



Dato: 13. januar 2006

J.nr.: 16-0295 HS/BIE/BUN/hd/jor

## Svarskrift

Til

Østre Landsret

I 1. afd.'s sag nr. B-3130-05:

Grundlovskomiteén 2003 vedr. Irak-krigen  
v/formand Kai Lemberg

som mandatar for

Asger Baunsbak-Jensen og 23 andre sagsøgere

mod

Statsminister Anders Fogh Rasmussen

giver jeg møde for sagsøgte, på hvis vegne jeg nedlægger følgende

### Påstande

Principal: **Afvisning**

Subsidiært: **Frifindelse**



## Begæring om særskilt behandling af formaliteten

Sagsøgte anmoder om, at landsretten bestemmer, at denne sag foreløbig begrænses til at angå sagsøgtes afvisningspåstand, samt at der træffes særskilt afgørelse herom, jf. retsplejelovens § 253.

Sagsøgtes anbringender i dette svarskrift vedrører derfor alene den nedlagte afvisningspåstand, jf. retsplejelovens § 351, stk. 6.

Såfremt landsretten ikke tager afvisningspåstanden til følge, forbeholder sagsøgte sig i et supplerende processkrift at fremkomme med supplerende anbringender til støtte for frifindelsespåstanden.

## Supplerende sagsfremstilling

Da sagsfremstillingen i stævningen efter sagsøgtes opfattelse ikke retvisende gengiver omstændighederne vedrørende Danmarks deltagelse i den multinationale indsats i Irak i 2003, følger nedenfor en beskrivelse af forløbet før, under og efter folketingsbeslutningen af 21. marts 2003 (bilag 1) dels i FN-regi, dels i Danmark.

I sagsfremstillingen redegøres alene for de forhold, som er nødvendige for, at landsretten kan tage stilling til sagsøgtes afvisningspåstand. Det forhold, at sagsøgernes beskrivelse af de faktiske forhold på visse punkter ikke måtte være imødegået specifikt, er derfor ikke udtryk for, at sagsøgte er enig i, at sagsøgernes beskrivelse kan lægges til grund.

Den supplerende sagsfremstilling indeholder ikke bemærkninger til sagsøgernes redegørelse for forarbejderne til grundlovens §§ 19 og 20, da disse alene er relevante for en afgørelse af sagens realitet. Dette skal imidlertid ikke tages som udtryk for, at sagsøgte er enig i den redegørelse for de faktiske forhold med hensyn til indholdet af forarbejderne til grundlovens §§ 19 og 20, som er indeholdt i stævningen, og som ikke imødegås i dette svarskrift.



## I FN-grundlaget

Denne sag vedrører spørgsmålet om det juridiske grundlag for magtanvendelse. Det folkeretlige udgangspunkt er, at der gælder et forbud mod at anvende magt over for andre stater. Imidlertid fremgår det af FN-pagten, at magtanvendelse undtagelsesvist er tilladt i forbindelse med selvforsvar eller efter bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd. Det er alene sidstnævnte undtagelse, som er relevant i denne sag.

Et dækkende billede af grundlaget for Danmarks deltagelse i den multinationale indsats i Irak fra den 20. marts til den 2. juni 2003 forudsætter en gennemgang af det samlede kompleks af resolutioner og øvrig dokumentation vedrørende situationen i Irak.

På denne baggrund følger nedenfor en kort redegørelse for de væsentligste af disse resolutioner. Redegørelsen suppleres ved fremlæggelse af dokumenter, der for nemheds skyld betegnes som bilag, selv om de nok traditionelt ville høre hjemme i en materialesamling. Sagsøgte forbeholder sig derfor at supplere det nu fremlagte, både under skriftvekslingen og i en materialesamling til brug for den mundtlige forhandling af retssagen.

### I.1. Golfkrigen i 1991

I august 1990 indtog Irak med militære midler nabolandet Kuwait. Den irakiske invasion var i strid med FN-pagtens forbud mod magtanvendelse, og FN's Sikkerhedsråd fastslog i resolution 660 af 2. august 1990 (**bilag A**), at invasionen udgjorde et brud på international fred og sikkerhed.

Da Irak ikke efterkom talrige henstillinger fra FN's Sikkerhedsråd om øjeblikkelig og betingelsesløs tilbagetrækning fra Kuwait, vedtog FN's Sikkerhedsråd i henhold til FN-pagtens kapitel VII resolution 678 af 29. november 1990 (bilag 11), som bemyndigede de FN-medlemslande, der samarbejdede med Kuwaits regering, til at benytte alle nødvendige midler for at genoprette international fred og sikkerhed i regionen.

Det bemærkes, at FN-pagten tillader magtanvendelse og trussel om magtanvendelse ved resolutioner udstedt af FN's Sikkerhedsråd efter kapitel VII. Det er en grundlæggende betingelse for Sikkerhedsrådets udnyttelse af sine beføjelser efter kapitel VII, at der foreligger et brud på eller en trussel mod international fred og sikkerhed. Det er FN's Sikker-



hedsråd alene, der afgør, hvorvidt der forligger et brud på eller en trussel mod international fred og sikkerhed.

Resolution 678 udgjorde grundlaget for de allieredes militære indsats mod Irak og til støtte for Kuwait under Golfkrigen i januar 1991. Koalitionen af allierede blev ledet af USA og bestod af ca. 35 lande, heriblandt Danmark.

I februar 1991 blev de irakiske styrker drevet ud af Kuwait, og den 3. april 1991 vedtog FN's Sikkerhedsråd enstemmigt resolution 687 (bilag 12) om våbenhvilen mellem Irak og Kuwait og de FN-medlemslande, der samarbejdede med Kuwait i henhold til resolution 678.

Resolutionen gjorde våbenhvilen betinget af, at Irak levede op til en række krav, herunder om brug, udvikling og tilintetgørelse af kemiske, biologiske og nukleare masseødelæggelsesvåben. Samtidig bekræftede resolutionen den fortsatte gyldighed af resolution 678.

Overvågningen af Iraks afvæbning skulle varetages af våbeninspektører fra FN og Det Internationale Atomenergiagentur, IAEA. Med resolution 687 nedsatte FN endvidere en Særlig Kommission (UNSCOM (United Nations Special Commission)), som skulle gennemføre inspektioner af Iraks biologiske og kemiske kapaciteter samt missiler. Irak blev i den forbindelse forpligtet til betingelsesløst at underkaste sig UNSCOM's inspektioner.

På vegne af FN's Sikkerhedsråd erklærede Sikkerhedsrådets formand i to udtalelser henholdsvis den 8. og 11. januar 1993 (**bilag B og C**), at restriktioner pålagt af Irak over for UNSCOM's fly i starten af januar 1993 udgjorde et væsentligt brud på Iraks forpligtelser i henhold til resolution 687. Under henvisning til denne resolution og de fortsat gyldige tidligere resolutioner, herunder resolution 678, gennemførte USA, Storbritannien og Frankrig derfor den 19. januar 1993 et bombeangreb i det sydlige Irak.

FN's daværende generalsekretær Boutros-Boutros Ghali bekræftede i en udtalelse af 14. januar 1993 (**bilag D**), at resolution 678 fortsat var gyldig og ikke var blevet ophævet ved vedtagelsen af resolution 687.

