

# HØJESTERETS DOM

## afsagt onsdag den 17. marts 2010

**Sag 257/2007**

(1. afdeling)

Grundlovskomiteén 2003 vedrørende Irak-krigen  
ved formand Birgitte Albrechtsen som mandatar for  
Niels Behrendt,  
John Goodwin,  
Helle Jørgensen,  
Kate Klokkeholm,  
Peter Kofod,  
Kai Lemberg,  
Kalle Nielsen,  
Jørgen Vogelius og  
Johan Mortensen Kirkmand  
(advokat Christian Dahlager, beskikket for alle mandanter)

og uden for mandatarforholdet

Asger Baunsbak-Jensen,  
Niels Stephensen,  
Nils Bredsdorff,  
Nicolas E. Fischer,  
Frank Johannesen,  
Georg Metz og  
Bent Sørensen  
(advokat Christian Harlang, beskikket for alle)  
samt  
Eline Feldman,  
Anne Regitze Frisenette,  
Gretelise Holm,

Sandra Lucas,  
Lis Møller,  
Ulla Sandbæk,  
Frederik Sølberg,  
Ole Villumsen og  
Jørgen Witte  
(advokat Bjørn Elmquist, beskikket for alle)

mod

statsminister Lars Løkke Rasmussen  
(kammeradvokaten ved advokat Peter Biering)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 1. afdeling den 11. april 2007.

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Torben Melchior, Børge Dahl, Poul Søgaard, Jytte Scharling, Niels Grubbe, Poul Dahl Jensen, Vibeke Rønne, Jens Peter Christensen og Hanne Schmidt.

### **Påstande mv.**

Appellanterne har påstået Østre Landsrets dom ophævet og sagen hjemvist til behandling i realiteten ved landsretten.

Indstævnte, statsminister Lars Løkke Rasmussen, har påstået stadfæstelse.

Under sagens behandling for Højesteret er boet efter Kirsten Elisabeth Kirkmand udtrådt af sagen.

### **Anbringender**

Grundlovskomiteéen 2003 vedrørende Irak-krigen har anført, at mandanterne alle er berørt af den væbnede konflikt på en sådan måde, at deres interesse i søgsmålet må sidestilles med den interesse, som forelå for sagsøgerne i sagen om søgsmålskompetence vedrørende Maastricht-traktatens overensstemmelse med grundloven, jf. Højesterets dom af 12. august 1996 (UfR 1996 s. 1300). Den foreliggende sag angår også spørgsmål vedrørende grænserne for myndig-

hedernes magtudøvelse, som påkalder sig stor samfundsmæssig interesse. Der er således tale om en sag af stor principiel rækkevidde. Det er endvidere utænkeligt, at der opstår en konkret retstvist, der kan give anledning til præjudiciel prøvelse af gyldigheden af beslutningen om dansk deltagelse i indsatsen i Irak. Sagen er desuden anlagt i regi af og med støtte fra en interesseorganisation med bred folkelig opbakning, idet Grundlovskomiteén har 350 medlemmer og støttes økonomisk af ca. 5000 borgere.

For Johan Mortensen Kirkmands vedkommende har Grundlovskomiteén gjort gældende, at der foreligger retlig interesse efter de almindelige regler herom. Johan Mortensen Kirkmand har således en ideel, konkret og velbegrunnet interesse i at få prøvet, om den væbnede konflikt er retsstridig eller ej, idet han har lidt et alvorligt personligt tab som følge af hans søn, Bjarke Olsen Kirkmands, død i Irak den 1. oktober 2005. Det er i den forbindelse ikke afgørende, at Bjarke Olsen Kirkmand var udsendt til Irak i medfør af Folketingets beslutning af 31. maj 2005 og ikke beslutningen af 21. marts 2003.

Johan Mortensen Kirkmand har frafaldet sin påstand om betaling af 10.001 kr. Det gøres derfor ikke gældende, at der består en retlig interesse for Johan Mortensen Kirkmand på grundlag heraf.

