



**ØSTRE LANDSRET  
DOM**  
afsagt den 11. april 2025

---

**Sag BS-31133/2024-OLR**  
(14. afdeling)

Sagsøger  
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja, beskikket)

mod

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

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

Sagen er anlagt ved Københavns Byret den 27. marts 2024 og er ved byrettens kendelse af 22. maj 2024 henvist til behandling ved landsretten som 1. instans efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagsøger, ønsker  
med søgsmålet navnlig 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.

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

*Over for Rigspolitiet:*

1. Rigspolitiet skal anerkende, at gældende tilladelser samt udløbne tilladelser, der er udstedt eller var gyldige efter den 7. oktober 2023, til eksport af militærteknologi og -udstyr til USA, som led i F-35-kampflyprogrammet er ugyldige.

2. Rigspolitiet skal ophøre med at anvende 2000-praksisændringen for dansk eksport til NATO-lande ved behandling af ansøgninger om tilladelser til eksport af militærteknologi og -udstyr til USA, som led i F-35-kampflyprogrammet, og tilpligtes som led i sagsbehandlingen at foretage undersøgelse af om militærteknologien og -udstyret enten direkte eller som del af F-35-kampfly re-eksporteres til Israel, samt, hvis dette er tilfældet at meddele afslag på sådanne ansøgninger.

*Over for Udenrigsministeriet:*

*Principalt*

1. Udenrigsministeriet skal anerkende, at anvendelsen af 2013-praksisændringen om den udenrigs- og sikkerhedspolitiske rammevurdering til brug for behandling af ansøgninger om eksport af militærteknologi og -udstyr til EU-, EF-TA- og NATO-lande, der bruges ved behandling af ansøgninger om eksport af militærteknologi og -udstyr, som led i F-35-kampflyprogrammet til USA, er i strid med våbenlovens § 6, som fortolket i lyset af 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 om ændring af fælles holdning 2008/944/FUSP om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr artikel 2, 5 og 10, De Forenede Nationers våbenhandelstraktat som vedtaget i New York den 2. april 2013 artikel 7 og Genevekonventionerne af 1949 fælles artikel 1, samt i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

2. Udenrigsministeriet skal anerkende, at rammevurdering fra august 2023, genvurdering fra januar 2024 og genvurdering fra december 2024 knyttet til tilladelser til eksport af militærteknologi og -udstyr til USA, som led i F-35-kampflyprogrammet, er ugyldige.

*Subsidiært til påstand 1 og 2*

3. Udenrigsministeriet skal anerkende, at gældende tilladelser samt udløbne tilladelser, der er udstedt eller var gyldige efter den 7. oktober 2023, til eksport af militærteknologi og -udstyr til USA, som led i F-35-kampflyprogrammet er ugyldige.

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Landsretten har den 11. november 2024 under sagens forberedelse udskilt den af Rigspolitiet og Udenrigsministeriet nedlagte afvisningspåstand til særskilt forhandling og afgørelse, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1 og 2.

Spørgsmålet har været mundtligt forhandlet sammen med tilsvarende spørgsmål i sag BS-26806/2024-OLR (Mellempfolkeligt Samvirke, Oxfam Danmark, Amnesty International Danmark og Al-Haq mod Rigspolitiet og Udenrigsministeriet).

### **Påstande under delhovedforhandlingen**

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har under delhovedforhandlingen nedlagt påstand om afvisning.

Afvisningspåstanden er begrundet med dels, at Sagsøger ikke har retlig interesse i en pådømmelse af de nedlagte påstande, dels påstandenes formulering.

Sagsøger har heroverfor nedlagt påstand om, at påstanden om afvisning ikke tages til følge, subsidiært ikke for indeværende tages til følge.

### **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.

Sagsøger, er født den Dato 1997 i Gaza, Palæstina. Han har siden august 2023 opholdt sig i Danmark, hvor han har opholdstilladelse frem til den 11. april 2026.

Sagsøgers nevø blev den 4. december 2023 dræbt i et luftangreb mod Lejr.

Selskaberne Terma A/S og Terma Aerostructures 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 militært teknologi 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 militært teknologi 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 militært teknologi- 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 udvik-

ling 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 militært teknologi 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 vennelandsindede 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 våben-handelstraktat, 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 tredjelandslande, 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 tredjelande. 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 eksportkontrolforpligtelser. 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 militærteknologi og -udstyr til modtagere i EU-, EFTA- og NATO-lande – bortset fra Tyrkiet – såfremt disse lande er modtagerland for den pågældende militærteknologi 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 Ga-za, samt USA’s eksport af militærteknologi 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 militærteknologi 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 militærteknologi 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 (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, fo-regår 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, bygges på en udenrigs- og sikkerhedspolitisk vurdering på baggrund af kriterierne 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-, EF-TA- 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 militærteknologi 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 høringen 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 arrestordre mod hhv. Premierminister og tidligere Forsvarsminister 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 militærteknologi 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 myn-digheder 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 sagtil-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.

Rigspolitiet meddelte ved to afgørelser af den 29. april 2019 henholdsvis Terma A/S og Terma Aerostructures A/S tilladelse til udførsel af dele til Joint Strike Fighter programmet til USA. Det fremgår af tilladelserne, der er gyldige til den 8. maj 2024, at det er et vilkår for tilladelsen, at der alene udføres ikke-død-bringende materiel til modtagere i USA, der er omfattet af F-35 programmet.

Rigspolitiet meddelte den 27. februar 2024 Terma Aerostructures A/S tilladelse til udførsel af dele til F-35 Horizontal Tail til Norge. Det fremgår af tilladelsen, at modtageren vil reeksportere produkterne til USA. Slutbrugeren er oplyst som ukendt.

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. Det fremgår af tilladelserne, at det er et vilkår, at modtagerne i USA er omfattet af F-35 programmet, og at der alene udføres dele til ikke-dødbringende materiel samt ikke udføres dødbringende materiel.

### **Forklaringer**

Sagsøger har afgivet forklaring.

Sagsøger har forklaret blandt andet, at han er født i 1997 og opvokset i Lejr i det nordlige Gaza. Her opholdt han sig frem til sin udrejse til Frankrig i 2022. I flygtningelejren har han boet sammen med sine forældre og søskende. Hans far er tømrer, og hans mor er lærer. Moderen har undervist på en UNRWA-drevet skole i flygtningelejren, hvor han selv har gået. Han har afsluttet en bacheloruddannelse i Gaza. Han har derefter haft lønnet arbejde med at undervise i fysik i gymnasiet. UNRWA er en hjørnesteen i en lejr som Lejr. Han og hans familie er registreret som flygtninge af UNRWA og har derfor ret til de ydelser, som UNRWA tilbyder i lejren.

Konflikten med Israel har påvirket hans liv utrolig meget. Han har været vidne til mange konflikter og episoder. Man er underlagt en konstant usikkerhed med hensyn til, hvad ens fremtid vil bringe. Blokaden i 2007 betød, at der opstod mangel på vand og elektricitet. De forsøgte dog at opretholde et almindeligt liv som familie.

Han har et særligt nært forhold til sin ældre søster Person 1. Person 1 blev gift i 2020 og flyttede derefter fra lejren til en bolig øst for Lejr. Han var meget lykkelig over, at Person 1 stiftede familie og fik sin søn Person 2.

Da han udrejste i august 2022, savnede han selvfølgelig sin familie, men bevarer en tæt kontakt med dem. Hans drøm var at læse Uddannelse i Frankrig og derefter arbejde inden for det område i udlandet. Det var samtidig hans drøm at vende tilbage til sit hjemland for at arbejde der. Efter et år i Frankrig kom han i august 2023 til Danmark på et stipendium på Århus Universitet med henblik på at afslutte sin kandidatgrad i Uddannelse. Han bor i dag i Århus.

Efter konflikten begyndte i oktober 2023, har det været meget svært at få kontakt med familien. Kontakten foregik først via telefonopkald til familien i Lejr, hvor familien opholdt sig, indtil de for et par måneder siden var nødt til at flygte derfra til Gaza By. I december 2023 fik han af sin bror besked om, at hans nevø var blevet dræbt, og at den bolig, hvor Person 1 og hendes familie opholdt sig, var blevet bombet. Han fik først kontakt med sin søster efter ca. 1 måned.

Forvist IDF blokkort og IDF evakueringsplan har han udpeget sit barndoms-hjem, den bygning, hvor Person 1's oprindelige hjem var beliggende, samt den bygning, hvor Person 1 og hendes familie opholdt sig, da Person 2 blev dræbt. De boede på det tidspunkt hos nogle slægtninge til Person 1's ægtefælle, fordi der var blevet bombet i det område, hvor de før havde boet. Det var nabobygningen, som blev ramt af bomber, men de omkringliggende bygninger blev skadet, og Person 2 døde i den forbindelse efter at være blevet ramt af murbrokker. IDF kørte tanks ind i området og drev indbyggerne mod vest mod Gaza By. Han fik i går tilsendt dødsattest fra sin søster, hvoraf fremgår, at Person 2 er død.

Han og hans familie er ikke i tvivl om, at angrebet fandt sted ved bombing med fly under et luftangreb. De har erfaring med, hvordan det ser ud, når en bygning er ødelagt af et fly henholdsvis ved beskydning fra land, og også hvordan det lyder, når der angribes på den ene eller den anden måde. Han har selv været vant til at opleve fly, herunder F16-fly.

Han opholder sig nu i Danmark og har opholdstilladelse til og med afslutningen af studiet, men tilladelsen kan blive forlænget i forbindelse med ansøgning om job. Han har forlænget studiet to gange, fordi han har måttet udskyde eksaminer flere gange. Det skyldes alt det, der er sket med hans familie i Gaza. Han har været til læge flere gange. I oktober 2023 er det konstateret, at han har en depression. Hans families bolig eksisterer ikke længere.

Baggrunden for sagsanlægget er, at det er svært for ham at kapere, at han ikke har mulighed for at kontakte sin familie i Gaza, samtidig med, at man kan sende våben dertil. Hans søster og hans forældre er bekendt med, at han har anlagt denne sag. De er alle glade for det og fortrøstningsfulde. Han opfatter det som både hans og hans families sag.

### **Hovedanbringender vedrørende realiteten**

**Sagsøger** har til støtte for samtlige påstande gjort gældende, at der aktuelt foreligger en klar risiko for, at Israel handler i strid med den humanitære folkeret som led i landets krigsførelse i Gaza. Der foreligger endvidere en klar risiko for, at de komponenter, som Danmark tillader eksport af til USA, vil blive eller bliver reeksporteret til Israel som slutmodtagerland, hvorefter der

aktuelt foreligger en klar risiko for, at de anvendes til overtrædelser af den humanitære folkeret.