På trods af manglende samarbejdsvilje fra irakisk side fandt og ødelagde UNSCOM efterfølgende et stort antal kemiske våben og missiler. Irak erkendte at have produceret stør-



re mængder af biologiske våben, men fortsatte med at lægge en lang række nye hindringer i vejen for UNSCOM's virke, hvilket blev påtalt af FN's Sikkerhedsråd i flere omgange, jf. f.eks. FN's Sikkerhedsråds formands udtalelse af 18. juni 1993 (**bilag E**) og resolution 1060 af 12. juni 1996 (**bilag F**).

### I.2. Iraks obstruktion af våbeninspektionerne i 1998

I løbet af 1997 lagde Irak i en lang række tilfælde nye hindringer i vejen for UNSCOM's inspektioner. Dette blev påtalt af Sikkerhedsrådet i en række tilfælde, jf. f.eks. formanden for Sikkerhedsrådets udtalelse af 13. november 1997 på vegne af Sikkerhedsrådet (**bilag G**), men Irak fortsatte med at modarbejde inspektionerne.

På denne baggrund meddelte chefen for UNSCOM ved brev af 22. januar 1998 (**bilag H**) FN's Sikkerhedsråd, at UNSCOM under de eksisterende omstændigheder i Irak ikke kunne opfylde sit mandat i henhold til resolution 687 om at kortlægge og destruere lagre og produktionsfaciliteter for kemiske og bakteriologiske våben. UNSCOM kunne godtgøre, at Irak - i modstrid med de irakiske myndigheders udtalelser - havde produceret eller været i stand til at producere en række farlige stoffer og bakterier på industriel basis og i store mængder, jf. f.eks. bilaget, pkt. 69.

I februar 1998 erklærede USA, jf. daværende præsident Bill Clintons tale af 17. februar 1998 (**bilag J**), sig rede til at anvende militære magtmidler med henblik på at få Irak til at efterleve sine forpligtelser med hensyn til destruktion af masseødelæggelsesvåben. USA fandt det nødvendigt at sikre - om fornødent med en militær aktion - at Irak ikke på kort sigt kunne udvikle eller opretholde en kapacitet af masseødelæggelsesvåben. Flere lande, herunder Danmark, modtog en amerikansk anmodning om at yde støtte i form af et militært bidrag til en multinational indsats. Folketinget meddelte den 18. februar 1998 i medfør af grundlovens § 19, stk. 2, samtykke til Danmarks deltagelse, jf. bilag Y og nedenfor afsnit II.2.

Som et resultat af det internationale pres kunne FN's generalsekretær den 23. februar 1998 (**bilag K**) indgå en aftale med Irak om gennemførelse af nye våbeninspektioner, og den multinationale styrke blev derfor ikke sendt af sted. I aftalen bekræfter Irak sin accept af bl.a. FN-resolution nr. 687.



Efter adskillige afbrydelser af inspektionerne i 1998 konstaterede UNSCOM den 16. december 1998, at Irak ikke samarbejdede, og våbeninspektørerne blev trukket ud.

På denne baggrund gennemførte USA og Storbritannien i perioden fra den 16. til den 18. december 1998 Operation Ørkenræv ved en række bombeangreb mod Irak med henblik på at formindske landets evne til at producere masseødelæggelsesvåben og forsøge at tvinge Irak til at samarbejde med våbeninspektørerne. Operationen skete under henvisning til Iraks manglende overholdelse af FN's Sikkerhedsråds resolutioner, herunder resolution 678 og 687, jf. referat af møde i Sikkerhedsrådet den 16. december 1998, side 6, 8 og 9 (**bilag L**).

Efter et år uden inspektioner vedtog FN's Sikkerhedsråd den 17. december 1999 resolution 1284 (**bilag M**), der erstattede UNSCOM med et nyt våbeninspektionskorps United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC). UNMOVIC fik overdraget UNSCOM's mandat til at udføre inspektionsvirksomhed.

### I.3. Den multinationale indsats i Irak i 2003

I de følgende tre år afviste Irak enhver form for våbeninspektion i landet. Som et resultat af denne udvikling vedtog Sikkerhedsrådet den 8. november 2002 med hjemmel i FN-pagtens kapitel VII enstemmigt resolution 1441 (bilag 13).

Resolutionen fastslog, at Irak gennem årene substantielt havde krænket og fortsat krænkede vedtagne sikkerhedsrådsresolutioner, herunder resolution 687 af 3. april 1991, og at krænkelserne udgjorde en trussel mod international fred og sikkerhed.

Uanset dette gav FN's Sikkerhedsråd med resolutionen Irak en sidste chance for at opfylde sine nedrustningsforpligtelser i henhold til de pågældende resolutioner. Med resolution 1441 blev mandatet for våbeninspektørerne styrket og præciseret ved at stille krav om ubetinget, fri og uhindret adgang til alle installationer og områder for våbeninspektørerne, herunder også præsidentielle områder, og det blev pålagt Irak at samarbejde omgående, betingelsesløst og aktivt med FN's våbeninspektører, samt inden 30 dage at fremlægge en fuldstændig redegørelse for landets masseødelæggelsesvåben.

I resolutionen besluttede Sikkerhedsrådet, at manglende irakisk vilje til fuldt ud at efterkomme og samarbejde om gennemførelsen af resolutionen ville udgøre en yderligere grov



krænkelse af Iraks forpligtelser. Resolutionen fastslog, at Sikkerhedsrådet tidligere gentagne gange havde advaret Irak om, at fortsat overtrædelse af landets forpligtelser ville medføre alvorlige konsekvenser ("serious consequences").

Det fremgår eksplicit af resolutionens operative paragraf 12, at eventuelle rapporterede substantielle irakiske overtrædelser og konsekvenserne heraf under alle omstændigheder skulle være genstand for behandling i Sikkerhedsrådet. Bestemmelsen fastslår, at Sikkerhedsrådet i tilfælde af yderligere substantielle irakiske krænkelser øjeblikkeligt skulle træde sammen med henblik på at vurdere situationen og behovet for fuld efterlevelse af alle relevante sikkerhedsrådsresolutioner med henblik på at sikre international fred og sikkerhed.

Den 7. december 2002 fremlagde Irak den redegørelse for masseødelæggelsesvåbnene, som landet var blevet pålagt at fremlægge med resolution 1441. Ifølge UNMOVIC var redegørelsen mangelfuld, idet den ikke indeholdt nye oplysninger og fortsat efterlod centrale spørgsmål om landets våbenkapacitet ubesvarede. Våbeninspektørernes rapporter af 27. januar, 14. februar og 7. marts 2003 til FN's Sikkerhedsråd (**bilag N-P**) påpegede således, at Irak i et vist omfang havde samarbejdet, men at landet fortsat ikke i realiteten syntes at ville medvirke aktivt til nedrustning. Bl.a. havde Irak fortsat ikke gjort rede for betydelige beholdninger af masseødelæggelsesvåben, som landet tidligere havde erkendt at være i besiddelse af. Endvidere havde UNMOVIC fundet og ødelagt betydelige mængder af våben, f.eks. et nyt raketvåben.

På den baggrund fremlagde USA, Storbritannien og Spanien den 7. marts 2003 (**bilag Q**) et resolutionsforslag, der fastslog, at hvis ikke Irak senest den 17. marts 2003 havde gennemført sine nedrustningsforpligtelser i medfør af resolution 1441, kunne det uden videre konstateres, at landet havde forspildt sin chance for at gennemføre dem.

Sikkerhedsrådets medlemmer drøftede resolutionsforslaget og eventuelle konsekvenser af Iraks manglende efterlevelse, men kunne ikke nå til enighed om vedtagelsen af en ny resolution.

