, hvor FN's kompetente organer, EU eller Europarådet har konstateret alvorlige krænkelse af menneskerettighederne.

...

- Når medlemsstaterne har vurderet modtagerlandets holdning til de relevante principper i instrumenter inden for den humanitære folkeret, skal de:
- c) nægte en eksporttilladelse, hvis der består en klar risiko for, at den militærteknologi eller det militærudstyr, der skal eksporteres, kan blive anvendt til alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret.

...

5. Kriterium 5: Den nationale sikkerhed i medlemsstaterne og i de territorier, hvis eksterne forbindelser henhører under en medlemsstats ansvar, samt den nationale sikkerhed i venligtsindede og allierede lande

Medlemsstaterne tager hensyn til:

- a) den potentielle virkning af den militærteknologi og det militærudstyr, der skal eksporteres, på deres egne og andre medlemsstats samt venligtsindede landes og allieredes forsvars- og sikkerhedsinteresser, men anerkender, at denne faktor ikke kan indvirke på hensynet til kriterierne om respekt for menneskerettighederne og regional fred, sikkerhed og stabilitet

...

6. Kriterium 6: Køberlandets adfærd over for det internationale samfund, især hvad angår dets holdning til terrorisme, arten af dets alliancer og respekten for folkeretten

Medlemsstaterne tager bl.a. hensyn til køberlandets hidtidige adfærd for så vidt angår:

...

- b) overholdelse af internationale tilsagn, især med hensyn til ikkeanvendelse af magt, og af humanitær folkeret

...

7. Kriterium 7: Risikoen for, at militærteknologien eller -udstyret kan blive anvendt til andre formål i køberlandet eller reeksporteret på uønskede betingelser

Ved vurderingen af virkningen af den militærteknologi og det militærudstyr, der skal eksporteres, på modtagerlandet samt af risikoen for, at denne teknologi eller dette udstyr bliver omdirigeret til en uønsket endelig bruger eller til en uønsket endelig brug, tages der hensyn til:

- a) modtagerlandets legitime forsvarsmæssige interesser og nationale sikkerhedsinteresser, herunder eventuel deltagelse i FN's eller andre fredsbevarende aktiviteter
- b) modtagerlandets evne til at gennemføre effektiv eksportkontrol

- c) risikoen for, at teknologien eller udstyret reeksporteres til uønskede bestemmelsessteder, og modtagerlandets hidtidige adfærd for så vidt angår overholdelse af eventuelle bestemmelser om reeksport eller samtykke inden reeksport, som den eksporterende medlemsstat måtte finde det passende at fastsætte

...

Artikel 5

Eksporttilladelse udstedes kun på grundlag af pålidelig forudgående viden om endelig brug af det endelige bestemmelsesland. Dette vil normalt kræve en grundigt kontrolleret slutbrugerattest eller passende dokumentation og/eller en form for officiel tilladelse udstedt af det endelige bestemmelsesland. Når medlemsstaterne vurderer ansøgninger om tilladelse til eksport af militært teknologi eller -udstyr med henblik på produktion i tredjelande, tager de især hensyn til den potentielle brug af det færdige produkt i produktionslandet og til risikoen for, at det færdige produkt vil blive anvendt til andre formål eller eksporteret til en uønsket endelig bruger."

General Secretariat of the Council har den 16. september 2019 udgivet "User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment". Det hedder i guiden blandt andet:

"2.1. As with all licence applications, Member States shall fully apply the Common Position to licence applications for goods where it is understood that the goods are to be incorporated into products for re-export. However, in assessing such applications, Member States will also have regard *inter alia* to:

- (i) the export control polices and effectiveness of the export control system of the incorporating country;
- (ii) the importance of their defence and security relationship with that country;
- (iii) the materiality and significance of the goods in relation to the goods into which they are to be incorporated, and in relation to any end-use of the finished products which might give rise to concern;
- (iv) the ease with which the goods, or significant parts of them, could be removed from the goods into which they are to be incorporated;
- (v) the standing entity to which the goods are to be exported."