Danmarks EU-retlige og internationale forpligtelser knyttende sig til eksport af militærteknologi og -udstyr til NATO-lande kan ikke sikres ved at henholde sig til eksportregler og forpligtelser, der finder anvendelse i det første modtager-land, særligt hvis landet, som det er tilfældet i forhold til USA, ikke selv har tiltrådt eller er bundet af internationale forpligtelser, der har samme indhold, som de regler, Danmark er bundet af.

Sagsøger er blevet udsat for direkte skade, idet hans nære familiemedlemmer bliver udsat for eller er i risiko for at blive udsat for forhold, der inde-bærer overtrædelser af den humanitære folkeret og artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Sagsøger er afskåret fra at kunne genoptage og fortsætte et liv i Gaza uden risiko for at blive udsat for forhold, der indebærer overtrædelser af den humanitære folkeret og artikel 3 i EMRK, når der sker godkendelse af ansøgninger om eksport af militærteknologi og -udstyr som led i F-35-kampflyprogrammet til USA, fordi der er en risiko for reeksport til Israel.

Tilladelser, der udstedes til eksport af militærteknologi og -udstyr til USA som led i F-35-kampflyprogrammet, hvor der sker eller er risiko for, at der sker re-eksport til Israel, er henset til Israels aktuelle krigsførelse i Gaza i strid med våbenlovens § 6, som fortolket i lyset af Danmarks internationale forpligtelser, jf. Rådets fælles holdning, våbenhandelstraktaten, og Genevekonventionerne fælles artikel 1 samt i strid med artikel 3 i EMRK.

Det samme gælder i forhold til anvendelse af 2000-praksisændringen og 2013-praksisændringen til brug for behandling af ansøgninger om eksport af militærteknologi og -udstyr til EU-, EFTA- og NATO-lande, på eksporttilladelser knyttet til, om tilladelser til eksport af militærteknologi og -udstyr til USA som led i F-35-kampfly-programmet, hvor der ikke foretages undersøgelse af, om militærteknologien og -udstyret enten direkte eller som del af F-35-kampfly reeksporteres til Israel, er i strid med våbenlovens § 6 som fortolket i lyset af Danmarks internationale forpligtelser, som de følger af Rådets fælles holdning, våbenhandelstraktaten og Genevekonventionerne samt i strid med artikel 3 i EMRK. For overholdelse af disse forpligtelser er der krav om, at der indhentes og sikres oplysninger om, hvorvidt reeksport konkret sker til Israel, samt hvis dette er tilfældet, at der aktuelt skal meddeles afslag på sådanne ansøgninger. Udenrigsministeriets rammevurderinger er derfor stridende mod Danmarks internationale forpligtelser.

**Rigspolitiet og Udenrigsministeriet** har til støtte for frifindelsespåstanden overordnet gjort gældende, at Sagsøger ikke har påvist et tilstrækkeligt

sikkert grundlag for at fastslå, at de anfægtede eksporttilladelser og den praksis, der knytter sig til behandlingen af disse udførselssager, skal tilsidesættes som stridende mod våbenlovens § 6.

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet er enige 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 eller praksis knyttet hertil 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 tilladelsernes 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. Risiko-en 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 militærtek-

nologi 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 prerogativer i udenrigspolitiske anliggen-der. 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 mv. Sagsøger** har i et sammenfattende processkrift af 18. februar 2025 anført følgende, der er gentaget og uddybet under hovedforhandlingen:

”Til støtte for de *nedlagte principale og subsidiære påstande over for både Rigs-politiet og Udenrigsministeriet* gøres det gældende, at Sagsøger er tilstrækkeligt konkret og individuelt berørt af de forhold som Rigspolitiet og Udenrigsministeriets handlinger, beslutninger, praksis og afgørelser, der danner grundlag for eksport af militærteknologi og -udstyr til USA som led i F-35-kampflyprogrammet, har medført og vil medføre, og som disse er omfattet af påstandene, der er nedlagt i hovedsagen og præciseret i nedenfor i afsnit 1, ligesom er foreligger tilstrækkelig aktualitet. (afsnit 3 nedenfor)

Til støtte for den *nedlagte principale påstand overfor Udenrigsministeriet* gøres det selvstændigt gældende, at påstand 1 og 2 både er tilstrækkelige operative, at de har selvstændig betydning for Sagsøgers og dennes forhold. (afsnit 4 nedenfor)

Til støtte for de *nedlagte subsidiære påstande overfor både Rigspolitiet og Udenrigsministeriet* gøres det gældende, at der ikke aktuelt, herunder således som sagen er belyst på nuværende tidspunkt, hvor der ikke er gennemført en fuld forberedelse af hovedsagen, givet adgang til fuld bevisførelse un-der denne, og ikke sket fuld materiel afdækning og fortolkning af den ret-lige ramme for de forpligtelser, der er knyttet til våbeneksport, foreligger et grundlag, der muliggør afvisning af sagerne. (afsnit 5 nedenfor)

...

### 3. Sagsøgers er tilstrækkeligt konkret og individuelt berørt

Til støtte for de *nedlagte principale og subsidiære påstande* gøres det i første række gældende, at Sagsøger efter en konkret vurdering opfylder de almindelige betingelser for retlig interesse.

Han er tilstrækkeligt konkret og individuelt berørt af de forhold som Rigspolitiets og Udenrigsministeriets handlinger og beslutninger, der danner grundlag for eksport af militærteknologi og -udstyr til USA, som led i F-35-kampflyprogrammet, har medført og vil medføre, og som de er omfattet af påstandene, der er nedlagt i hovedsagen ...

Der er enighed om, at Sagsøger ikke er part til de afgø-relser, som hovedsagens påstand 1 mod Rigspolitiet og den subsidiære påstand 3 mod Udenrigsministeriet knytter sig til.

Rigspolitiets og Udenrigsministeriets synspunkt om, at han ikke har retlig interesse og, at der er grundlag for at afvise sagen i forhold til disse på-stande er, at Sagsøger ikke er tilstrækkelig individuelt berørt af eksporttilladelseerne 1 til 5, navnlig fordi;

(1) det er uvist, i hvilket omfang dansk F-35-udstyr ender i Israel, samt hvordan F-35-kampflyene konkret anvendes af Israel i den aktuelle konflikt, og

(2) at han ikke ses at være anderledes påvirket end andre palæstinense-re, hvorfor tildeling af retlig interesse til ham derfor reelt vil indebære, at palæstinensere i almindelighed skulle indrømmes en søgsmålskom-petence vedrørende de spørgsmål, der omfattes sagen.

#### 3.1. *Slutdestinationen af våbendele eksporteret fra Danmark gennem F-35-kampflyprogrammet*

Sagsøger gør til spørgsmålet om, hvordan og i hvilket omfang F-35-udstyr produceret i Danmark ender i Israel, gældende, at det på baggrund af de forhold, der er beskrevet i afsnit 2.4. i processkrift 2 kan lægges til grund, at der sker videreeksport af F-35-kampfly fra USA til Is-rael, der indeholder danske komponenter.

Dette underbygges af, at det af Danwatchs artikel af 26. marts 2024 (bilag 33, ...) fremgår, at både Lockheed Martin og Terma A/S samt Terma Aero-structures A/S (herefter "Terma") har bekræftet, at der indgår danskpro-ducerede komponenter og dele i alle F-35-fly, der produceres.

Det fremgår herom af artiklen, at Lockheed Martin i en mail til Danwatch og Information den 14. marts 2024, oplyser bl.a., at:

“Alle F-35 indeholder komponenter produceret af Terma og Multicut, heriblandt pyloner, avancerede kompositter, radarkomponenter og horisontelle halekanter.”

Det fremgår ligeledes af samme artikel, at Termas pressechef, Person 3, i en mail til Danwatch og Information oplyser, at:

“Det er korrekt, at de F-35-fly, der i dag kommer ud fra Lockheed Martin’s fabrik i Fort Worth i Texas, alle indeholder dele produceret af Terma. Det kan fx være kompositparter.”

For så vidt angår de konkrete luft-til-jord-pyloner, der produceres af Terma, fremgår det af artiklen, at analysefirmaet Forecast International i en artikel fra marts 2019, udarbejdet af en daværende medarbejder hos Terma, anfører, at den tyrkiske producent Turkish Aerospace Industries (TAI) i starten af 2019 producerede 45 0% af pylonerne til F-35-flyene, og at de resterende blev produceret af Terma (45 %) og Marvin Group (10 %).

Efter, at det i juli 2019 blev besluttet at ekskludere Tyrkiet fra F-35-programmet på grund af landets indkøb af russiske våbensystemer, leverer TAI ikke længere pyloner til F-35-flyene, hvilket tillige er bekræftet af Lockheed Martin.

Det er på nuværende tidspunkt uklart, hvilken leverandør, der har overtaget den del af produktionen, som TAI stod for.

Det fremgår imidlertid af Rigspolitiets høringer af 2. maj 2024 af Udenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af Termas konkrete ansøgninger om eksporttilladelser under sagsnr. 2024-150049 (bilag R, ...) og sagsnr. 2024-150048 (bilag S, ...), bl.a., at:

”[Terma] på flere områder er eneleverandør, og deres leverancer omfatter i princippet samtlige F-35 kampfly (...)

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har og havde derfor fuldt kendskab til, at nogle af de dele, som Terma producerer til F-35-kampflyene, indgår i samtlige fly, også de fly, der leveres til Israel. Med denne viden traf man den 8. maj 2024 (bilag O og P, ...) to afgørelser om at forlænge tilladelser til eksport af dele omfattet bl.a. ML10 (specialdesignede våbendele til kampfly) i fem år frem til 8. maj 2029.

Slutbruger er ikke anført i ansøgningerne, og der blev ikke stillet krav om oplysning heraf, hvorfor slutbrugeren forsat fremstår som ukendt i de nu forlængede tilladelser.

Det fremgår ligeledes af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses (FMI) notat af 5. december 2024 om vurdering af konkrete og operative konsekvenser af et stop for eksport fra danske virksomheder til F-35-programmet (bilag X, ...), at:

”Danske virksomheder – særligt Terma – producerer som en konsekvens af dette i dag forskellige dele og komponenter til alle tre F-35 varianter”

Det fremgår af Det Israelske Udenrigsministeriums oplysninger (...), at der i juni 2024 er indgået en tredje aftale om levering af 25 F-35-kampfly, der leveres fra 2028 med 3 til 5 fly per år, og af artikel af 6. juni 2024 og artikel af 5. oktober 2024 på simpleflying.com (...), at Israel har fået leveret 39 af de F-35-kampfly, der er omfattet af deres anden aftale om levering af samlet 50 fly. Dette fremgår tillige af U.S. F-35 Sustainment Lead Details Israel Fleet Ops Since October” af 10. april 2024, udgivet i Aviation Week & Space Technology (bilag 47, ...).