USA tog herefter initiativ til på grundlag af resolution 678, 687 og 1441 at etablere en koalition af lande, der med anvendelse af militære magtmidler ville gennemtvinge irakisk efterlevelse af de nedrustningsforpligtelser, som FN havde pålagt. Der henvistes til, at Irak fortsat blokerede for våbeninspektørernes undersøgelser og dermed havde opbrugt



den sidste chance, som var givet med resolution 1441 i november 2002. Danmark var blandt den kreds af lande, der modtog en amerikansk anmodning om militær støtte til denne multinationale indsats. Folketinget meddelte den 21. marts 2003 i medfør af grundlovens § 19, stk. 2, samtykke til, at Danmark deltog i den multinationale indsats, jf. bilag 1 og nedenfor afsnit II.3.

Den amerikansk-ledede koalition påbegyndte sin indsats i Irak den 20. marts 2003, og den amerikanske præsident erklærede i begyndelsen af maj 2003, at kamphandlingerne var ophørt, og at der herefter forelå en besættelsessituation. Dette blev efterfølgende bekræftet ved resolution 1483 af 22. maj 2003 (**bilag R**), hvor FN's Sikkerhedsråd bød FN's medlemslandes bidrag med personel og udstyr til styrkelse af stabilitet og sikkerhed i Irak velkommen samt anerkendte USA's og Storbritanniens status som besættelsesmagter efter den humanitære folkeret og ophævede de civile sanktioner.

Den multinationale militære tilstedeværelse i Irak skiftede således formål fra magtanvendelse efter bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd til at udgøre en besættelsesstyrke, som anerkendt af FN's Sikkerhedsråd med resolution 1483. Magtanvendelse i henhold til bemyndigelsen fra Sikkerhedsrådet fandt således alene sted i perioden fra den 20. marts til den 22. maj 2003.

Ved resolution 1500 af 14. august 2003 (**bilag S**) bød Sikkerhedsrådet endvidere dannelsen af et irakisk regeringsråd velkommen og etablerede FN's bistandsmission for Irak.

Efterfølgende skiftede den multinationale styrke karakter i lyset af udviklingen i Irak. Ved resolution 1511 af 16. oktober 2003 (**bilag T**) bemyndigede Sikkerhedsrådet i henhold til FN-pagtens kapitel VII således en multinational sikringsstyrke i Irak til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at bidrage til opretholdelse af sikkerhed og stabilitet i landet, jf. pkt. 13 i resolutionen. Styrkens indsats skulle bl.a. have til formål at sikre, at de nødvendige betingelser foreligger for gennemførelse af tidsplanen med henblik på at overdrage ledelsen af Irak til det irakiske folk og at bidrage til sikkerheden for FN's bistandsmission i Irak, det irakiske regeringsråd og andre myndigheder i den irakiske overgangsadministration samt for den centrale humanitære og økonomiske infrastruktur i landet. I resolutionens pkt. 14 blev FN's medlemslande anmodet om at yde bidrag til sikringsstyrken, herunder med militære styrker.





Regeringsrådet og Koalitionsmyndigheden indgik den 15. november 2003 aftale om overdragelsen af suverænitet til det irakiske folk. Ifølge aftalen skulle fuld suverænitet være overdraget til en midlertidig irakisk regering senest den 30. juni 2004.

Det fremgår af FN's Sikkerhedsråds resolution 1546 af 8. juni 2004 (**bilag U**) og de dertil hørende breve fra den daværende irakiske premierminister Allawi og USA's daværende udenrigsminister Powell til formanden for Sikkerhedsrådet at den irakiske premierminister havde anmodet om den multilaterale sikringsstyrkes fortsatte tilstedeværelse i Irak med henblik på genopbygning af landet.

Resolution 1546 bemyndigede den multinationale militære styrke til som en sikringsstyrke at anvende alle nødvendige foranstaltninger, herunder brug af væbnet magt, til at bistå med opretholdelse af stabilitet og sikkerhed i Irak, herunder bekæmpelse af terrorisme, bl.a. med henblik på at sikre, at den irakiske befolkning uden intimidering kunne gennemføre den i resolutionen fastlagte politiske overgangsproces, som skulle afsluttes med afholdelse af parlamentsvalg den 15. december 2005 og efterfølgende dannelse af en regering. Resolution 1546 indeholdt en appel til FN's medlemsstater om at yde bidrag til sikringsstyrken, herunder med militære styrker for at imødekomme det irakiske folks behov for stabilitet og sikkerhed, humanitær assistance og genopbygning samt støtte til FN's tilstedeværelse i landet. Fuld suverænitet blev overdraget til den midlertidige regering den 28. juni 2004, og besættelsen af Irak ophørte derfor pr. denne dato.

Den 30. januar 2005 blev der gennemført valg til Iraks nationalforsamling samt til de 18 provinsråd og det regionale kurdiske parlament.

Den 6. april 2005 valgte nationalforsamlingen kurderen Jalal Talebani til præsident, mens en shiit og en sunnit valgtes til vicepræsidenter. Ibrahim Al-Jafari blev dagen efter udnævnt til premierminister.

Den 8. maj 2005 godkendte overgangsparlamentet den regering, premierminister Ibrahim Al-Jafari havde foreslået.

Iraks nye forfatning blev vedtaget ved en folkeafstemning den 15. oktober 2005.

Den 8. november 2005 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 1637 (**bilag V**), hvor mandatet for den multinationale sikringsstyrke blev forlænget indtil den 31. december 2006.



Den 15. december 2005 blev der afholdt valg til det irakiske parlament. Parlamentsvalget var kulminationen på den politiske overgangsproces, der var udstykket af FN's Sikkerhedsråds resolution 1546 af 8. juni 2004 som forlænget ved resolution 1637 af 8. november 2005.

## **II Det danske retsgrundlag**

Regeringen har gentagne gange indhentet Folketingets samtykke til dansk deltagelse i en multinational militær indsats i Irak.

### II.1. Golfkrigen i 1991

Iraks invasion af Kuwait i august 1990 førte til en kraftig fordømmelse fra FN og det internationale samfund, og Kuwaits statsoverhoved bad omverdenen, herunder Danmark, om at tage sådanne militære og andre skridt, som måtte være nødvendige for at sikre Kuwaits rettigheder.

Folketinget gav ved beslutning B 81 af 31. august 1990 (**bilag W**) med 97 stemmer (S, KF, V, RV, CD, KRF og et medlem af FP) mod 25 (SF, FP og et medlem af S) sit samtykke til, at der under FN-kommando blev udsendt et orlogsfartøj samt eventuelt et forsynings-skib til Mellemøsten.

Danmark har desuden bidraget til UNSCOM og UNIKOM (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission), der overvågede overholdelsen af våbenhvilen på grænsen mellem Irak og Kuwait.

### II.2. Iraks obstruktion af våbeninspektionerne

Iraks fortsatte obstruktion af FN-våbeninspektioner igennem 1997 udgjorde en væsentlig overtrædelse af de forpligtelser, der var blevet pålagt Irak i forbindelse med våbenhvilen i henhold til FN's Sikkerhedsrådsresolution 687, som bekræfter gyldigheden af de tidligere vedtagne resolutioner, herunder resolution 678.