Den 3. juni 2013 undertegnede Danmark FN's våbenhandelstraktat, som vedtaget i New York den 2. april 2013. Der er 116 deltagende stater i traktaten, som for Danmarks vedkommende trådte i kraft den 24. december 2014. USA har underskrevet, men ikke ratificeret traktaten.

Af traktaten fremgår blandt andet følgende:

”Præambel

De stater, der har undertegnet denne traktat,

...

Anerkender den frivillige og aktive rolle civilsamfundet, herunder de ikke-statslige organisationer, og erhvervslivet kan spille med hensyn til at skabe opmærksomhed om formålet og hensigten med nærværende traktat samt understøtte dens gennemførelse,

...

Principper

...

At alle stater skal respektere og sikre respekt for den humanitære folkeret i overensstemmelse med bl.a. Genevekonventionerne af 1949 samt respektere og sikre respekt for menneskerettighederne i overensstemmelse med bl.a. De Forenede Nationers Pagt samt den universelle menneskerettighedserklæring;

...

Artikel 2 Omfang

1. Nærværende traktat skal finde anvendelse på alle konventionelle våben inden for følgende kategorier:

...

(d) Kampfly;

...

Artikel 4 Våbendele og -komponenter

Enhver deltagerstat skal etablere og opretholde et nationalt kontrolsystem til regulering af eksport af dele og komponenter, hvor eksporten sker i en form, der giver mulighed for at samle de konventionelle våben, der er omfattet af artikel 2, stk. 1, og skal anvende bestemmelserne i artikel 6 og artikel 7, inden der gives tilladelse til eksport af de pågældende dele og komponenter.

...

Artikel 6 Forbud

...

3. Enhver deltagerstat skal ikke give tilladelse til nogen overførsel af konventionelle våben omfattet af artikel 2, stk. 1, eller genstande omfattet af artikel 3 eller artikel 4, hvis staten på tidspunktet for tilladelsen har kend-

skab til, at de pågældende våben eller genstande ville blive anvendt til at begå folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, alvorlige brud på Genevekonventionerne af 1949, angreb rettet mod civile mål eller civile, der er beskyttet som sådan, eller andre krigsforbrydelser som defineret i internationale aftaler, som den pågældende stat er part i.

Artikel 7

Eksport og eksportvurderinger

1. Hvis eksport ikke er forbudt efter artikel 6, skal den eksporterende deltagerstat forud for en tilladelse til eksport af konventionelle våben omfattet af artikel 2, stk. 1, eller genstande omfattet af artikel 3 eller artikel 4, under sin jurisdiktion og i henhold til sit nationale kontrolsystem på en objektiv og ikke diskriminerende måde og under hensyntagen til relevante forhold, herunder oplysninger afgivet af den importerende stat i henhold til artikel 8, stk. 1, vurdere risikoen for at de konventionelle våben eller genstande:

(a) vil kunne medvirke til eller underminere fred og sikkerhed; (b) vil kunne anvendes til:

(i) at begå eller fremme en alvorlig krænkelse af den humanitære folkeret;
(ii) at begå eller fremme en alvorlig krænkelse af internationale menneskerettigheder;

...

2. Den eksporterende deltagerstat skal endvidere overveje, om der er foranstaltninger, der kan gennemføres for at begrænse risici identificeret i (a) eller (b) i stk. 1 som f.eks. tillidsskabende initiativer eller ordninger, der er udviklet og aftalt i fællesskab mellem den eksporterende og den importerende stat.

3. Hvis den eksporterende deltagerstat efter at have foretaget en sådan vurdering og overvejet de mulige afbødende foranstaltninger, afgør, at der er en overvejende risiko for nogen af de i stk. 1 nævnte negative følger, skal den eksporterende stat nægte at give tilladelse til eksporten.

...

5. Hver af de eksporterende deltagerstater skal træffe foranstaltninger til at sikre, at alle tilladelser til eksport af konventionelle våben omfattet af artikel 2, stk. 1, eller genstande omfattet af artikel 3 eller artikel 4 udfærdiges i detaljeret form og udstedes, før eksporten finder sted.

...

7. Hvis en eksporterende deltagerstat efter at have udstedt en tilladelse bliver opmærksom på nye relevante oplysninger, anbefales det, at der sker en genvurdering af tilladelsen eventuelt efter samråd med den importerende stat."