De øvrige appellanter har anført, at de har retlig interesse i søgsmålet efter de almindelige regler herom eller som følge af en lignende retlig interesse, som forelå i sagen om søgsmålskompetence vedrørende Maastricht-traktaten. De er som danske statsborgere berørt af Folketingets beslutning om dansk deltagelse i den militære indsats i Irak, idet beslutningen herom medførte en forringelse af Danmarks internationale anseelse. Krigen har i øvrigt været af indgribende betydning for dem som statsborgere i Danmark, idet Danmarks deltagelse i krigen har ført til skærpet lovgivning på terrorområdet og en øget trussel om terror mod Danmark, ligesom deltagelsen har medført mulig force majeure på det civilretlige område samt aktivering af krig som skærpende omstændighed i en række straffebestemmelser. Hertil kommer, at appellerne i hverdagen er påvirket af Danmarks deltagelse i krigen, som det fremgår af appellanternes forklaringer for landsretten.

Disse appellanter har endvidere anført, at det er i strid med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at afskære domstolsprøvelse af sagen.

Alle appellanterne har understreget, at sagens materielle spørgsmål har betydning for afgørelsen om søgsmålskompetence.

Appellanterne har i den forbindelse til støtte for deres principale påstand anført, at grundlovens § 19, stk. 2, som følge af forarbejderne til bestemmelsen må forstås således, at den ikke tillader dansk deltagelse i et militært angreb, medmindre et sådant angreb er lovligt som retshåndhævelsesmiddel ifølge FN-pagten eller ifølge international ret i øvrigt. I bemærkningerne i forfatningskommissionens betænkning om forslaget til grundlovens § 19 (Bilag til forslag til Danmarks Riges Grundlov, Rigsdagstidende 1952-53, tillæg A, sp. 3544) siges det udtrykkeligt: ”Efter at Danmark gennem internationale aftaler har afstået fra krig som middel for sin udenrigspolitik, kan anvendelse af militære magtmidler mod andre stater kun forekomme som forsvar mod angreb eller som deltagelse i sanktioner i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt.” Under førstebehandlingen af forslaget til ændring af grundloven (Rigsdagstidende 1952-53, Folketinget, sp. 2230) udtalte Niels Elgaard som ordfører for regeringspartiet Venstre: ”Det fastslås endvidere i bemærkningerne, og det vil jeg gerne understrege, at militære magtmidler kun kan anvendes som forsvar mod angreb eller som sanktioner i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt.”

Angrebet på Irak var i strid med FN's Sikkerhedsråds resolution 1441 af 8. november 2002 og havde heller ikke grundlag i resolution 678 af 29. november 1990 eller i resolution 687 af 3. april 1991. Folketingets beslutning af 21. marts 2003 er derfor grundlovsstridig.

Til støtte for deres subsidiære påstand har appellanterne henvist til, at kommandoen over danske militære styrker blev overladt til amerikansk og britisk militær, og at der herved skete en overladelse af suverænitet i strid med grundloven, herunder i strid med reglerne i grundlovens § 20 om proceduren for suverænitetsafgivelse til mellemfolkelige myndigheder.

Statsministeren har anført, at appellanterne ikke har en retlig interesse i sagen efter de almindelige regler herom, idet der ikke foreligger en konkret, individuel og aktuel interesse i at få prøvet deres påstande. Heller ikke Johan Mortensen Kirkmand har en sådan interesse, idet hans søn, Bjarke Olsen Kirkmand, frivilligt og som myndig indgik aftale om udsendelse til Irak. Der er endvidere ikke årsagssammenhæng mellem sønnens død i Irak og den danske folketingsbeslutning af 21. marts 2003, idet han blev udsendt til Irak i henhold til en senere folketingsbeslutning af 31. maj 2005.

Der foreligger heller ikke en særlig situation, der kan begrunde, at dansk rets almindelige regler om retlig interesse skal fraviges. De forhold, der begrundede en fravigelse af de almindelige regler om søgsmålskompetence i Maastricht-sagen, er ikke til stede i den foreliggende sag, og der er heller ikke i øvrigt grundlag for at udvide eller lempe dansk rets krav til retlig interesse. Der er således ikke tale om overførsel af lovgivningskompetence, ligesom Danmarks deltagelse i den multinationale indsats ikke havde betydning for den danske befolknings livsforhold i almindelighed.

Det er ikke i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at betinge realitetsbehandling ved domstolene af et civilretligt krav om, at der foreligger en konkret, individuel og aktuel interesse.