De 11 kampfly – der formentlig vil leveres og bliver leveret aktuelt med 3 til 5 fly per år, og som ikke var leveret per formentlig oktober 2024 under den anden aftale, samt de første leveringer af kampfly i 2028 under den tredje aftale, ses tidsmæssigt således sammenfaldende med tilladelserne forlænget frem til 8. maj 2029 under sagsnr. 2024-150049 (bilag R, ...) og sagsnr. 2024-150048 (bilag S, ...).

Det fremgår endelig af artikel af 29. januar 2025 på airandspaceforces.com (...), at der vil blive produceret ca. 156 fly i 2025, og at der også herved med stor sandsynlighed kan lægges til grund, at produktionen foregår og er knyttet til samme periode som de forlængede tilladelser dækker, og at Israel vil modtage en række fly med dansk-producerede dele i samme periode.

Sagsøger finder på denne baggrund, at kan lægges til grund, at der faktisk sker videreksporth af danske våbendele til Israel, idet samtlige F-35-kampfly for det første indeholder våbendele produceret af Terma og idet Israel modtager fly på allerede indgåede aftaler i perioden frem til maj 2028.

Det må ligeledes anses for ganske overvejende sandsynligt, at visse våbendele, f.eks. luft-til-jord-pyloner produceret af Terma, bliver integreret i kampfly, der allerede har været i produktion i flere år, og herefter viderekporteret til Israel, som del af de leverede F-35-kampfly eller som særskilte dele. Dette kan således i princippet forekomme kort tid efter, der er meddelt tilladelse til eksport af disse dele.

Sagsøger finder subsidiært, at det på nuværende tidspunkt under alle omstændigheder, herunder således som Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har belyst sagen på ingen måde med tilstrækkelig sikkerhed kan udelukkes, at der sker videreksporth af F-35-kampfly, der indeholder danske våbendele til Israel.

### *3.2. Israel har anvendt F-35-kampfly i sin krigsførelse i Gaza siden 7. oktober 2023*

Sagsøger gør til spørgsmålet om Israels anvendelse af F-35-kampfly i sine aktiviteter og krigshandling i Gaza gældende, at der er fremlagt og foreligger sådanne oplysninger i sagen, at det med stor sand-

synlighed kan lægges til grund, at F-35-kampfly har været anvendt løbende i perioden fra 7. oktober 2023 og frem, at de er anvendt i og omkring den 4. december 2023, og at de fortsat bliver anvendt i betydeligt omfang.

Det fremgår af et interview med generalmajor Person 4, logistik-chef i F-35 Lightning II Joint Program Office (JPO), som er gengivet i før-nævnte artikel ”U.S. F-35 Sustainment Lead Details Israel Fleet Ops Since October” af 10. april 2024, udgivet i Aviation Week & Space Technology (bilag 47, ...), at det israelske luftvåbens brug af F-35-kampfly er steget til over 5 gange det niveau, der udgjorde den normale brug af flyene før 7. oktober 2023.

Dette udgør en stigning på 565 pct. i antallet af gennemsnitlige månedlige flyvetimer for Israels F-35-kampfly over en periode på seks måneder. Israels flåde af F-35-kampfly bestod i perioden efter 7. oktober 2023 og frem til oktober 2024 af 39 operative kampfly, hvoraf 85 pct. i gennemsnit var såkaldt ”mission capable”, dvs. ca. 33 fly, og 75 pct. i gennemsnit var såkaldt ”full-mission-capable”, dvs. ca. 30 fly.

Ifølge generalmajor Person 4 udførte hvert af disse 33 F-35-kampfly 2-4 togter per dag i perioden.

På baggrund af disse oplysninger, kan det lægges til grund, at der i perioden mellem den 7. oktober 2023 og 4. december 2023 blev gennemført ca. 3.696-7.392 togter af israelske F-35-kampfly.

Det er ikke muligt ud fra de oplysninger, som er offentligt tilgængelige om brugen af F-35-kampfly i perioden fra 7. oktober 2023 og frem, at konkludere konkret, hvor stor en andel af de gennemførte luftangreb i Gaza, der har været udført af F-35-kampfly direkte eller indirekte, herunder hvor mange af de ca. 3.696-7392 togter, der blev gennemført mellem den 7. oktober 2023 og 4. december 2023, der resulterede i direkte luftangreb foretaget af F-35-kampfly, eller andre kampfly, hvor F-35-kampflyene har haft en støttefunktion.

Imidlertid kan det på baggrund af de anførte offentligt tilgængelige oplysninger om antal togter foretaget af F-35-kampfly, lægges til grund, at F-35-kampfly har været på tusindvis af missioner over Gaza, allerede i de første to måneder af krigen, ligesom de fortsat anvendes intensivt.

Det må derfor kunne lægges til grund, at der med stor sandsynlighed kan konkluderes, at Israels F-35-kampflyflåde har haft kapacitet til at udføre op mod 36-73 pct. af de 10.000 luftangreb, som Israel selv har oplyst, at de har udført i de første to måneder af krigen i Gaza (bilag 31, ...).

En sådan vurdering underbygges i det hele endvidere af udtalelser fra IDF i pressemeddelelser og til diverse medier, samt udtalelser fra F-35-piloter, som de er gengivet i processkift 2, afsnit 2.3., herunder f.eks. af en pressemeddelelse fra IDF af 6. november 2023 (bilag 32, ...), at:

“The Chief of the General Staff conducted a situational assessment at the Adir Squadron at the Nevatim airbase. The Adir F-35 jets strike terror targets and assist ground forces in very close proximity strikes – as

close as 200 meters away. The Israel Air Force protects infantry units as they advance. In parallel, the same Israel Air Force strikes across the Middle East against any threat or Israeli security interests.”

Det fremgår ligeledes af et indlæg offentliggjort på IDF's hjemmeside den 14. januar 2024 (bilag 34, ...), at det er en ”nyskabelse” i krigen, at de såkaldte JDAM-bomber, der vejer ca. 900 kg, er blevet kastet fra luft til jord-pylonerne monteret på F-35-flyet og ikke kun fra flyets indre bomberum, samt at dette giver en betydelig forbedring i flyets angrebsevne. Det anføres videre, at netop denne mulighed og brug af F-35-kampflyene indebærer, at de derfor kan bære et større antal og bruge flere typer bomber, hvilket øger fleksibiliteten og tilpasningsevnen, således, at kampflyet kan benyttes til flere missioner på én og samme flyvning (bilag 34, ...).

Brugen af F-35-kampfly er desuden løbende blevet omtalt i flere israelske medier, herunder en artikel offentliggjort på mediet Ynet af 17. marts 2024 (bilag 35, ...), hvor det samtidig er beskrevet, hvordan F-35-kampfly-togter anvendes strategisk i krigen. Det fremgår, bl.a. (...), at:

”Selvom luftvåbnets nyeste og mest avancerede jagerfly normalt er reserveret til strategiske missioner i den nordlige eller østlige arena, bruger hæren det hele tiden i Gazastriben, sideløbende med kampflyenes konstante tilstedeværelse på Gaza-stribens himmel. (...) Planlægning af et mål for et angreb kan udføres fra jorden, fra luften, inden for få minutter i en eksplosiv begivenhed, og dette sker næsten hver dag,” siger en seniorpilot fra eskadrillen.”

Sagsøger finder på baggrund af det anførte herefter sammenfattende, at det kan lægges til grund, at F-35-kampfly er blevet anvendt til talrige luftangreb, herunder voldsomme luftangreb, hvor der blev anvendt 900 kg-bomber, og at der ikke foreligger oplysninger eller er fremlagt oplysninger, der skulle afgrænse brugen på en sådan måde, at der ikke stor sandsynlighed for, at dette også er knyttet til hans hjemområde (Lejr) i Gaza, hvor hans eget hjem og familiens hjem er beliggende, og hvor hans nære familie fortsat opholder sig.

### *3.3. Den individuelle påvirkning af Sagsøgers forhold, livsvilkår mv.*

Sagsøger gør i forlængelse heraf til spørgsmålet om, hvorvidt han er tilstrækkeligt konkret og individuelt berørt af de forhold som Rigspolitiets og Udenrigsministeriets handlinger, beslutninger, praksis og afgørelser, der danner grundlag for eksport af militærteknologi og -udstyr til USA som led i F-35-kampflyprogrammet ved våbeneksporttil-ladelserne af 27. februar 2024 (tilladelse 3 med udløb i 2027) og 8. maj 2024 (tilladelser 4 og 5 med udløb i 2029), samt de tidligere eksporttilladelser (tilladelser 1 og 2), der var gyldige den 7. oktober 2023, og som blev forlænget ved disse afgørelser, gældende, at han berøres direkte ved,

at hans nevø er blevet dræbt i et luftangreb, der fandt sted den 4. december 2023 i Lejr,

at hans barndomshjem blev ødelagt ved luftangrebet,

at hans nærmeste familie siden 7. oktober 2023 er blevet påtvunget at leve under, hvad der må betegnes som umenneskelige forhold,

at han er forhindret i og afskåret fra at tage tilbage til Gaza, tage ophold i sit hjem, samt at søge og modtage beskyttelse fra UNWRA, og

at han ved tilbagevenden efter udløb af sin opholdstilladelse i Danmark vil være i konkret og væsentlig fare for at blive udsat for levevilkår mv., der har karakter af umenneskelig og nedværdigende behandling samt for at miste sit liv.

Disse omstændigheder er foreløbigt dokumenteret på udførlig vis gennem den fremlagte dokumentation (...), og som nærmere beskrevet i proces-skrift 2, afsnit 2.1., og processkrift 3, afsnit 1.

Omstændighederne og konsekvenserne ses ikke i øvrigt at være bestridt af Rigspolitiet og Udenrigsministeriet.

Til støtte for, at de anførte omstændigheder, som de foreløbigt er afdækket i sagen, når de påberåbes i relation til beslutninger og handlinger, der udspringer f.eks. af en myndigheds afgørelse i relation til en anden part, kan danne grundlag for der foreligger retlig interesse i et søgsmål, henvises særligt til Østre Landsrets kendelse af 15. december 2021 i sag BS-27824/2020-OLR (...), hvor en række beboere i Mjølnerparken anlagde sag mod de daværende Indenrigs- og Boligministerium bl.a. med påstand om ophævelse af ministeriets godkendelse af en udviklingsplan udarbejdet af en boligorganisation og Københavns Kommune, der indebar, at 221 familieboliger og 28 ungdomsboliger i Mjølnerparken skulle sælges.