Under indtryk af den grove og vedvarende karakter af Iraks obstruktion af FN's våbeninspektioner fandt regeringen, at det ud fra en helhedsvurdering ville være velbegrundet,



at det internationale samfund om nødvendigt svarede igen med militære magtmidler, således som resolution 678 gav bemyndigelse til, såfremt det ikke viste sig muligt med en forhandlingsløsning. På den baggrund, og i anledning af en amerikansk anmodning om støtte i form af et militært bidrag til at bringe Irak til at efterleve sine forpligtelser i henhold til FN's resolutioner, fremlagde den daværende regering beslutningsforslag B 114 af 17. februar 1998 om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten (**bilag X**), som netop skulle medvirke til at sikre Iraks efterlevelse af sine forpligtelser i henhold til FN's sikkerhedsrådsresolution 687.

Folketinget meddelte sit samtykke til Danmarks deltagelse den 18. februar 1998 (**bilag Y**). Forslaget blev vedtaget med 104 stemmer (S, V, KF, RV, FP, CD, DF og et medlem uden for partierne) mod 18 (SF, EL og 5 medlemmer fra S). Det danske bidrag var et Hercules C-130 fly til løsning af transportopgaver.

En række andre lande, herunder Storbritannien, Canada, Australien, Polen, Ungarn, Argentina og New Zealand havde forud for Folketingets vedtagelse af beslutningsforslaget truffet beslutning om at yde et egentligt militært bidrag, jf. udenrigsministerens besvarelse af 17. februar 1998 af Folketingets Forsvarsudvalgs spørgsmål nr. 3 (**bilag Z**).

Som anført ovenfor indgik FN's generalsekretær kort efter en aftale med Irak om gennemførelse af nye våbeninspektioner, og den multinationale styrke blev derfor ikke sendt af sted.

### II.3. Den multinationale indsats i Irak i 2003

På grundlag af det ovenfor beskrevne forløb vedrørende situationen i Irak og den amerikanske henvendelse om dansk deltagelse i den multinationale indsats foretog Udenrigsministeriet en vurdering af det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler mod Irak. Konklusionen på denne vurdering er gengivet i Udenrigsministeriets notat af 17. marts 2003, som blev omdelt på et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 18. marts 2003. Det dokument, der er fremlagt af sagsøgerne som bilag 2, er internetversionen af det oprindelige notat, som for god ordens skyld fremlægges som **bilag Æ**.



I notatet konkluderede Udenrigsministeriet følgende:

*"Sammenfattende er det vurderingen, at der - i den foreliggende situation - med resolution 1441 for så vidt foreligger et klarere og mere opdateret juridisk grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler over for Irak med henblik på at fjerne Iraks kapacitet til at opbygge og anvende masseødelæggelsesvåben, end tilfældet var, da den daværende regering i februar 1998 fremlagde beslutningsforslaget (B114) om dansk deltagelse i en militær indsats over for Irak. Den daværende regering - og et bredt flertal i Folketinget - fandt dengang, at Sikkerhedsrådets Irak-resolutioner fra 1990 og 1991 (nr. 678 og 687) udgjorde et tilstrækkeligt juridisk grundlag for en militær aktion."*

På denne baggrund fremsatte regeringen forslag til folketingsbeslutning B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak (bilag 1).

Af bemærkningerne til forslaget fremgår bl.a. følgende:

*"II. Trods det internationale samfunds vedvarende bestræbelser, som har været intensiveret i den seneste periode på fire en halv måned, kan det konstateres, at Irak har forpasset sin sidste mulighed for at opfylde alle de af Sikkerhedsrådet opstillede krav og betingelser og derved at undgå de alvorlige konsekvenser, som et enigt Sikkerhedsråd advarede om i resolution 1441. Irak har ikke overholdt kravene i resolution 1441 om omgående, betingelsesløst og aktivt samarbejde. Våbeninspektørernes bestræbelser har trods et meget betydeligt internationalt politisk og militært pres været forgæves, ligesom en fortsættelse heraf er udsigtsløs. Den sidste udvej for at få afvæbnet Irak må herefter anses for at være en gennemtvungelse af FNs krav og betingelser med militær magt.*

*I denne situation består uforandret en bemyndigelse fra FNs Sikkerhedsråd til at anvende alle nødvendige midler – herunder militære magtmidler – til at gennemtvunge Sikkerhedsrådets krav og betingelser. Resolution 678 bemyndiger FNs medlemslande til at gøre det fornødne med henblik på at genoprette international fred og sikkerhed i området. Denne bemyndigelse står uforandret ved magt, og Sikkerhedsrådet har med resolution 1441 i enighed opdateret og bekræftet sin bemyndigelse. Resolution 687 fastslår klart, at det er en fredsbetingelse, og en betingelse for våbenhvilen, at Irak ikke udvikler eller opretholder en kapacitet vedr. masseødelæggelsesvåben, herunder navnlig med hensyn til kemiske og biologiske våben. På*



*grund af Iraks væsentlige brud på sine forpligtelser er det nødvendigt at sikre - om fornødent ved anvendelse af militær magt - at landet bliver afvæbnet og således ikke længere udgør en trussel mod international fred og sikkerhed i regionen.*

*[...]*

- IV. Ved vurderingen af den foreliggende situation har regeringen lagt vægt på,*
- at Irak i flere tilfælde har anvendt masseødelæggelsesvåben såvel mod militære mål som civile,*
  - at afvæbning af Irak er nødvendig for at fjerne truslen mod den internationale fred og sikkerhed i regionen,*
  - at Irak over en årrække substantielt har krænket sine nedrustningsforpligtelser i henhold til FNs Sikkerhedsråds resolutioner,*
  - at FNs Sikkerhedsråd med resolution 1441 af 8. november 2002 besluttede at give Irak en sidste chance for at opfylde sine nedrustningsforpligtelser og undgå alvorlige konsekvenser,*
  - at Irak ifølge FNs våbeninspektører ikke har overholdt kravene i resolution 1441 om omgående, betingelsesløst og aktivt samarbejde,*
  - at det må konstateres, at Irak dermed har forspildt sin sidste chance i medfør af resolution 1441,*
  - at våbeninspektørerne og det internationale samfund trods dette i en periode har fortsat bestræbelserne på at tilvejebringe et egentligt og frugtbart samarbejde med Irak m.h.p. opfyldelse af landets nedrustningsforpligtelser,*
  - at et sådant samarbejde ifølge FNs våbeninspektører er en forudsætning for at gennemføre en fredelig afvæbning af Irak,*
  - at det efter våbeninspektørernes rapport i FNs Sikkerhedsråd den 7. marts 2003 må konstateres, at disse bestræbelser trods et meget betydeligt internationalt politisk og militært pres har vist sig at være forgæves,*
  - at der bl.a. på baggrund af erfaringerne fra de seneste 12 års bestræbelser på at nedruste Irak ikke er udsigt til at yderligere tid til forhandling og inspektion vil kunne frembringe det nødvendige irakiske samarbejde og dermed sikre opfyldelsen af landets nedrustningsforpligtelser,*
  - at fortsat manglende irakisk efterlevelse sammenholdt med vedvarende eftergivenhed fra det internationale samfunds side vil svække respekten for FNs Sikkerhedsråd,*



*at FNs Sikkerhedsråd tidligere har bemyndiget anvendelse af militær magt mod Irak m.h.p. gennemtvungelse af Sikkerhedsrådets krav og betingelser, og at denne bemyndigelse stadig står ved magt,*

*at gennemtvungelse af FNs Sikkerhedsråds krav, herunder som en sidste udvej med militære magtmidler, er nødvendig for at fjerne truslen mod den internationale fred og sikkerhed i regionen.*

*Regeringen finder det på denne baggrund velbegrundet, at det internationale samfund anvender militære magtmidler til at gennemtvunge opfyldelsen af Iraks nedrustningsforpligtelser.*

[...]