Landsrettens begrundelse og resultat

Hovedsagen og dens baggrund

Sagen angår påstande nedlagt af fire humanitære organisationer over for Rigspolitiet og Udenrigsministeriet om, at nugældende og udløbne tilladelser til

eksport af militært udstyr til USA under det såkaldte F-35-program er principalt ugyldige, subsidiært skal tilbagekaldes, fordi de i lyset af situationen i Gaza strider mod våbenlovens § 6 og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Rådets Fælles Holdning af 8. december 2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militært teknologi og -udstyr med senere ændringer og FN's våbenhandelstraktat af 2. april 2013.

For så vidt angår de gældende eksporttilladelser, drejer det sig om otte tilladelser til eksport under F-35-programmet, heraf fire med USA som slutbruger, to med USA som modtager og med ukendt slutbruger og to med henholdsvis Norge og Storbritannien som modtager og begge med ukendt slutbruger. For så vidt angår de udløbne eksporttilladelser, drejer det sig om fire tilladelser til eksport under F-35-programmet, heraf to med USA som modtager og med ukendt slutbruger og to med henholdsvis Polen og Norge som modtager og begge med ukendt slutbruger. Hertil kommer en tilladelse (af 8. januar 2021) med USA som slutbruger, hvilken efter det oplyste er returneret til Rigspolitiet og derfor ikke længere er gyldig.

De fire humanitære organisationer har alle bredt formulerede formål om henholdsvis at fremme mellemfolkelig forståelse og solidaritet (Mellempfolkeligt Samvirke), at arbejde for en retfærdig verden og bekæmpe årsagerne til fattigdom og ulighed (Oxfam Danmark), at sikre overholdelsen af menneskerettighederne ved at forebygge og gøre en ende på alvorlige krænkelse af disse rettigheder (Amnesty International Danmark) og at beskytte og fremme menneskerettighederne, retssikkerhed og overholdelsen af den humanitære folkeret i de palæstinensiske områder, blandt andet via retslige skridt (Al-Haq). Om de tre humanitære organisationer, der har en dansk afdeling (Mellempfolkeligt Samvirke, Oxfam Danmark og Amnesty International Danmark), er det oplyst, at de samlet repræsenterer ca. 90.000 medlemmer.

Det er organisationernes hovedsynspunkt vedrørende sagens materielle spørgsmål, at våbenlovens § 6 skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, og at eksporttilladelse derfor skal nægtes, når der består en klar eller overvejende (*overriding*) risiko for, at militært udstyr kan blive anvendt til at begå eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret. Efter karakteren og omfanget af Israels angreb på Gazastriben består der ved udførsler til Israel en sådan risiko, og der kan derfor ikke lovligt gives tilladelse til eksport til lande, hvor der er risiko for reeksport til Israel. Det må anses for dokumenteret, at danske komponenter indgår i F-35 kampfly, der deltager i angrebene i Gaza. Myndighederne har ikke foretaget en konkret vurdering af risikoen, men har overladt denne vurdering til de amerikanske myndigheder, der ikke er underlagt FN's våbenhandelstraktat eller Rådets Fælles holdning. Afgørelserne lider derved af væsentlige retlige mangler og er således ugyldige og/eller skal tilbagekaldes. Hensynet til Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske

interesser kan ikke tilsidesætte forpligtelsen til at forhindre krigsforbrydelser og sikre respekten for den humanitære folkeret.