Østre Landsret fandt, at sagsøgerne i sagen – uanset de ikke var adressater for ministeriets afgørelse om godkendelse af udviklingsplanen – var konkret og individuelt berørt af godkendelsen. Den omstændighed, at sagsøgerne ikke på tidspunktet for søgsmålets anlæg konkret var blevet opsagt fra deres lejeboliger, kunne ikke føre til et andet resultat, idet landsretten lagde vægt på, at en opsigelse er en så indgribende omstændighed, at sagsøgerne havde en berettiget interesse i at få prøvet spørgsmålet om udviklingsplanens gyldighed, inden planen blev endeligt gennemført gennem salg mv (...).

Der henvises endvidere til Højesterets dom af 3. maj 2012 (UfR 2012.2572) (...), hvor en række beboere sagsøgte Miljøministeriet med påstand bl.a. om, at ministeriet skulle anerkende, at en anlægslov om et testcenter for store vindmøller ved Østerild (testcenterloven) var ugyldig i forhold til sagsøgerne. Sagsøgernes påstand var navnlig støttet på anbringender om, at testcenterloven var vedtaget i strid med EU's habitatdirektiv. Testcenterloven gav mulighed for at opstille vindmøller på en højde på op til 250 meter, for at opstille master, etablere vejadgange m.v.

Indsigelser mod sagsøgernes retlige interesse blev rejst for Landsretten (men ikke efterfølgende af ministeriet indbragt for Højesteret), hvor landsretten fandt, at de af sagsøgerne, som ejede fast ejendom (og dermed havde bopæl) tæt på testcenteret, ville blive berørt af dette bl.a. rent visuelt,

støjmæssigt eller således, at deres ejendom helt eller delvist kunne eksproprieres, havde retlig interesse i at få prøvet, om der var tilstrækkeligt grundlag for beslutningen om at etablere testcenteret ved netop Østerild. Landsretten fandt dette på et tidspunkt, hvor den nærmere detaljerede påvirkning af f.eks. støj- og skyggegener mv. ikke forelå, ligesom der ikke forelå detaljerede og konkrete anlægsplaner for projektet, ligesom opførelsestidspunkt mv. ikke var tidsmæssigt aktualiseret.

For så vidt angår spørgsmålet om den individuelle påvirkning af en sagsøger i øvrigt, henvises der endvidere til Højesterets dom af 28. november 2003 i Thule-sagen (UfR 2004.382), hvor Højesteret tiltrådte landsrettens vurdering af, at både Thule Stammen og de individuelle sagsøgere i sagen havde retlig interesse i at få prøvet henholdsvis anerkendelsespåstande vedrørende deres ret til at udøve rettigheder til ophold og jagt samt erstatningspåstande.

Landsretten fandt, at de danske myndigheders beslutning om at foretage befolkningsflytningen fra bopladsen i Uummannaq i Thuledistriktet havde vidtrækkende betydning for de berørtes livsvilkår (...). Landsretten fandt videre, efter en samlet vurdering, navnlig på baggrund af konsekvenserne af beslutningen for befolkningens livsvilkår sammenholdt med, at befolkningen ikke blev inddraget i beslutningsprocessen, at der alene blev givet få dages varsel til flytningen, samt at befolkningen i de første måneder efter flytningen måtte opholde sig i telte, inden de kunne flytte ind i de erstatningshuse, som de var blevet stillet i udsigt i forbindelse med flytningen, at de danske myndigheders handlemåde i forbindelse med flytningen udgjorde et alvorligt indgreb overfor befolkningen.

På baggrund heraf, samt under henvisning til, at henholdsvis Thule Stammen var en veldefineret og afgrænset gruppe, samt at det under sagen var ubestridt, at de individuelle sagsøgere alle var medlemmer af Thule Stammen, fandt landsretten, at både Thule Stammen og de individuelle sagsøgere opfyldte de almindelige regler om og var berettigede til at anlægge retssag, og de opfyldte således også de almindelige betingelser om retlig interesse.

Landsretten anførte, at det – henset til de nedlagte påstande – var uden betydning for denne vurdering, at stammen herudover omfattede personer, der ikke var individuelle sagsøgere i sagen.

Sagsøgers gør på denne baggrund gældende, at konsekvenserne af Rigspolitiets og Udenrigsministeriets handlinger, beslutninger, praksis og afgørelser mv., der danner grundlag for eksport af militær-teknologi og -udstyr til USA som led i F-35-kampflyprogrammet, samlet set har en væsentlig mere indgribende karakter for ham, end det var tilfældet for sagsøgerne i f.eks. Højesterets dom af 3. maj 2012 (UfR 2012.2572) og Østre Landsrets kendelse af 15. december 2021 i sag BS-27824/2020-OLR

Sagsøger er derfor berørt i tilstrækkelig grad, som den kan udledes af domstolspraksis mv., for, hvornår en sagsøger, der ikke er adressat for en afgørelse, skal have adgang til f.eks. at prøve lovligheden af denne, samt hertil forbundne myndighedshandlinger.

Det er i den forbindelse uden betydning, hvorvidt der måtte være andre palæstinensere fra Gaza, udover Sagsøger, der er påvirket på samme konkrete og individuelle måde. Der eksisterer således ikke noget krav om, at en sagsøger skal være mere berørt end andre potentielle sagsøgere, jf. hertil også Højesterets dom af 28. november 2003 i Thule-sagen (UfR 2004.382).

Som anført ovenfor i afsnit 3.1., 3.2. og 3.3., er det på nuværende tidspunkt fremlagt en lang række faktiske omstændigheder mv., der klart underbygger, at der er en sammenhæng mellem f.eks. de konkrete tilladelser til eksport af militærteknologi og -udstyr til USA som led i F-35-kampflyprogrammet fra Danmark, til Israelske F-35-kampfly og deres brug, og de forhold, som konkret er knyttet til Sagsøgers selv og hans nære familie.

Rigspolitiet og Udenrigsministeriet har hertil umiddelbart gjort gældende, at der ingen sammenhæng er mellem danske virksomheders fremtidige eksport under tilladelserne af 27. februar 2024 og 8. maj 2024 (tilladelser 3, 4 og 5), der potentielt først bliver anvendt af Israel som dele i færdige F-35-kampfly op til 5 år ud i fremtiden. Der henvises herved til Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelses notat af 5. december 2024 om vurdering af konkrete og operative konsekvenser af et stop for eksport fra danske virksomheder til F-35-programmet (bilag X, ...), hvor det fremgår, at styrelsen ikke er bekendt med nogen danske virksomheder, der p.t. har kontrakt på vedligeholdelse/reparation af dele eller komponenter til F-35 driften, ligesom de F-35-kampfly, som Danmark har bestilt, har en forberedelses- og produktionstid på op til 5 år.

Det gøres hertil gældende, at der ikke er noget grundlag for at konkludere, at Israel først måtte modtage fly med våbendele eksporteret under de anførte tilladelser om ca. 5 år, jf. hertil det i afsnit 3.1. ovenfor anførte.

Dette støttes navnlig af, at der forsat mangler levering af 11 kampfly i anden eskadrille – der formentlig vil leveres og bliver leveret aktuelt med 3 til 5 fly per år, og som ikke var leveret per formentlig oktober 2024 under den anden aftale, samt de første leveringer af kampfly i 2028 under den tredje aftale, ses tidsmæssigt således sammenfaldende med tilladelserne forlænget frem til 8. maj 2029 under sagsnr. 2024- 150049 (bilag R, ...) og sagsnr. 2024-150048 (bilag S, ...).

Det må ligeledes anses for ganske overvejende sandsynligt, at visse våbendele, f.eks. luft-til-jord-pyloner produceret af Terma, bliver integreret i kampfly, der allerede har været i produktion i flere år, og herefter viderekporteret til Israel, som del af de leverede F-35-kampfly eller som særskilte dele. Dette kan således i princippet forekomme kort tid efter, der er meddelt tilladelse til eksport af disse dele.

Sagsøger er desuden ikke enig i, at det er afgørende for vurderingen af om han har retlig interesse, at de våbendele, der sendes til USA på nuværende tidspunkt, helt firkantet set indsættes i F-35-kampfly, der videreksummeres til Israel inden for en kortere periode på under 5 år.

De gældende tilladelser og vurderingen af, hvorvidt han har retlig interesse i en prøvelse af tilladelsernes gyldighed, er tæt sammenkædet med den materielle retlige prøvelse, der skal foretages i sagen, navnlig prøvelsen af, hvorvidt der forelægger en sådan tilstrækkelig risiko for, at danskproducerede våbendele kan blive anvendt til alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret, jf. artikel 2, stk. 2, litra c i Rådets fællesholdning, samt FN's våbenhandelsstraktat artikel 6, stk. 3, jf. våbenlovens § 6, hvorefter er en pligt til at nægte eksporttilladelse.

Denne risikovurdering har i sagens natur et fremadrettet sigte, der ikke umiddelbart ses at have en tidsmæssig begrænsning.

Det forhold, at de våbendele mv., der omfattedes tilladelse af 27. februar 2024 og 8. maj 2024 (tilladelse 3, 4 og 5), potentielt først bliver anvendt af Israel som dele i færdige F-35-kampfly op til 5 år ud i fremtiden, hvilket i øvrigt ikke er dokumenteret af Rigspolitiet eller Udenrigsministeriet, fritager ikke danske myndigheder fra at foretage en risikovurdering aktuelt og løbende.

Det følger tillige af Sagsøger ugyldighedspåstande (påstand 1 overfor Rigspolitiet og den subsidiære påstand 3 overfor Udenrigsministeriet), at uanset, om det er uvist, hvordan han og hans familie vil blive påvirket af fremtidige luftangreb udført ved brug af israelske F-35-kampfly, vil også denne vurdering skulle foretages i lyset af, at det materielle retlige grundlag for prøvelsen er knyttet til en risikovurdering, og dermed om der (også for ham) foreligger en risiko for, at han vil blive påvirket af sådanne luftangreb i fremtiden, herunder på baggrund af nugældende (stående) eksporttilladelse.