*VI. Regeringen finder, at et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Irak vil medvirke til at fjerne truslen mod den internationale fred og sikkerhed i regionen. Et militært bidrag vil samtidig være i overensstemmelse med den hidtidige danske politik over for Irak og med den danske ikke-spredningspolitik i relation til masseødelæggelsesvåben. Endvidere vil et militært bidrag ligge i naturlig forlængelse af den traditionelle danske indsats for at medvirke til at styrke den internationale retsorden."*

Ifølge bemærkningerne til beslutningsforslaget skulle det danske styrkebidrag til den multinationale militære indsats omfatte en ubåd, en korvet, et lægehold samt et mindre bidrag af stabs- og forbindelsespersonel. Det drejede sig om i alt ca. 160 personer af Forsvarets faste personel, og styrkebidragene skulle efter planen udsendes i op til seks måneder. Ligesom de efterfølgende danske styrkebidrag, der blev udsendt som led i den multinationale indsats i Irak, bestod bidragene af personer, der ikke var værnepligtige. Der var således tale om en kontraktmæssig udsendelse.

Da det danske bidrag ville indgå i en operation mod en fremmed stat, hvor det måtte forudses, at der ville blive anvendt militære magtmidler, forelagde regeringen beslutningsforslaget for Folketinget med anmodning om, at Folketinget meddelte sit samtykke i henhold til grundlovens § 19, stk. 2.

Folketinget vedtog beslutningen den 21. marts 2003 med 61 stemmer (V, DF og KF) mod 50 (S, SF, RV, EL, KRF og SIU).



I den amerikansk-ledede koalition deltog Danmark, Storbritannien, Polen og Australien og yderligere 40 lande, hvis bidrag varierede fra direkte militær deltagelse til politisk støtte.

De styrker, Danmark efterfølgende har bidraget med til den multinationale indsats i Irak, er udsendt i henhold til en række senere folketingsbeslutninger.

Ved folketingsbeslutning B 165 af 15. maj 2003 (**bilag Ø**) om dansk militær deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Irak meddelte Folketinget efter anmodning fra USA og Storbritannien sit samtykke til et dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak. Beslutningsforslaget blev vedtaget med 89 stemmer (V, S, DF, KF og KRF) mod 15 (SF, RV og EL).

Det fremgår af bemærkningerne til beslutningsforslaget (**bilag Å**), at baggrunden for indsættelse af sikringsstyrken var, at mens egentlige kamphandlinger i Irak vurderedes at være bragt til ende, forventedes sikkerhedssituationen som følge af det irakiske regimes fald fortsat at være spændt overalt i landet i en periode fremover. Regeringen lagde vægt på, at en sikringsstyrke var nødvendig for at understøtte og sikre det internationale nødhjælpsarbejde, ligesom styrken var en forudsætning for, at genopbygningen af landet kunne indledes, indtil der forelå et grundlag for det langsigtede internationale engagement.

Regeringen lagde endvidere vægt på, at en sikringsstyrke ville bidrage til opretholdelse af lov og orden i Irak og dermed medvirke til at give den vanskelige politiske overgangsproces de rette sikre rammer. Sikringsstyrken ville således medvirke til at fremskynde etableringen af et fredeligt og stabilt Irak til gavn for hele den irakiske befolkning, herunder også tilbagevendende flygtninge og internt fordrevne. En sikringsstyrke ville naturligvis ligeledes bidrage til beskyttelsen af Iraks kulturarv og helligdomme.

En samlet dansk bidragspakke, der omfattede humanitær bistand, genopbygning, politi og et militært bidrag til sikringsstyrken ville være et klart signal om dansk engagement inden for alle grene af den indsats, der i en overgangsperiode skulle ydes i Irak. Den danske indsats ville udgøre en sammentænkt helhed, overvejende rettet mod det sydøstlige Irak, således at maksimal effekt af indsatsen kunne opnås.

Endvidere fremgår det, at på tidspunktet for beslutningens vedtagelse var styrkens sammensætning endnu ikke afklaret, men følgende lande udover Danmark, USA og Storbri-



tannien havde deltaget i drøftelserne og havde for de flestes vedkommende - med forbehold for sædvanlig parlamentarisk godkendelse - givet foreløbigt tilsagn om deltagelse: Australien, Bulgarien, Filippinerne, Holland, Italien, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Storbritannien, Sydkorea, Tjekkiet og Ukraine.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at det danske styrkebidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak ville omfatte en let opklaringseskadron, stabs- og forbindelsespersonel, et stabs- og logistikdetachment, en sanitetsdeling, en ammunitions- og minerydningssektion, en enhed til civilt, militært samarbejde, et specialstyrkedetachment til beskyttelse af de udsendte danske enheder samt et nationalt støtteelement, i alt op til 380 personer. Det danske bidrag ville hovedsageligt bestå af fastansat personel og af personel på reaktionsstyrkekontrakt fra Den Danske Internationale Brigade. Bidragene ville blive udsendt for en seks måneders periode, og samtidig skulle den tidligere udsendte korvet og ubåd trækkes ud af området.

Korvetten og ubåden indgik i det danske bidrag til den multinationale indsats i Irak indtil henholdsvis den 16. maj 2003 og den 2. juni 2003. Disse bidrag indgik således ikke i det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke.

En dansk styrke på i første omgang ca. 367 personer blev på grundlag af beslutning B 165 den 12. juni 2003 indsat i den britisk-ledede division i det sydlige Irak. Endvidere bidrog Danmark fra august 2003 med op til 10 stabsofficerer til den polsk-ledede multinationale division. Grundet forværring i sikkerhedssituationen besluttede regeringen efter at have rådført sig med det Udenrigspolitiske Nævn i juli 2003 at forøge bidraget med ca. 40 mand.

Som følge af en yderligere forværring af sikkerhedssituationen i Irak, herunder akut behov for beskyttelse af personale og rådgivere ved de danske repræsentationer i Bagdad og Basra, blev det ved folketingsbeslutning B 1 af 10. oktober 2003 om styrkelse af det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak (**bilag AA**) besluttet, at der skulle tilføres yderligere danske soldater (ca. 90 mand) til den danske enhed ved den multinationale sikringsstyrke i Irak, samt ca. 10 mand til beskyttelse af personalet ved de danske repræsentationer i Irak. Beslutningsforslaget blev vedtaget med 94 stemmer (V, S, DF, KF og KRF) mod 15 (SF, RV og EL).





Det fremgår af bemærkningerne til beslutningsforslaget **(bilag AB)**, at sikringsstyrken på det tidspunkt havde deltagelse af følgende lande udover Danmark: Albanien, Australien, Azerbajdjan, Bulgarien, Den Dominikanske Republik, El Salvador, Estland, Filippinerne, Georgien, Holland, Honduras, Italien, Kasakhstan, Letland, Litauen, Mongoliet, New Zealand, Nicaragua, Norge, Polen, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Storbritannien, Thailand, Tjekkiet, Ukraine, Ungarn og USA.