Heroverfor har myndighederne anført, at organisationerne ikke har påvist et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at de anfægtede eksporttilladelser er ugyldige. Myndighederne har i lyset af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser vurderet, at det henset til karakteren af de produkter, der udføres fra Danmark, situationen i Gaza og de modtager- og slutbrugerlande, der udføres til under F-35-programmet, samlet set ikke er i strid med Danmarks EU-retlige og internationale forpligtelser at udstede og opretholde de omhandlede tilladelser. Det er herunder ikke i strid med Danmarks internationale forpligtelser, at Udenrigsministeriet ved sin samlede vurdering har tillid til de amerikanske myndigheder og disses håndtering af eventuel reeksport. Det er ikke oplyst, om de konkrete komponenter vil indgå i kampfly, som skal eksporteres til Israel, ligesom det er uklart, til hvilket formål de skal anvendes, idet Israel også anvender F-35-fly til selvforsvar. Det bør ved prøvelsen indgå, at organisationernes anbringender i væsentligt omfang angår spørgsmål, som har nær sammenhæng med regeringens prærogativer i udenrigspolitiske anliggender. Tilladelser til våbeneksport kræver vanskelige og komplekse udenrigs- og sikkerhedspolitiske vurderinger. Det fornødne grundlag for tilsidesættelse af de skøn, som de anfægtede tilladelser er baseret på, er ikke påvist.

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har påstået sagen afvist fra landsretten under henvisning til, at organisationerne ikke har fornøden retlig interesse i at få deres påstande taget under pådømmelse.

Organisationerne har påstået sagen fremmet og har anmodet om, at søgsmålet tillægges opsættende virkning.

Spørgsmålet om retlig interesse

De anfægtede tilladelser er meddelt våbenproducenterne Terma A/S, Terma Aerostructures A/S, FJ Industries A/S og Multicut A/S, og organisationerne er ikke adressater for de omtvistede afgørelser om eksporttilladelse eller i øvrigt parter i forhold til disse. Organisationerne er heller ikke tillagt en lovhjemlet søgsmålskompetence på det omhandlede område.

Det er herefter spørgsmålet, om organisationerne kan anses for at have den fornødne retlige interesse i en pådømmelse af de nedlagte påstande som følge af, at de selv er konkret og individuelt berørt af de anfægtede afgørelser, eller at de ud fra en samlet vurdering som foreninger undtagelsesvis alligevel kan anses for at have en selvstændig søgsmålskompetence, herunder fordi de er tillagt en særstatus på det relevante lovgivningsområde. I modsat fald er det spørgsmålet, om der efter sagens karakter i øvrigt er grundlag for at fravige de almindelige krav til retlig interesse efter princippet i U 1996.1300 H.

Organisationerne har anført, at forholdene i Gaza og Israels anvendelse af F-35-kampfly påvirker deres og deres ansattes arbejdsforhold og indsatser i området. Mellemløst Samvirke, Oxfam Danmark og Amnesty International Danmark har anført, at de som danske afdelinger under deres internationale moderorganisationer har til opgave at varetage organisationernes interesser over for danske myndigheder, hvorfor det ikke kan tillægges betydning, at der er tale om forhold for medarbejdere ansat af andre afdelinger under de pågældende moderorganisationer.

Landsretten finder, at uanset at organisationernes og de internationale moderorganisationers arbejdsforhold og ansattes private forhold i Gaza utvivlsomt i meget væsentligt omfang er berørt af situationen i Gaza, kan det ikke lægges til grund, at der er tale om forhold, der adskiller sig fra forholdene for borgere, virksomheder eller andre foreninger og organisationer i Gaza i øvrigt.

Hertil kommer, at den omstændighed, at Danmark har tilladt eksport af F-35 komponenter til USA, at USA tillader eksport af visse F-35 fly til Israel, at Israel generelt anvender F-35 fly i Gaza, og at arbejdsforholdene for de internationale moderorganisationer – på linje med forholdene for andre organisationer og virksomheder, der virker i Gaza – påvirkes af israelske luftangreb, ikke kan indebære, at organisationerne har en retlig interesse i at opnå en prøvelse af foreneligheden af danske våbeneksporttilladelser med Danmarks internationale forpligtelser i forhold til det igangværende F-35-samarbejde mellem Danmark og USA m.fl. – tilladelser, der er baseret på samlede risikoafvejninger, herunder af andre staters evne og vilje til at overholde folkeretten og af vigtigheden af Danmarks samarbejde med disse stater.

Uanset om det således lægges til grund, at der er en sammenhæng mellem de anfægtede tilladelser til eksport af komponenter under F-35 programmet og den påberåbte påvirkning af organisationernes forhold i Gaza, kan disse således ikke anses for påvirket heraf på en sådan direkte, individuel og konkret måde, at de opfylder dansk rets almindelige krav til søgsmålskompetence, hvorefter der skal være en retlig interesse i sagens afgørelse, som udspringer af en konkret retstvist.