Der er således ikke grundlag for – som sagen er belyst på nuværende tidspunkt – til at afvise, at F-35-kampfly bliver anvendt til at begå luftangreb af mod tæt civilt befolkede områder i strid med den humanitære folkeret mv., at anvendelsen af flyene har et betydeligt omfang i perioden efter 7. oktober 2023, at Sagsøger konkret bliver påvirket af disse angreb udført af Israel i Gaza, og at det konkret kan lægges til grund, at tilladelse til eksport af F-35-udstyr fra Danmark til USA med ukendt slutbrugerland resulterer i, at dansk producerede våbendele mv., indgår i produktionen af F-35-kampfly, som nødvendige dele i også de fly som Israel har rådighed over og vil få rådighed over.

#### *4. Udformning af påstandene i øvrigt*

Til støtte for den *nedlagte principale påstand overfor*

*Udenrigsministeriet* gøres det selvstændigt gældende, at påstand 1 og 2 overfor Udenrigsministeriet både er tilstrækkelige operative, at de ikke udgør anbringender til støtte for andre påstande, samt at de vedrører forhold, som påvirker Sagsøgers forhold.

For så vidt angår påstand 1 overfor Udenrigsministeriet bemærkes, at denne er udformet som en anerkendelsespåstand om, at Udenrigsministeriet bl.a. har handlet i strid med Sagsøgers rettigheder efter Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3.

Dette kan udgøre et anbringende til støtte for påstand 2 mod Udenrigsministeriet.

Det følger imidlertid af subsidiaritetsprincippet i EMRK artikel 35, at nationale domstole skal have mulighed for at efterprøve, om en persons rettigheder efter EMRK er blevet krænket, og at dette gælder, uanset om der måtte være en operativ retsfølge som sådan, som dette f.eks. kan udtrykkes i en påstand om godtgørelse, jf. hertil Højesterets dom af 1. februar 2022 (UfR 2022.1423)

En retlig konstatering af, at en overtrædelse har fundet sted, kan udgøre tilstrækkelig genoprettelse efter EMRK, og kan derfor udgøre kernen i den nationale domstolsprøvelse. Når der ikke er nedlagt en godtgørelsespåstand, må det således forudsættes, at en sådan konstatering af krænkelser kan udtrykkes i en domskonklusion.

Det forhold, at det tillige udgør et anbringende for påstand 2, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med Sagsøgers rettigheder efter rettigheder efter EMRK artikel 3, ændrer, under henvisning til overstående, ikke ved, at han har en selvstændig interesse i at få vurderet, hvorvidt der faktisk er sket en krænkelser.

Det beror således på en nærmere vurdering af sagens materie i øvrigt samt antageligheden af de øvrige påstande, om påstand 1 kan afvises under henvisning til, at den udgør et anbringende til støtte for påstand 2.

Dette spørgsmål må i givet fald afvente den materielle prøvelse i sagen, og der er på den baggrund ikke grundlag for at afvise påstanden på denne baggrund på nuværende tidspunkt.

For så vidt angår påstand 2 overfor Udenrigsministeriet gøres i forlængelse heraf gældende, at det har selvstændig betydning for Sagsøger, hvorvidt Udenrigsministeriets rammeafgørelser fra august 2023, januar 2024 og december 2024 kan kendes ugyldige.

Spørgsmålet er tæt knyttet til en vurdering af de kompetencer mv., som Udenrigsministeriet er tillagt i forbindelse med vurderingen af våbeneksporttilladelser. Det følger herved af Folketingstidende 2009-10, tillæg A, lovforslag L 147 som fremsat den 25. februar 2010, pkt. 4.1.1.3.1, bl.a., at:

”Som anført under punkt 4.1.1.1. indgives ansøgning om tilladelse til udførsel af våben som udgangspunkt til Justitsministeriet, som tager endelig stilling til, hvorvidt en ansøgning skal imødekommes eller afslås. (...) Ansøgninger om udførseltilladelse, der behandles af Justitsministeriet, forelægges Udenrigsministeriet, der vurderer ansøgningerne i lyset af dansk våbeneksportpolitik samt påser overholdelsen af EU's fælles holdning 2008/944/FUSP om fælles regler for kontrol med eksport af militært teknologi og -udstyr. Udenrigsministeriet vurderer desuden eksportansøgningerne under hensyn til de øvrige forpligtelser, Danmark har påtaget sig i det internationale samarbejde.”

Det følger hertil desuden af Justitsministeriets notat af 23. juni 2002 om beskrivelse af gældende praksis i forbindelse med administrationen af våben- og eksplosivstofloven (bilag 13, ...), bl.a., at:

”Udførselsansøgninger forelægges endvidere for Udenrigsministeriet, der vurderer ansøgningerne i lyset af dansk våbeneksportpolitik. (...) Såfremt Udenrigsministeriet ikke har bemærkninger til den ansøgte ud-førsel, meddeler Justitsministeriet eksporttilladelsen, når den nødven-dige dokumentation foreligger.”

Rigspolitiets afgørelser, der skal træffes på en sådan måde, at der sker overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser efter FN’s våben-handelstraktat og Rådets fælles holdning ses således umiddelbart alene at blive sikret selvstændigt af Udenrigsministeriets rammevurdering og hø-ringssvar uden nogen selvstændig vurdering hos Rigspolitiet, og ramme-vurderingen synes herved reelt set udtømmende at indeholde og foretage den risikovurdering, der er påkrævet i medfør af artikel 2 i fællesholdin-gen samt artikel 7 i FN’s våbenhandelstraktat.

Sagsøger er enig med Udenrigsministeriet i, at ramme-vurderingen ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, idet den ikke endeligt og konkret fastslår retsstillingen for ansøgere om eksporttil-ladelser, jf. hertil bl.a. lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, Folketingsti-dende 1985/86 Tillæg A, sp. 116.

Imidlertid indebærer dette ingenlunde, at domstolene er afskåret fra at prøve spørgsmål i medfør af Grundlovens § 63 af om lovligheden eller gyldigheden af handlinger og vurderinger, som de her foreliggende, der foretages af Udenrigsministeriet.

Der henvises i den forbindelse til bl.a. Højesterets dom af 16. juni 1986 (UfR 1986.652), hvor en forening havde anlagt et anerkendelsessøgsmål mod Forbrugerombudsmanden til fastlæggelse af, om et påtænkt system med værdikuponer var i strid med markedsføringsloven.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der herefter faktisk kan ned-lægges en ugyldighedspåstand om rammevurderingernes lovlighed, af-hænger således af en nærmere vurdering af disses retlige karakter.

Det ses ikke ud fra sagens oplysninger at være klart, hvilken retlig karak-ter Udenrigsministeriets rammevurderinger, også omtalt af Udenrigsmini-steriet som rammegodkendelser (ES 572), faktisk har.

Rammevurderingen må på det foreliggende grundlag anses som særskilt fra en ordinær høring, som skal belyse faktiske forhold, der har betydning for en anden myndigheds afgørelse.

Rammevurderingen synes at være af en generel vurdering, der følges af Rigspolitiet i alle sager omfattet af 2013-praksisændringen, og som således medfører, at Rigspolitiet ikke foretager sin egen vurdering af om Dan-marks internationale forpligtelser vil blive overholdt ved udstedelse af en tilladelse.

Rammevurderingen synes således ikke blot at have karakter af et almindeligt hørings svar eller lignende.

Prøvelse af påstand 2 vil herefter kunne have den konkrete virkning, at eksporttilladelserne følgelig ikke længere kan fastholdes på det hidtidige grundlag, og dermed ikke påvirke Sagsøgers forhold, som de er belyst ovenfor under afsnit 3.3.

##### *5. Manglende grundlag for afvisning af sagerne for indeværende*

Til støtte for de *nedlagte subsidære påstande overfor både Rigspolitiet og Udenrigsministeriet* gøres det gældende, at der ikke aktuelt, herunder således som sagen er belyst på nuværende tidspunkt, hvor der ikke er gennemført en fuld forberedelse af hovedsagen, givet adgang til fuld bevisførelse under denne, og ikke sket fuld materiel afdækning og fortolkning af den retlige ramme for de forpligtelser, der er knyttet til våbeneksport, foreligger et grundlag, der muliggør afvisning af sagerne.

Sagsøger bemærker, at hans retlige interesse i prøvelsen af de påstande, der konkret er nedlagt i hovedsagen, fortsat er tæt knyttet til den materielle prøvelse, som retten samlet skal foretage, om Rigspolitiet og Udenrigsministeriet handler i strid med EU-retlige og internationale forpligtelser, hvori der er et forbud mod eksport, hvis der foreligger en klar eller overvejende risiko for, at den militærteknologi eller det militærudstyr, der skal eksporteres, kan blive anvendt til alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret.

Dette er tillige nær knyttet til hvilke konkrete eksporttilladelser, der er meddelt, og hvordan den konkrete krigsførelse mv. foretages i Gaza.

Sagsøgers retlige interesse bør således ikke forlods – således som sagen er oplyst af Rigspolitiet og Udenrigsministeriet – medføre afvisning, forud for, at en nærmere bevisførelse i sagen er gennemført, der kan afdække sagens materielle spørgsmål, herunder gennem vidneførelse, der kan afdække forsyningskæden for F-35-programmet nærmere, samt hvorvidt Israels luftangreb i Gaza, herunder det angreb, der dræbte Sagsøgers nevø, udgør alvorlige overtrædelser af den humanitære folkeret m.v.

Sagsøger finder endvidere, herunder i lyset af, at Rigspolitiet og Udenrigsministeriet ikke er fremkommet med oplysninger af nogen art, der kan afkræfte dette, at netop danske våbendele indgår i produktionen og er at finde på alle F-35-kampfly, som også Israel som slutbrugerland modtager, ligesom disse fly anvendes løbende til at udføre luftangreb i Gaza.

Såfremt landsretten derfor ikke allerede på det foreliggende grundlag måtte finde, at Sagsøger har retlig interesse i sagen bør landsretten følge de subsidære påstande, og gennemføre en fuld bevisførelse og vurdering af sagens materielle spørgsmål, således at der tages stilling til den retlige interesse samt udformning af særligt påstandene overfor Udenrigsministeriet i forbindelse med og efter sagens hovedforhandling, jf. i den retning også Vestre Landsrets dom af 6. januar 2023 (FED2023.22).

Herefter finder Sagsøgers, at de sagsøgte afvisningspå-stande derfor for indeværende ikke skal tages til følge.”