Det danske bidrag ville bestå af dels fastansat personel, dels kontraktansat personel, herunder personel på reaktionsstyrkekontrakt fra Den Danske Internationale Brigade. Det samlede danske styrkebidrag skulle foreløbig være udsendt frem til begyndelsen af december 2003.

Ved folketingsbeslutning B 56 af 2. december 2003 om fortsat dansk bidrag (ca. 510 mand) til den multinationale sikringsstyrke i Irak **(bilag AC)** blev mandatet for det danske bidrag til sikringsstyrken forlænget for en seks måneders periode, bl.a. på grundlag af FN's Sikkerhedsråds resolution 1511 af 16. oktober 2003, jf. bemærkningerne til beslutningsforslaget **(bilag AD)**. Udover de ovennævnte lande havde sikringsstyrken på dette tidspunkt tillige deltagelse af Singapore og Sydkorea. Beslutningsforslaget blev vedtaget med 103 stemmer (V, S, DF, KF, RV, KD og et medlem uden for partierne) mod 9 (SF og EL).

I lyset af den vanskelige politiske overgangsproces, som den irakiske befolkning stod overfor, blev det danske bidrag (ca. 520 mand) til den multinationale sikringsstyrke i Irak med vedtagelsen af B 213 af 2. juni 2004 **(bilag AE)** forlænget yderligere seks måneder og med de daværende opgaver. Beslutningsforslaget blev vedtaget med 92 stemmer (V, S, DF, KF, RV og KD) mod 11 (SF og EL). På dette tidspunkt havde sikringsstyrken fået deltagelse af Japan og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, mens Den Dominikanske Republik, Honduras, Nicaragua og Spanien ikke længere deltog, jf. bemærkningerne til beslutningsforslaget **(bilag AF)**.

Ved folketingsbeslutning B 42 af 25. november 2004 **(bilag AG)** meddelte Folketinget på grundlag af FN's Sikkerhedsråds resolution 1546 af 8. juni 2004 og de dertil hørende breve fra den daværende irakiske premierminister Allawi og USA's daværende udenrigsminister Powell til formanden for Sikkerhedsrådet, hvor den irakiske premierminister anmodede om den multilaterale sikringsstyrkes fortsatte tilstedeværelse i Irak, sit samtykke til



forlængelse af det danske bidrag i yderligere 6 måneder med 97 stemmer (V, S, DF, KF, RV og KD) mod 15 (SF, EL og IA), jf. bemærkningerne til beslutningen (**bilag AH**).

Folketinget forlængede med vedtagelsen af B 89 af 31. maj 2005 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak (**bilag AJ**) mandatet for et dansk bidrag på ca. 530 mand til den multinationale sikringsstyrke i Irak i yderligere otte måneder med 96 stemmer (V, S, DF, KF og RV) mod 16 (et medlem af S, SF, EL, TF, IA og SIU).

Grundlaget herfor var fortsat FN's Sikkerhedsråds resolution 1546 af 8. juni 2004. Det fremgår af bemærkningerne til B 89 (**bilag AK**), at det er hensigten, at den danske militære indsats i stigende omfang skal fokusere på træning og uddannelse af irakiske sikkerhedsstyrker samt bidrage til NATOs træningsindsats i Irak med henblik på at understøtte den civile genopbygningsindsats.

Foruden de tidligere nævnte lande havde Armenien på det tidspunkt tilsluttet sig styrken, mens Filippinerne, New Zealand, Portugal, Ungarn og Thailand ikke længere deltog. Følgende lande ud over Danmark deltog i NATO's træningsmission i Irak: Bulgarien, Estland, Holland, Island, Italien, Litauen, Norge, Polen, Portugal, Slovakiet, Storbritannien, Tjekkiet, Tyrkiet, Ungarn og USA.

Danmark har på nuværende tidspunkt ca. 530 soldater i Irak, som omfatter dels fastansat personel og dels kontraktansat personel. Hertil kommer 4 civile politifolk. Regeringen fremlagde den 12. januar 2006 forslag til folketingsbeslutning B 63 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak. Bidraget foreslås forlænget frem til 1. juli 2006 (**bilag AL**).

Foruden militære bidrag har Danmark i perioden fra 2003-2008 bevilget kr. 600 mio. i humanitær bistand til Irak.

Afslutningsvist bemærkes, at Danmark flere gange har ydet militære bidrag til multinationale fredsskabende og fredsbevarende operationer andre steder i verden, herunder i nyere tid i Kosovo (folketingsbeslutning B 4 af 8. oktober 1998), Etiopien/Eritrea (folketingsbeslutning B 33 af 9. november 2000), Makedonien (FYROM) (folketingsbeslutning B 5 af 9. oktober 2001), Afghanistan (folketingsbeslutning B 37 af 14. december 2001) og i Sudan (folketingsbeslutning B 71 af 29. april 2005).



Til illustration fremlægges som **bilag AM** oversigt fra Forsvarsministeriets hjemmeside over Forsvarsministeriets internationale engagement. Det kan oplyses, at danske troppebidrag ifølge oplysninger på Udenrigsministeriets hjemmeside pr. 3. november 2005 udgjorde 535 i Irak, 350 i Kosovo, 180 i Afghanistan og 41 i Sudan, i alt 1106. Hertil kommer 41 militære observatører/stabsofficerer og 53 politifolk.

### III Kommando- og kontrolforhold

I medfør af § 11, stk. 1, i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. har forsvarschefen under ansvar over for forsvarsministeren kommandoen over hæren, søværnet og flyvevåbnet, herunder styrker m.v. til løsning af internationale opgaver.

Det fremgår af lovens § 6, at dansk forsvar med militære midler skal kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver.

Lovens § 12 har følgende ordlyd:

*"Forsvarschefen kan efter bemyndigelse fra forsvarsministeren delegere dele af sin kommando over militære styrker m.v., der indsættes til løsning af opgaver i henhold til §§ 5 og 6, til chefen for den pågældende internationale styrke eller mission*  
*Stk. 2. Forsvarschefen kan efter bemyndigelse fra forsvarsministeren delegere dele af sin kommando over militære styrker m.v., der indsættes til løsning af opgaver i NATO-regi, jf. § 3, til NATO's øverstkommanderende for Den Fælles Forsvarsstyrke i Europa (SACEUR) eller til NATO's øverstkommanderende for De Fælles Forsvarsstyrker i Atlantområdet (SACLANT)*  
*..."*

Af lovbemærkningerne til § 12 fremgår følgende (FT 2000-2001, Tillæg A, side 2809-2810):

*"[...]*  
*Beslutning om danske styrkers indsættelse i internationalt regi træffes i hvert enkelt tilfælde af den danske regering. Ved afgivelse af styrker m.v., der indsættes til løsning af opgaver, hvor de pågældende styrker er bemyndiget til at anvende mili-*



*tære magtmidler mod fremmed stat ud over selvforsvar, vil Folketingets samtykke forudgående blive indhentet i overensstemmelse med grundlovens § 19, stk. 2.*

*Specielt til stk. 1 bemærkes, at sådanne afgivelser normalt arrangeres efter aftale mellem Danmark og de relevante parter. De dele af forsvarschefens kommando, som vedrører styrkernes operative anvendelse og visse logistiske forhold, kan delegeres inden for definerede rammer. Begrænsninger i de danske styrkers anvendelse vil fremgå af mandatet til styrken samt af aftalen vedrørende den konkrete operation. Således fastlægges styrkens detaljerede opgave og myndighed, herunder mulighed for magtanvendelse, ligesom der normalt sættes begrænsninger for styrkens geografiske anvendelse. Det forudsættes, at ændringer i sådanne vilkår for afgivelsen af styrker alene kan finde sted efter nærmere forhandling mellem de relevante parter og danske myndigheder.[...]*