Om sagens materielle spørgsmål har statsministeren anført, at grundlovens § 19, stk. 2, skal forstås i overensstemmelse med sin ordlyd, således at der ikke kan indfortolkes en juridisk bindende betingelse om, at samtykke ikke kan gives til anvendelse af militære magtmidler uden et folkeretligt grundlag. Det er i øvrigt utænkeligt, at det skulle have været hensigten ved vedtagelsen af grundlovsændringen i 1953, at Danmark skulle deponere sin adgang til at træffe bestemmelse om anvendelse af militære magtmidler hos FN's Sikkerhedsråd, hvor Danmark ikke er permanent medlem. Folketinget kunne således træffe bestemmelse om deltagelse i indsatsen i Irak, som det skete ved beslutningen af 21. marts 2003, uanset om der var et folkeretligt grundlag herfor. I øvrigt forelå der bemyndigelse fra FN til den militære indsats, der blev bestemt ved folketingsbeslutningen.

Statsministeren har endvidere anført, at de danske militære styrker har været under fuld national kommando af forsvarschefen, og at der allerede derfor ikke foreligger overladelse af beføjelser i strid med grundloven.

### **Højesterets begrundelse og resultat**

Ved beslutning af 21. marts 2003 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak gav Folketinget i henhold til grundlovens § 19, stk. 2, samtykke til, at en dansk militærstyrke blev stillet til rådighed for en multinational, amerikansk ledet indsats, der med militære magtmidler skulle gennemtvinge irakisk efterlevelse af landets nedrustningsforpligtelser som fastlagt i resolutioner vedtaget af FN's Sikkerhedsråd.

Sagen er indbragt for domstolene med den principale påstand, at Folketingets beslutning af 21. marts 2003 strider mod grundloven. Appellanterne har herved henvist til stk. 2 i grundlovens § 19, hvori det hedder:

”§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketings samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketings medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning...

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketings samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat...

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde...”

Det er appellanternes opfattelse, at krigen mod Irak i foråret 2003 var ulovlig efter folkeretten, da den ikke var dækket af en bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd eller på anden måde hjemlet i folkeretten, og at Folketingets beslutning af 21. marts 2003 derfor var i strid med grundlovens § 19, stk. 2. Efter appellanternes opfattelse følger det nemlig af forarbejderne til § 19, stk. 2, at bestemmelsen skal forstås på den måde, at der kun kan træffes beslutning om anvendelse af militære magtmidler mod en fremmed stat, hvis en sådan beslutning er dækket af en FN-bemyndigelse eller på andet grundlag lovlig efter folkeretten, som på dette punkt er tillagt grundlovskraft.

Sagen er endvidere indbragt for domstolene med den subsidiære påstand, at beslutningen om at stille danske militære styrker til rådighed for en multinational indsats i Irak under USA's centalkommando indebar en suverænitetssafgivelse i strid med grundloven, jf. herved § 20, hvori det hedder:

”§ 20. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketings medlemmer...”

Det er appellanternes opfattelse, at der er sket en uddelegering af forsvarschefens kommando over de udsendte styrker til den udenlandske chef for den samlede operation, at dette har indebåret en suverænitetsafgivelse, og at det er sket i strid med grundloven.

Landsretten har afvist sagen fra domstolene med henvisning til, at appellanterne ikke har fornøden retlig interesse i at få deres påstande taget under pådømmelse. For Højesteret drejer sagen sig således om, hvorvidt der er grundlag for at ophæve landsrettens dom og sende sagen tilbage til landsretten med henblik på dennes stillingtagen til påstandene om grundlovsbrud.

Højesteret udtaler herom, at en stillingtagen til påstandene ingen betydning har for nogen appellants retsstilling i nogen henseende; der foreligger ikke nogen konkret retlig tvist, som vil blive afgjort ved at tage påstandene under pådømmelse. Det må endvidere lægges til grund, at ingen af appellanterne er særligt eller anderledes berørt af folketingsbeslutningen og udsendelsen af militære styrker til Irak i 2003 end befolkningen i almindelighed.

Det anførte gælder også for Johan Mortensen Kirkmands vedkommende, selv om han har lidt et alvorligt personligt tab ved, at hans søn, premierløjtnant Bjarke Olsen Kirkmand, under militærtjeneste i Irak i oktober 2005 blev dræbt af en vejsidebombe. Bjarke Olsen Kirkmand blev ikke udsendt til Irak på grundlag af folketingsbeslutningen af 21. marts 2003. Han deltog fra den 1. august 2005 på grundlag af FN's Sikkerhedsråds resolution af 8. juni 2004 og Folketingets beslutning af 31. maj 2005 i henhold til en aftale af 26. juni 2005 om frivillig militærtjeneste i Irak.