**Rigspolitiet og Udenrigsministeriet** har i et sammenfattende processkrift af 18. februar 2025 anført følgende til støtte for afvisningspåstanden, idet det i den forbindelse bemærkes, at Sagsøger i sit sammenfattende processkrift af samme dato har frafaldet nogle påstande om sagens realitet, hvorfor der i cita-tet af anbringenderne over for sagsøgers påstande er angivet den endelige nummerering i skarp parentes:

**” 4.1 Afvisning af sagsøgerens ... påstand 3 [nu påstand 2] over for Rigspolitiet (ophøre med at udstede tilladelser i fremtiden)**

Til støtte for afvisningspåstanden over for sagsøgerens påstand ... 3 [nu påstand 2] over for Rigspolitiet, gøres det gældende, at sagsøgeren ikke kan få prøvet, om og i givet fald i hvilket omfang myndighederne kan træffe afgørelser om eksporttilladelse på et tidspunkt, hvor afgørelserne endnu ikke er truffet. Sagsøgeren har ikke retlig interesse i en pådømmel-se af lovligheden af hypotetiske, fremtidige tilladelser, da der ikke forelig-ger den fornødne aktuelle påvirkning af sagsøgerens forhold, jf. herved f.eks. UfR 2001.199 V.

Dette gør sig gældende for sagsøgerens ... påstand 3 [nu påstand 2] over for Rigspolitiet, hvorefter ... ”*Rigspolitiet skal ophøre med at anvende 2000-praksisændringen*” samt ”*meddele afslag på*” fremtidige ansøgninger (på-stand 3 over for Rigspolitiet).

Landsrettens stillingtagen til sagsøgerens ... påstand 3 [nu påstand 2] over for Rigspolitiet ville indebære en abstrakt fortolkning af våbenlovens § 6 og Danmarks EU-retlige og øvrige internationale forpligtelser, hvorved en senere myndighedsafgørelse foregribes. Der foreligger således ikke det fornødne prøvelsesgrundlag, jf. herved f.eks. Østre Landsrets dom i UfR 2016.251 H, hvor en påstand blev afvist, da transportministeren endnu ik-ke havde truffet en endelig afgørelse om, hvorvidt offentlig regulering var til hinder for en konkurrerende passagerterminal i Københavns Lufthavn, Kastrup. En stillingtagen til påstanden ville derfor ifølge landsretten ” *in-debære en abstrakt fortolkning af luftfartslovgivning, hvorved en senere myndig-hedsafgørelse foregribes.*”

Der henvises også til UfR 2024.3276 H, hvor en påstand om prøvelse af en bestemmelse i en bekendtgørelse blev afvist, da der ikke var truffet afgø-relse i henhold til bestemmelsen, og da et klagenevæn, og derefter domsto-lene, ville kunne tage stilling til bestemmelsens overensstemmelse med bl.a. EMRK og EU-retten, hvis der blev truffet en sådan afgørelse.

Sagsøgerens ... påstand 3 [nu påstand 2] svarer reelt til et judicielt forbud mod offentlig myndighedsudøvelse, hvilket udtrykkeligt er udelukket ved retsplejelovens § 411, stk. 1, hvorefter forbud og påbud alene kan anven-des overfor offentlige myndigheder i deres egenskaber af parter i private retsforhold, jf. også UfR 1986.72 Ø og UfR 1987.590/2 Ø.

Derfor skal sagsøgerens ...påstand 3 [nu påstand 2] over for Rigspolitiet afvises.

For så vidt angår den del af sagsøgerens påstand 3 [nu påstand 2] over for Rigspolitiet, hvorefter Rigspolitiet skal ”*tilpligtes som led i sagsbehandlingen at foretage undersøgelse af om militærteknologien og -udstyret enten direkte eller som del af F-35-kampfly reeksporteres til Israel*”, bemærker de sagsøgte supplerende, at denne del af påstanden går ud på at pålægge Rigspolitiet at foretage et administrativt sagsbehandlingsskridt, der ikke i sig selv påvirker retsstillingen for nogen, og også af den grund skal afvises, jf. herved Østre Landsrets dom i UfR 2015.3233 H.

...

#### **4.3 Afvisning af sagsøgerens påstand 1 og påstand 3 [nu påstand 2] over for Udenrigsministeriet (lovligheden af anvendelsen af rammevurderinger og rammevurderingernes gyldighed)**

Til støtte for afvisningspåstanden over for sagsøgerens påstand 1 og påstand 3 [nu påstand 2] over for Udenrigsministeriet gøres det gældende, at rammevurderingen af august 2023, genvurderingen af januar 2024 og rammevurderingen af december 2024 (...), samt praksis om anvendelsen af sådanne rammevurderinger, har karakter af administrative sagsbehandlingsskridt, som ikke i sig selv påvirker retsstillingen for nogen, og som sagsøgeren allerede af den grund ikke har retlig interesse i en selvstændig domstolsprøvelse af.

Hvis der er eller skal træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand, kan der således som udgangspunkt alene rettes et selvstændigt annullationssøgsmål mod den endelige afgørelse, jf. Østre Landsrets dom i UfR 2015.3233 H, om et administrativt sagsbehandlingsskridt, og princippet i UfR 2013.3328 H om en generel udtalelse om retstilstanden, som ikke indeholdt en beslutning vedrørende appellanten, samt Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave, Djøf, 2018, side 887-888.

Sagsøgerens påstand 1 og påstand 3 [nu påstand 2] over for Udenrigsministeriet skal allerede derfor afvises.

Endvidere savner en selvstændig prøvelse af Udenrigsministeriets rammevurdering af august 2023 og genvurdering af rammevurderingen af januar 2024 som følge af den nye rammevurdering fra december 2024 nu aktualitet, og den del af sagsøgerens påstand 3 [nu påstand 2] der angår rammevurderingen af august 2023 og genvurderingen af rammevurderingen af januar 2024, skal også af den grund afvises.

Derudover bemærker de sagsøgte, at sagsøgerens påstand 1 over for Udenrigsministeriet reelt er et *anbringende* til støtte for en anden påstand over for Udenrigsministeriet om ugyldighed af rammevurderingerne og genvurderingen (påstand 3 [nu påstand 2]), .... Også af den grund skal sagsøgerens påstand 1 over for Udenrigsministeriet afvises.

...

#### **4.4 Afvisning af alle de nedlagte påstande (ingen retlig interesse i en påkendelse af de nedlagte påstande)**

Til støtte for afvisning af alle sagsøgerens påstande, gør de sagsøgte gældende, at sagsøgeren under alle omstændigheder ikke har retlig interesse i en domstolsprøvelse af de nedlagte påstande.

Sagsøgeren har herunder ikke retlig interesse i en pådømmelse af påstand 2 [nu påstand 1] over for Rigspolitiet og den subsidiære påstand 4 [nu den subsidiære påstand 3] over for Udenrigsministeriet, der angår gyldigheden af Rigspolitiets tilladelser til eksport af F-35-komponenter til USA, hverken for så vidt angår udløbne tilladelser, eller for så vidt angår de nu-gældende tilladelser.

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.

I en sag som den foreliggende, som reelt angår gyldigheden af en forvaltningsafgørelse, er udgangspunktet, at adgangen til domstolsprøvelse tilkommer afgørelsens adressat, eller en, som er part i relation til afgørelsen, jf. f.eks. UfR 2013.3295 H om en konkurrent og UfR 2005.451 Ø om en plejefamilie.

Sagsøgeren opfylder ikke ovennævnte betingelser i denne sag.

For så vidt angår de udløbne tilladelser, som sagsøgeren anfægter i sagen, har sagsøgeren ikke retlig interesse, allerede fordi søgsmålet savner aktualitet, jf. afsnit 4.4.1, nedenfor. Endvidere er sagsøgeren ikke adressat for nogen af de tilladelser, der er indbragt, eller i øvrigt konkret og individuelt berørt af dem, jf. afsnit 4.4.2, nedenfor. Endelig støtter den retspraksis, som sagsøgeren har påberåbt sig, ikke, at han har søgsmålsret i denne sag, jf. afsnit 4.4.3, nedenfor, ligesom sagsøgeren heller ikke har søgsmålsret på andet grundlag, jf. afsnit 4.4.4, nedenfor.

##### **4.4.1 Ingen aktualitet for så vidt angår tilladelser, som ikke længere er gældende**

De sagsøgte gør gældende, at sagsøgeren savner retlig interesse i en prøvelse af eksporttilladelser, som nu er udløbet, allerede fordi søgsmålet savner aktualitet. En stillingtagen til udløbne tilladelsers gyldighed har på nuværende tidspunkt alene historisk interesse og kan også af den grund ikke påvirke sagsøgerens 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.

Sagsøgeren er endvidere ikke adressat for de udløbne tilladelser, og han har ikke dokumenteret selv at have været udsat for nogen handling fra de

sagsøgte side, som han eventuelt kunne have en retlig interesse i at få prøvet lovligheden af. Det bemærkes herved, at det luftangreb den 4. december 2023, som sagsøgeren særligt har påberåbt sig under sagens forberedelse, ikke direkte har påvirket sagsøgeren selv, men derimod sagsøgerens familiemedlemmer. Sagsøgerens rent historiske interesse, herunder på baggrund af det nævnte luftangreb, er ikke tilstrækkeligt til at begrunde retlig interesse for tredjemand.

#### ***4.4.2 Sagsøgeren er heller ikke konkret og individuelt berørt af de tilladelser, der er indbragt, og den administrative praksis der knytter sig hertil***

De sagsøgte gør ligeledes gældende, at sagsøgeren ikke har retlig interesse i en prøvelse af de nedlagte påstande, fordi han ikke er tilstrækkelig konkret og individuelt berørt af det, der ønskes pådømt, jf. herved f.eks. UfR 2013.3295 H og UfR 2016.1526 H.

Som anført er sagsøgeren ikke adressat for eller har partsstatus i relation til nogen af de anfægtede eksporttilladelser eller i relation til den administrative praksis og de rammevurderinger, der knytter sig til tilladelse.

Sagsøgeren har herefter kun retlig interesse i en pådømmelse af de nedlagte påstande, enten hvis han selv er konkret og individuelt berørt af de indbragte eksporttilladelser, eller hvis der er grundlag for at fravige de almindelige krav til retlig interesse.

Til støtte for, at sagsøgeren er konkret og individuelt berørt, forstår de sagsøgte sagsøgerens bemærkninger under sagens forberedelse således, at sagsøgeren og dennes familiemedlemmers livsforhold i Gaza berøres af konsekvenserne af fremtidig våbeneksport fra Danmark, og at dette skulle give ham retlig interesse i en prøvelse af, om Danmark fortsat bør tillade eksport af F-35-komponenter til USA.

For det første er sådan en interesse – uanset hvor berørt sagsøgeren og dennes familiemedlemmer har været af situationen i Gaza indtil i dag – helt principielt for abstrakt og indirekte til at kunne begrunde retlig interesse. Sagsøgeren har derfor helt generelt ikke retlig interesse i en prøvelse af de bredt formulerede påstande, der er nedlagt.