*I forhold til gældende bestemmelse er indsættelse af styrker ikke begrænset til opgaver under FN og OSCE. Også eventuelle opgaver i lignende regi vil være dækket af bestemmelsen.*

*[...]"*

Forsvaret anvender de kommando- og kontrolforhold, som NATO har fastsat:

- Full Command (Fuld Kommando)
- Operational Command (Operativ Kommando)
- Tactical Command (Taktisk Kommando)
- Operational Control (Operativ Kontrol)
- Tactical Control (Taktisk Kontrol)

Kommando- og kontrolforholdene er ifølge Forsvarsministeriet defineret således:

- **Full command.** The military authority and responsibility of a commander to issue orders to subordinates. It covers every aspect of military operations and administration and exists only within national services.
- **Operational command.** The authority granted to a commander to assign missions or tasks to subordinate commanders, to deploy units, to reassign forces, and to retain or delegate operational and/or tactical control as the commander deems necessary.



- **Tactical command.** The authority delegated to a commander to assign tasks to forces under his command for the accomplishment of the mission assigned by higher authority.
- **Operational control.** The authority delegated to a commander to direct forces assigned so that the commander may accomplish specific missions or tasks which are usually limited by function, time, or location; to deploy units concerned, and to retain or assign tactical control of those units. It does not include authority to assign separate employment of components of the units concerned. Neither does it, of itself, include administrative or logistic control.
- **Tactical control.** The detailed and, usually, local direction and control of movements or manoeuvres necessary to accomplish missions or tasks assigned."

Den afgørende forskel på et kommandoforhold og et kontrolforhold er, at et kommandoforhold omfatter retten til at tildele opgaver (assign) til underlagte enheder, hvor et kontrolforhold udelukkende omfatter retten til at anvende (direct) enheder til den eller de specifikke opgaver eller formål, som er fastsat af den myndighed, der afgiver enheden.

Forsvarschefen opretholder i overensstemmelse med § 12, stk. 1, til enhver tid fuld kommando over danske militære styrker. Bemærkningerne til § 12 indeholder følgende beskrivelse af fuld kommando.

*"...I de tilfælde, hvor dele af forsvarschefens kommando måtte være delegeret, opretholdes fuld kommando blandt andet med henblik på at sikre, at styrkerne alene anvendes i overensstemmelse med den indgåede aftale. Det vil yderligere gennem instruktion til den danske kommandohavende for at afgive styrker blive sikret, at den kommandohavende kan forelægge ordrer m.v., som efter dennes opfattelse kan være i strid med aftalen om afgivelse, for nationale danske myndigheder. Ansvar for administrative forhold m.v. vedrørende det afgivne personel vil forblive et nationalt anliggende, ligesom der ikke med kommandodelegationen overdrages jurisdiktionskompetence over personellet til chefen for den pågældende internationale styrke eller mission.*

*I de tilfælde, hvor Danmarks sikkerhed er truet, vil de afgivne styrker umiddelbart kunne hjemkaldes. ...".*

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at den foreslåede ordning på denne baggrund ikke er omfattet af den særlige bestemmelse i grundlovens § 20.



Der henvises i den forbindelse endvidere til Justitsministeriets besvarelse af 8. maj 2003 af spørgsmål nr. 313 af 31. marts 2003 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 911) **(bilag AN)**. Justitsministeriet udtaler heri bl.a. følgende i anledning af et debatindlæg i Politiken den 25. marts 2003 af lektor Peter Arnborg vedrørende beslutningen om dansk deltagelse i den militære indsats i Iraks overensstemmelse med grundloven:

*"Indledningsvis bemærkes, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke opstår spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20 ved overgivelse af kommandoen over danske styrker til den amerikanske ledelse af den multinationale indsats i Irak, allerede fordi grundlovens § 20 - således som Peter Arnborg nævner - alene regulerer spørgsmål om overladelse af beføjelser til internationale organisationer.*

[...]

*Forsvarsministeriet har oplyst, at overgivelsen af kommandoen over danske styrker til den amerikanske ledelse af den multinationale indsats i Irak indebærer, at den amerikanske militære ledelse har kunnet træffe beslutninger, der vedrører danske styrkers udførelse af opgaver i forbindelse med den militære indsats. Den amerikanske militære ledelse har ikke fået overgivet andre beføjelser.*

*Efter Justitsministerens opfattelse er der ikke grundlag for at antage, at den nævnte overgivelse af kommandoen over danske styrker til den amerikanske ledelse af den internationale indsats i Irak ligger uden for grundlovens rammer."*

Den operative kommando over danske styrker er i praksis delegeret til de nationale operative kommandoer: Hærens Operative Kommando, Søværnets Operative Kommando og Flyvertaktisk Kommando.

Danske styrker udsendes almindeligvis til internationale operationer under operativ kontrol af den enhed eller myndighed, de underlægges, jf. Forsvarskommandoens direktiv for forsvarets deltagelse i internationale operationer **(bilag AO)**, som beskriver og fastlægger ansvaret og de overordnede retningslinier for Forsvarskommandoens og underlagte myndigheders tilrettelæggelse og gennemførelse af internationale operationer.



Det danske styrkebidrag til den amerikansk-ledede koalition under den multinationale indsats i Irak i 2003 bestod som anført ovenfor af en korvet, en ubåd, et lægehold samt enkeltpersoner til stabe. Bidragene var udsendt under følgende omstændigheder:

- Ubåden Sælen blev ved Transfer of Authority (TOA-signal) underlagt koalitionens maritime kommando (CJFMCC) under operativ kontrol i perioden 21. marts 2003 til 2. juni 2003, idet Sælen forblev under operativ kommando af Søværnets Operative Kommando.
- Korvetten Olfert Fischer blev ved TOA-signal underlagt den maritime kontrol ved US NAVY CENTRAL (COMUSNAVCENT) under operativ kontrol i perioden 27. marts 2003 til 16. maj 2003, idet korvetten forblev under operativ kommando af Søværnets Operative Kommando.
- Lægeholdet blev ved TOA-signal underlagt Task Force Seminole ved koalitionens under operativ kontrol i perioden 1. april til 16. april 2003, idet den operative kommando forblev ved Hærens Operative Kommando.

De danske styrker, som deltog i den multinationale indsats i Irak i 2003, har således været udsendt under fuld kommando af forsvarschefen. Den amerikansk-ledede koalition, herunder amerikanske hovedkvarterer og styrker, var tildelt den operative kontrol og har således kunnet anvende de udsendte styrker til formål godkendt af forsvarschefen. Det har således været Danmark, repræsenteret ved de udsendte styrkechefer, der har haft kommandoen over udsendte styrker og dermed har besluttet den konkrete anvendelse af disse.

## Anbringender

Sagsøgerne knytter ingen bemærkninger til spørgsmålet om deres søgsmålskompetence i stævningen.

Til støtte for afvisningspåstanden gøres det gældende, at sagsøgerne ikke har en konkret, individuel og aktuel interesse i at få påstandene i stævningen af 11. oktober 2005 påkendt af domstolene. De har dermed ikke den fornødne retlige interesse i søgsmålet, som kræves efter retspraksis.