Det er herefter spørgsmålet, om foreningerne på andet grundlag alligevel kan anses for at have en selvstændig søgsmålskompetence.

Landsretten bemærker, at det forhold, at søgsmålets genstand falder inden for de – meget bredt formulerede – formål, som hver af organisationerne ifølge deres vedtægter har, ikke i sig selv kan føre til, at organisationerne har søgsmålskompetence.

Organisationerne, der som nævnt ikke er tillagt en lovbestemt søgsmålskompetence, er heller ikke i lovgivningen tillagt klageret i forhold til Rigspolitiets afgørelser om udførselstilladelser efter våbenlovens § 6.

Af FN's våbenhandelstraktats præambel fremgår, at de deltagende stater "[a]nerkender den frivillige og aktive rolle civilsamfundet, herunder de ikke-statslige organisationer, og erhvervslivet kan spille med hensyn til at skabe opmærksomhed om formålet og hensigten med nærværende traktat samt understøtte dens gennemførelse, ...".

I modsætning til Århus-konventionen på miljøområdet indeholder våbenhandelstraktaten imidlertid ikke bestemmelser om offentlig deltagelse i beslutningsprocesser eller adgang til klage og domstolsprøvelse for organisationer som sagsøgerne, der således heller ikke på den måde er tillagt en særstatus i relation til prøvelse inden for traktatens område.

Det forhold, at det må lægges til grund, at de internationale moderorganisationer Amnesty International og Oxfam aktivt arbejdede for og deltog i processen vedrørende indførelsen af våbenhandelstraktaten og forbuddet i traktatens artikel 6, kan heller ikke føre til, at Oxfam Danmark og Amnesty International Danmark anses for at have en særstatus i relation til en prøvelse af de nedlagte påstande. Det samme gælder det forhold, at Amnesty International Danmark for nylig er hørt over et udkast til forslag til lov om forsvarssamarbejde mellem Danmark og Amerikas Forenede Stater samt ændring af våbenlovens § 6, stk. 5.

Endelig har organisationerne ikke som en faglig organisation eller en brancheforening til opgave at handle på medlemmernes vegne i tvister, der angår medlemmernes forhold.

Landsretten finder således på denne baggrund, at organisationerne ikke kan anses for som foreninger at være tillagt en selvstændig søgsmålskompetence vedrørende en prøvelse af de anfægtede eksporttilladelser, der som nævnt er baseret på samlede risikoafvejninger, herunder af andre staters evne og vilje til at overholde folkeretten og af vigtigheden af Danmarks samarbejde med disse stater.

Der findes heller ikke på baggrund af den såkaldte Maastricht-doktrin, jf. U 1996.1300 H, grundlag for alligevel at give organisationerne adgang til en realitetsprøvelse af deres påstande. Sagen angår således ikke overførsel af lovgivnings- eller myndighedskompetence eller – uanset sagens alvorlige karakter – i øvrigt forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.

Konklusion

De fire humanitære organisationer findes ikke at have retlig interesse i sagens afgørelse, hvorfor sagen afvises.

Der er herefter ikke spørgsmål om at tillægge søgsmålet opsættende virkning.

Sagsomkostninger

Efter sagens særlige karakter finder landsretten, at sagens omkostninger bør op-
hæves.

THI KENDES FOR RET:

Sagen afvises.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for landsretten til den anden part.

Publiceret til portalen d. 11-04-2025 kl. 10:01

Modtagere: Sagsøger Mellempøkeligt Samvirke, Sagsøger Amnesty International Dansk Afd, Sagsøger Al-Haq "Law in the Service of Man", Advokat (L) Emil Kiørboe, Sagsøger Oxfam Danmark, Advokat (H) Rass Markert Holdgaard, Advokat (H) Ann-Kristin Rasmussen, Øvrige Rosenberg Khawaja Law Firm, Sagsøgte Rigspolitiet, Sagsøgte Udenrigsministeriet, Advokat (L) Nikolaj Nielsen