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 livsforholdene for personer, der opholder sig i Gaza, herunder sagsøgerens familiemedlemmer, påvirkes af israelske luftangreb, indebærer helt principielt ikke, at sagsøgeren har retlig interesse i at afbryde det igangværende F-35-samarbejde mellem Danmark og USA m.fl.

De sagsøgte bemærker herved, at det ikke er kendt for hverken de danske virksomheder, der eksporterer F-35 komponenter til USA, eller de danske myndigheder, hvilke F-35 partner- og brugerlande det færdige fly med de omtvistede eksporterede komponenter eventuelt skal sælges til. Som anført i afsnit 3.2, 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 O og

P, 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 sagsøgeren 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 er 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, herunder den administrative praksis der knytter sig hertil, af den karakter, som sagsøgeren 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 sagsøgeren anfægter i denne sag. Det savner mening – uanset hvor påvirket sagsøgeren og dennes familie-medlemmer måtte være – at bedømme sagsøgerens retlige interesse i de nedlagte påstande på grundlag af, hvad han kan dokumentere eller sand-synliggøre vedrørende et konkret luftangreb den 4. december 2023, eller øvrige konkrete israelske luftangreb.

For det andet udgør generelle forhold i Gaza endvidere ikke en konkret og individuel påvirkning af sagsøgerens forhold. Sagsøgeren har ikke – med omtalen af det nævnte luftangreb af 4. december 2023 og med den øvrige dokumentation, der er fremlagt – redegjort for, hvordan den hævdede påvirkning af sagsøgeren og dennes familiemedlemmer adskiller sig fra den måde, hvorpå resten af befolkningen i Gaza og deres familiemedlemmer bliver påvirket af situationen i Gaza i almindelighed.

Hvis sagsøgeren gives retlig interesse i de påstande, der er nedlagt, og som bl.a. vedrører samtlige gældende tilladelser til eksport af F-35 komponenter til USA og den administrative praksis der knytter sig hertil, er det vanskeligt at se, hvorfor ikke hele befolkningen i Gaza og deres familiemedlemmer i almindelighed skulle indrømmes den samme principielle søgsmålskompetence om lovligheden af de forvaltningsafgørelser, der tillader dansk våbeneksport til USA til F-35-programmet.

At give søgsmålskompetence til sagsøgeren til påkendelse af de nedlagte påstande i denne sag ville være en meget betydelig udvidelse af de etablerede principper for retlig interesse, som indebærer, at en sagsøger skal påvise, at vedkommende er konkret 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 UfR 2010.1547 H (Irak-grund-lovsagen).

Sagsøgeren har da også anført, at han ønsker at opnå, ”at danske våbendele modsætnings [vist] ikke vil blive anvendt i flere F-35-kampfly til at udføre luftangreb, såfremt tilladelserne bliver ophævet”, jf. sagsøgerens processkrift af 9. december 2024, side 8 (...). Formålet med sagsanlægget synes således at være generelt at forhindre fremtidig anvendelse af dansk producerede F-35-komponenter i israelske F-35-fly til eventuelle luftangreb, uanset om en sådan anvendelse har nogen konkret og individuel forbindelse med sagsøgerens forhold eller ej.

Sagsøgeren er ikke påvirket af de anfægtede tilladelser til eksport af F-35-komponenter til USA eller den anfægtede administrative praksis på en sådan direkte, konkret og individuel måde, at han har retlig interesse i en prøvelse af de påstande, der er nedlagt. Dette gælder navnlig, når påstandene angår forvaltningsafgørelser og den administrative praksis, som knytter sig hertil, 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.

De bilag, som sagsøgeren har fremlagt med henblik på at dokumentere de nærmere omstændigheder omkring israelske luftangreb kan derfor principielt ikke begrunde en retlig interesse for sagsøgeren i de nedlagte påstande.

Under alle omstændigheder bestrider de sagsøgte, for det tredje, at de oplysninger, som sagsøgeren 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 til USA og sagsøgerens og dennes familiemedlemmers situation i Gaza, herunder at der som hævdet af sagsøgeren kan ”trækkes en direkte linje mellem de tilladelser, som bliver udstedt i Danmark til eksport af F-35-udstyr og de luftangreb, som Israel udfører i Gaza”, jf. sagsøgerens processkrift af 9. december 2024, side 8, andet sidste afsnit (...).

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

Endvidere har sagsøgeren 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 sagsøgerens 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 videreeksporteres 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. Som anført under afsnittet om de faktiske omstændigheder er der aktuelt opnået enighed mellem Israel og Hamas om en aftale om våbenhvile, som trådte i kraft søndag den 19. januar 2025.

#### ***4.4.3 Sagsøgerens bemærkninger om retspraksis støtter ikke, at han har retlig interesse***

Højesterets begrundelse i ovennævnte UfR 2010.1547 H (Irak-grundlovs-sagen) om Person 5's retlige interesse, som sagsøgeren har henvist til under sagens forberedelse, støtter ikke, at sagsøgeren har retlig interesse i denne sag. Tværtimod understøtter begrundelsen, at sagsøgeren ikke har retlig interesse i en prøvelse af de nedlagte påstande.

Højesteret fandt i den pågældende sag, at Person 5's al-vorlige personlige tab af sin søn, premierløjtnant Person 6, ikke kunne føre til, at han var særligt eller anderledes berørt af den anfægtede folketingsbeslutning B 118 af 21. marts 2003 om det første danske militære bidrag til den multinationale indsats i Irak, fordi Person 6 ikke var udsendt til Irak på grundlag af den anfægtede folketingsbeslutning, men den senere folketingsbeslutning B 89 af 31. maj 2005 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak.

Det var således ikke tilstrækkeligt, at den anfægtede folketingsbeslutning og det første danske militære bidrag til indsatsen i Irak i henhold til denne beslutning var en forudsætning for den senere folketingsbeslutning om et fortsat dansk militært bidrag og udsendelsen af premierløjtnant Person 6 til Irak i henhold til denne beslutning.

Højesterets præmisser viser, at en konkret og individuel påvirkning af sagsøgerens forhold skal udspringe af netop de omstændigheder, som er omhandlet i den nedlagte påstand, f.eks. en specifik folketingsbeslutning eller en bestemt forvaltningsafgørelse.

En abstrakt og indirekte kausalitet, som den, sagsøgeren påberåber sig mellem sagsøgerens og dennes familiemedlemmers livsforhold, og de anfægtede tilladelser til eksport af F-35 komponenter til USA, rammevurderingerne eller den anfægtede administrative praksis, er derimod ikke tilstrækkeligt til at begrunde retlig interesse.

Omstændighederne i Østre Landsrets kendelse af 15. december 2021 i sag BS-27824/2020-OLR (sagen om Mjølnerparken) og eller Vestre Landsrets

kendelse i UfR 2012.2572 H, som sagsøgeren ligeledes har henvist til, er ikke sammenlignelige med denne sag.

I sagen om Mjølnerparken forelå der en trussel om en (fremtidig) konkret og individuel påvirkning for hver enkelt sagsøger i form af en opsigelse fra deres almene lejeboliger, hvis den godkendte udviklingsplan efterfølgende blev gennemført. Landsretten lagde således til grund, at en gennemførelse af udviklingsplanen ville indebære en opsigelse af sagsøgerne, jf. landsrettens præmisser, citeret nedenfor, hvor det forudsættes, at en opsigelse af sagsøgerne ville være konsekvensen af, at ” *planen effektueres* ”.

I UfR 2012.2572 H havde en række ejere af fast ejendom stævnet Miljøministeriet med påstand om, at en anlægslov om et testcenter for store vindmøller var ugyldig i forhold til dem, og om at ministeriet var uberettiget til at foretage ekspropriation med hjemmel i loven. Vestre Landsret udtalte bl.a.:

” [sagsøgerne] *ejers alle fast ejendom så tæt ved testcentret, at de vil blive berørt af centret visuelt, støjmessigt eller således, at deres ejendom helt eller delvist kan eksproprieres. Der foreligger en retstvist om lovens gyldighed samt berettigelsen i at få foretaget ekspropriationer, som konkret og aktuelt berører dem individuelt. Disse sagsøgere har derfor retlig interesse i at få prøvet påstand 1.* ” (understreget her)

Påvirkningerne og ekspropriationerne af sagsøgernes ejendomme var således en direkte konsekvens af gennemførelsen af anlægsloven om etablering af testcentret. Spørgsmålet om retlig interesse blev ikke indbragt for Højesteret, der alene traf afgørelse om opsættende virkning.

Kendelsen i sagen om Mjølnerparken og i UfR 2012.2572 H adskiller sig fra denne sag allerede derved, at hovedspørgsmålet i disse sager var kriteriet om *aktualitet*, og ikke, som i denne sag, om der foreligger en tilstrækkelig konkret og individuel interesse i et sagsanlæg. Hovedspørgsmålet i de to sager som sagsøgeren har henvist til, var således, om der var retlig interesse i sagsanlæg om godkendelse af udviklingsplanen, selvom beboerne endnu ikke var opsagt, henholdsvis selvom testcentret endnu ikke var etableret, og ekspropriationerne ikke var gennemført.

Det fremgår da også udtrykkeligt af landsrettens præmisser i sagen om Mjølnerparken, at opsigelsens ” *indgribende* ” betydning blev tillagt vægt i relation til spørgsmålet om aktualitet:

” *Den omstændighed, at sagsøgerne ikke på nuværende tidspunkt er blevet opsagt fra deres lejeboliger, findes ikke at kunne føre til et andet resultat. Landsretten har herved lagt vægt på, at en opsigelse er en så indgribende omstændighed, at sagsøgerne har en berettiget interesse i at få prøvet spørgsmålet om udviklingsplanens gyldighed, inden planen effektueres.* ” (understreget her)

I modsætning til sagen om Mjølnerparken og UfR 2012.2572 H har sagsøgeren i denne sag endvidere ikke udsigt til en bestemt indgribende retsfølge, der på tilsvarende måde kan henføres til gennemførelsen af en anlagt forvaltningsafgørelse, som i sagen om Mjølnerparken eller en anlægslov, som i UfR 2012.2572 H. Sagsøgerens familiemedlemmers vanske-

lige livsforhold i Gaza indebærer ikke, at de eksporttilladelser til USA, den administrative praksis eller de rammevurderinger, som sagsøgeren anfægter, har ”*indgribende*” betydning for sagsøgeren, som omhandlet i kendelsen i sagen om Mjølnerparken.