Appellanterne opfylder således ikke dansk rets almindelige krav til søgsmålskompetence, hvorefter de skal have en retlig interesse i sagens afgørelse, som udspringer af, at der foreligger en konkret retstvist.

Spørgsmålet er herefter, om der er grundlag for alligevel – ligesom det skete i Højesterets dom af 12. august 1996 om søgsmålskompetence vedrørende Maastricht-traktaten (UfR 1996 s. 1300) – at give appellanterne adgang til at få en realitetsprøvelse af deres påstande.

Den særegne og alvorlige karakter af beslutninger om anvendelse af militære magtmidler efter grundlovens § 19, stk. 2, kan for så vidt tale for at anse en sådan beslutning for i sig selv at være af indgribende betydning for befolkningen i almindelighed. Heroverfor står imidlertid, at

der er tale om en beslutning på det udenrigspolitiske område, hvor regeringen i grundloven er tillagt den umiddelbare kompetence til at handle på rigets vegne.

Det foreliggende tilfælde angår en beslutning om et dansk styrkebidrag omfattende en ubåd, en korvet, et lægehold samt stabs- og forbindelsespersonel, i alt ca. 200 mand, som led i en indsats i Irak med en samlet styrke på ca. 300.000 mand. Beslutningen indebar ikke retlige pligter for danske borgere i almindelighed, og appellanterne har da heller ikke gjort gældende, at søgsmålet har til formål at blive frigjort fra sådanne pligter.

Efter appellanternes opfattelse er den danske befolkning påvirket derved, at den danske deltagelse i den militære indsats medførte en forringelse af Danmarks internationale anseelse, en forøget terrortrussel og en aktivering af krig som skærpende omstændighed i en række straf-felovsbestemmelser og som force majeure-grund på det civilretlige område. Højesteret finder, at disse forhold ikke i sig selv kan føre til, at beslutningen om at udsende danske styrker til Irak – i relation til spørgsmålet om søgsmålsret – kan anses for at være af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.

Appellanterne har særlig gjort gældende, at det ved afgørelsen af, om der bør gives dem søgsmålsret vedrørende påstandene om grundlovsbrud, må tillægges betydning, om der foreligger en uklarhed om forståelsen og anvendelsen af grundloven, som søgsmålet kan bidrage til at afklare.

Hertil bemærker Højesteret, at der ikke foreligger nogen særlig uklarhed om forståelsen af grundlovens § 19, stk. 2, i overensstemmelse med ordlyden som en procedureregulering, der regulerer forholdet mellem regering og folketing. En forståelse som hævdet af appellanterne ville indebære, at Danmark i 1953 skulle have overladt det til FN's Sikkerhedsråd – med vetoet for de permanente medlemmer – at afgøre, om Danmark uden for folkeretligt anerkendte situationer ville kunne anvende militære magtmidler. En sådan forståelse ville også stride mod den grundlæggende orden i dansk ret af forholdet mellem national ret og international ret, hvorefter folkeretten ikke har grundlovskraft.

Højesteret bemærker endvidere, at der ikke er nogen særlig uklarhed om, at der ikke foreligger overladelse af beføjelser i grundlovens forstand ved udsendelse af danske militære styrker til deltagelse i internationale operationer under ledelse af en chef fra et andet land, når sådan



udsendelse sker til anvendelse i overensstemmelse med et her i landet vedtaget mandat og under dansk kommando til sikring heraf, således at det alene er den operative kontrol inden for disse rammer, der er delegeret til en udenlandsk chef, jf. herved § 12, stk. 1, i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv.

På denne baggrund – og da Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang ikke giver en part, som ikke har retlig interesse deri, krav på at få en anlagt sag afgjort i realiteten – finder Højesteret, at der ikke er grundlag for, at domstolene tager appellanternes påstande om, at der er handlet i strid med grundloven, under pådømmelse.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom om afvisning.

Efter sagens særlige karakter finder Højesteret, at sagens omkostninger bør ophæves for landsret og for Højesteret. Vedrørende landsrettens afgørelse om at pålægge Grundlovskomiteén som mandatar at betale sagsomkostninger bemærker Højesteret, at i et tilfælde som det foreliggende, hvor alle sagsøgere/appellanter har fri proces uden begrænsninger, dækker fri proces-bevillingen også i den situation, at sagsøgerne/appellanterne indgår som mandanter i et mandatarforhold.

### **Thi kendes for ret:**

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for landsret eller Højesteret til nogen anden part eller statskassen.