Hverken kendelsen i sagen om Mjølnerparken eller i UfR 2012.2572 H kan derfor begrunde, at sagsøgeren har retlig interesse i denne sag.

#### ***4.4.4 Sagsøgeren har heller ikke på søgsmålsret på andet grundlag***

Endelig gør de sagsøgte gældende, at der heller ikke er andet grundlag for at tillægge sagsøgeren søgsmålskompetence i denne sag.

Den omstændighed, at sagsøgeren har påberåbt sig EU-retten og Danmarks øvrige internationale forpligtelser, eller det af sagsøgeren anførte om at ”*afdække sagens materielle spørgsmål*”, ..., 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 sagsøgeren skal være tilstrækkeligt konkret og individuelt berørt af de anfægtede eksporttilladelser, den hertil knyttede administrative praksis, og af de anfægtede rammevurderinger.

Ved vurderingen af sagsøgerens retlige interesse bør det således indgå, at sagsøgeren med sit sagsanlæg som tredjemand ønsker at intervenere i et retsforhold mellem Rigspolitiet og adressaterne for de anfægtede eksporttilladelser, hvori sagsøgeren ikke selv er part. Endvidere bør det indgå, at de tilladelser, som sagsøgeren ønsker at anfægte, er forbundet med meget tungtvejende udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser, da udførsel af F-35-komponenter til USA indgår i Danmarks deltagelse i F-35-samarbejdet som partnerland, jf. i samme retning UfR 2010.1547 H (Irakgrundlovs-sagen).

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), der senere er fulgt op af UfR 2001.2065 H (Schengen) og UfR 2011.984 H (Lissabon).”

De sagsøgte har yderligere anført, at Sagsøgers anbringende om, at anvendelsen af 2013-praksisændringen er i strid med EMRK artikel 3, ikke er til hinder for afvisning af hans påstand 1 over for Udenrigsministeriet.

#### **Det retlige grundlag**

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

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 individuelle 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 ikkespredning 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 tilladelser 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 medlemsstaters samt venligtsindede landes og allieredes forsvars- og sikkerhedsinteresser, men anerkender, at denne faktor ikke kan indvirke på hensynet til kriterier-

ne 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 den-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 militærteknologi 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 *in-ter alia* to:

(i) the export control policies 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 kendskab til, at de pågældende våben eller genstande ville blive anvendt til at begå folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, alvorlige brud på Genèvekonventionerne 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 den palæstinensiske statsborger, Sagsøger, over for Rigspolitiet og Udenrigsministeriet om, at nugældende og ud-løbne tilladelser til eksport af militært udstyr til USA under det såkaldte F-35-program, samt den tilknyttede praksis vedrørende behandlingen af ansøgninger om sådanne eksporttilladelser, herunder foretagne udenrigs- og sikkerhedspolitiske rammevurderinger fra august 2023, januar 2024 og december 2024, er ugyldige, 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 militærteknologi og -udstyr med senere ændringer og FN's våbenhandelsstraktat af 2. april 2013, samt den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 3.

For så vidt angår de gældende eksporttilladelser, drejer det sig om tre tilladelser til eksport under F-35-programmet, heraf en med Norge som modtager og USA som slutbruger og to med USA som modtager og med ukendt slutbruger. For så vidt angår de udløbne eksporttilladelser, drejer det sig om to tilladelser til eksport under F-35-programmet med USA som modtager og med ukendt slutbruger.

Det er Sagsøgers hovedsynspunkt vedrørende sagens materielle spørgsmål, at våbenlovens § 6 skal fortolkes i overensstemmelse med Dan-marks internationale forpligtelser, og at eksporttilladelse derfor skal nægtes, når der består en klar eller overvejende risiko for, at militært udstyr kan blive anvendt til at begå eller facilitere alvorlige krænkelse af den humanitære folke-ret. Efter karakteren og omfanget af Israels angreb på Gazastriben foreligger der aktuelt en klar risiko for, at Israel handler i strid med den humanitære folkeret, og der kan derfor ikke lovligt gives tilladelse til eksport til lande, hvor der er risiko for reeksport til Israel. Der foreligger endvidere en klar risiko for, at de komponenter, som Danmark tillader eksport af til USA, vil blive eller bliver reeksporteret til Israel som slutmodtagerland. Myndighederne har ikke foretaget den krævede vurdering af risikoen, men har overladt denne vurdering til de amerikanske myndigheder, der ikke er underlagt FN's våbenhandelsstraktat eller Rådets Fælles holdning. Afgørelserne strider dermed mod Danmarks in-ternationale forpligtelser. Det samme gælder den praksis, der ligger til grund for afgørelserne, og de foretagne rammevurderinger. Hensynet til Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser kan ikke tilsidesætte forpligtelsen til at forhindre krigsforbrydelser og sikre respekten for den humanitære folkeret. Sagsøger er blevet udsat for direkte skade, idet hans nære familiemed-lemmer bliver udsat for eller er i risiko for at blive udsat for forhold, der inde-bærer overtrædelser af den humanitære folkeret og EMRK artikel 3.

Heroverfor har myndighederne anført, at Sagsøger ikke har påvist et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastslå, at de anfægtede eksporttilladelser samt den praksis og de rammevurderinger, der knytter sig til behandlingen af disse udførselsager, skal tilsidesættes som stridende mod våbenlovens § 6 og Danmarks EU-retlige og internationale forpligtelser. 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, sam-let 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 sam-lede vurdering har tillid til de amerikanske myndigheder og disses håndtering af eventuel reeksport. Det er ikke oplyst, om de konkrete komponenter vil ind-gå 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 Sagsøgers anbringender i væsentligt om-fang angår spørgsmål, som har nær sammenhæng med regeringens prærogati-ver i udenrigspolitiske anliggender. Tilladelser til våbeneksport kræver vanske-lige 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 Sagsøger ikke har fornøden retlig interesse i at få påstandene taget under pådømmelse.

Sagsøger har påstået sagen fremmet, subsidiært fremmet for tiden.

*Spørgsmålet om retlig interesse*

*Ad påstand 2 over for Rigspolitiet og de principale påstande 1 og 2 over for Udenrigsministeriet:*

Efter Sagsøgers påstand 2 over for Rigspolitiet skal Rigspolitiet ”ophøre med at anvende 2000-praksisændringen ...” og skal ”tilpligtes som led i sagsbehandlingen at foretage undersøgelse af om militærteknologien og -udstyret enten direkte eller som del af F-35-kampfly reeksporteres til Israel, samt, hvis dette er tilfældet, at meddele afslag på sådanne ansøgninger”.

Efter den principale påstand 1 over for Udenrigsministeriet skal ministeriet anerkende, at ”anvendelsen af 2013-praksisændringen ...” er i strid med våbenlovens § 6 som fortolket i lyset af Rådets fælles holdning, våbenhandelstraktaten og Genèvekonventionerne samt i strid med EMRK artikel 3, og efter den principale påstand 2 over for Udenrigsministeriet skal ministeriet anerkende, at de foretagne rammevurderinger siden august 2023 er ugyldige.

Med disse påstande ønsker Sagsøger reelt at opnå dom for, at den i påstandene beskrevne praksis og de foretagne rammevurderinger er i strid med våbenlovens § 6 som fortolket i lyset af Danmarks internationale forpligtelser.

Ud over at påstandene er uden retlige konsekvenser for retsforholdet mellem parterne og derfor er uegnet til at afgøre et konkret retligt spørgsmål af betydning for parterne, er der også tale om, at påstandene har karakter af anbringender til støtte for Sagsøgers øvrige påstande, hvorefter de omhandlede eksporttilladelser er ugyldige (påstand 1 over for Rigspolitiet og den subsidiære påstand 3 over for Udenrigsministeriet). Hertil kommer, at påstandene vil være uegnede til at danne grundlag for en domskonklusion.

Landsretten tager allerede som følge heraf myndighedernes påstand om afvisning af disse påstande til følge.

*Ad de øvrige påstande (påstand 1 over for Rigspolitiet og den subsidiære påstand 3 over for Udenrigsministeriet):*

De anfægtede tilladelser er meddelt våbenproducenterne Terma A/S og Multi-cut A/S, og Sagsøger er således ikke adressat for de omtvistede afgørelser om eksporttilladelse eller i øvrigt part i forhold til disse.

Det er herefter spørgsmålet, om Sagsøger kan anses for at have den fornødne retlige interesse i en pådømmelse af de nedlagte påstande som følge af, at han selv er konkret, aktuelt og individuelt berørt af de anfægtede afgørelser, eller 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.

Sagsøger har anført, at hans og hans familiemedlemmers livsforhold i Gaza er således berørt af de meddelte tilladelser til eksport af F-35-komponenter til USA, herunder som følge af luftangrebet den 4. december 2023, at han har retlig interesse i en prøvelse af, om de anfægtede våbeneksporttilladelser er lov-lige.

Uanset at Sagsøgers families 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 befolkningen 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 livsforholdene for Sagsøgers familiemedlemmer – på linje med forholdene for andre personer, der opholder sig i Gaza – påvirkes af israelske luftangreb, ikke kan indebære, at Sagsøger 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 forholdene for Sagsøgers familie, kan denne således ikke anses for påvirket heraf på en sådan direkte, individuel og konkret måde, at han opfylder dansk rets almindelige krav til søgsmålskompetence, hvorefter der skal være en retlig interesse i sagens afgørelse, som udspringer af en konkret retstvist.

Landsretten finder heller ikke på baggrund af den såkaldte Maastricht-doktrin, jf. U 1996.1300 H, grundlag for alligevel at give Sagsøger adgang til en realitetsprøvelse af de nedlagte 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*

Da Sagsøger således ikke har retlig interesse i en prøvelse af de nedlagte påstande, og idet der ikke findes grundlag for ”for indeværende” at undlade at afvise sagen, jf. Sagsøgers subsidiære påstand, tages den af Rigspolitiet og Udenrigsministeriet nedlagte afvisningspåstand til følge.

*Sagsomkostninger*

Efter sagens særlige karakter finder landsretten, at sagens omkostninger bør ophæves.

**THI KENDES FOR RET:**

Sagen afvises.

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

Publiceret til portalen d. 11-04-2025 kl. 10:03

Modtagere: Sagsøgte Rigspolitiet, Øvrige Advokat, Advokat (H) Rass Markert Holdgaard, Sagsøger, Advokat (H) Ann-Kristin Rasmussen, Sagsøgte Justitsministeriet, Departementet, Sagsøgte Udenrigsministeriet, Advokat (H) Eddie Omar Rosenberg Khawaja