Det gøres gældende, at de betingelser, der må kræves for at fravige den almindelige retspraksis, ej heller er opfyldt.



Den ledende dom om retlig interesse i sager, hvor der ikke er en klar, umiddelbar retlig interesse, er Højesterets dom i Maastricht-sagen, jf. UfR 1996, side 1300.

Maastricht-sagen drejede sig om, hvorvidt loven om Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union var i overensstemmelse med grundlovens § 20, hvorefter der kun kan ske overladelse af suverænitet til internationale organisationer i "nærmere bestemt omfang".

Højesteret udtalte følgende vedrørende sagsøgernes retlige interesse:

*"Appellanterne gør til støtte for deres påstande gældende, at den suverænitetsafgivelse, som fandt sted ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, jf. § 4, nr. 12, i lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber som indføjet ved lov nr. 281 af 28. april 1993, ikke kunne gennemføres i medfør af Grundlovens § 20, men alene ved en grundlovsændring i medfør af Grundlovens § 88. Efter appellanternes opfattelse var der ikke tale om en suverænitetsafgivelse "i nærmere bestemt omfang" som krævet efter Grundlovens § 20.*

*Ved afgørelsen af, om appellanterne bør have adgang til at få dette spørgsmål prøvet ved domstolene, må der lægges vægt på, at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. Herved adskiller denne sag sig fra sædvanlige sager om prøvelse af loves overensstemmelse med Grundloven. På grund af tiltrædelseslovens generelle og indgribende betydning har appellanterne en væsentlig interesse i at få deres påstande prøvet. Højesteret finder, at der under disse omstændigheder ikke er tilstrækkeligt grundlag for - som sket ved Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1973 side 694 - yderligere at betinge adgangen til domstolsprøvelse af, at appellanterne kan påvise, at der i medfør af Traktaten om Den Europæiske Union er udstedt retsakter, som konkret og aktuelt berører deres forhold. Der er herved tillige lagt vægt på, at et krav herom ikke ville være egnet til at sikre en bedre oplysning af det spørgsmål om grænserne for anvendelsen af Grundlovens § 20, som appellanterne har rejst."*

Højesteret fastlagde hermed en ganske snæver undtagelse til kravet om, at sagsøger skal have en konkret og aktuel retlig interesse i søgsmålet.





Domstolene har i efterfølgende domme fastholdt kravet om en aktuel og konkret interesse i prøvelse af en lovbestemmelses eller en regeringsbeslutnings grundlovsmæssighed for at realitetsbehandle et spørgsmål herom.

Til illustration heraf henviser jeg til Højesterets dom i Schengen-sagen (UfR 2001, side 2065).

I denne dom afviste såvel landsretten som Højesterets flertal, at Foreningen Grundlovsværn 2000 som mandatar for 12 privatpersoner havde den nødvendige retlige interesse i at få domstolenes stillingtagen til, om loven om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen var i strid med grundloven.

Til støtte for, at der forelå den fornødne retlige interesse, påberåbte sagsøgerne sig, at Schengenkonventionen bl.a. indeholder bestemmelser om, at en kontraherende stats politi, f.eks. tysk politi, under visse omstændigheder som led i efterforskningen af en kriminalsag kan foretage observation i hele Danmark og forfølgelse på dansk område i en afstand af op til 25 km fra grænsen.

Højesterets flertal udtalte følgende:

*"Vi finder, at reglerne i Schengenkonventionen ikke indebærer overførsel af myndighedsbeføjelser inden for en række almene og væsentlige livsområder og ikke i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. Appellanterne har således ikke som følge heraf en væsentlig interesse i at få prøvet deres påstande om, at tiltrædelsesloven er i strid med grundloven. Som anført af landsretten kan heller ikke andre forhold, herunder appellanternes tilhørsforhold til områderne nær grænsen til Tyskland eller Sverige, begrunde, at appellanterne har fornøden retlig interesse i at få deres påstande prøvet."*

Højesterets mindretal fandt, at Schengenkonventionen indebar overførsel af myndighedsbeføjelser af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed, ligesom det fandt, at det rejste spørgsmål lige så godt kunne prøves under den allerede anlagte sag som under en sag anlagt af en person, som var direkte berørt af den pågældende overførsel af myndighedskompetence. Dette synspunkt blev som nævnt forkastet af Højesterets flertal i den konkrete sag.



Schengen-sagen illustrerer, at Maastricht-kriteriet alene finder anvendelse i tilfælde, hvor der ved en traktat sker en overførsel af myndighedsbeføjelser over et meget bredt anvendelsesområde til en international organisation.

Det blev endvidere i Schengen-sagen gjort gældende af sagsøgerne, men forkastet af landsretten, at selve det forhold, at sagsøgerne er en del af "den grundlovgivende myndighed" efter grundlovens § 88, skulle give dem søgsmålsbeføjelse.

Endvidere henviser jeg til Højesterets dom i sagen om valglovens forhold til grundloven (UfR 2000, side 669) og Højesterets kendelse i sagen om Folkebevægelsen mod EU (UfR 2002, side 418).

Til støtte for, at sagsøgerne ikke opfylder betingelserne i Maastricht-sagen, gøres følgende gældende:

For det første indebærer sagsøgernes påstande ikke som i Maastricht-sagen en stillingtagen til spørgsmål af så generel og indgribende betydning for befolkningen i almindelighed, at der er anledning til at slække på kravet om retlig interesse.

Danmarks deltagelse i den multinationale indsats har ikke den for søgsmålskompetence fornødne generelle og indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. Derudover er der heller ikke andre forhold, der taler for, at sagsøgerne skulle være konkret og aktuelt berørt af dansk deltagelse i den multinationale indsats i Irak.

Danmark har sammen med en række andre lande - der enten deltog i den militære indsats eller gav politisk opbakning - på baggrund af FN's Sikkerhedsråds resolutioner herom været med til at tilvejebringe fred og stabilitet i Irak. Det er indres, at de danske styrker, der var udsendt til Irak, bestod af dels fastansat, dels kontraktansat personel, som således var taget af sted i overensstemmelse med deres kontraktsretlige forpligtelser.

Endvidere er det centralt, at Danmark alene deltog fra den 21. marts til den 2. juni 2003 i den koalition af lande, der med anvendelse af militære magtmidler gennemtvang irakisk efterlevelse af landets nedrustningsforpligtelser i henhold til FN's Sikkerhedsråds resolutioner, jf. ovenfor afsnit II.3.



Efter juni 2003 deltog Danmark i den multinationale sikringsstyrke på grundlag af folketingsbeslutning B 165 af 15. maj 2003 og FN's Sikkerhedsråds resolution 1483 af 22. maj 2003.

Det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke har endvidere siden juni 2004 befundet sig i Irak efter anmodning fra den irakiske regering, jf. folketingsbeslutning B 213 af 2. juni 2004. Det retsgrundlag, som sagsøgerne ønsker en domstolsprøvelse af, er dermed ikke længere gældende, men har alene historisk interesse. Sagsøgerne har således heller ikke en aktuel interesse i at få en prøvelse af de nedlagte påstande.

I den forbindelse bemærkes, at selv hvis sagsøgerne fik medhold i deres påstande, ville det ikke ændre retsstillingen mellem sagsøgerne og sagsøgte, fordi der er tale om et afsluttet forhold, og fordi sagen kun har perifer betydning, jf. Højesterets dom gengivet i UfR 2000, side 669. Også herved adskiller denne sag sig fra Maastricht-sagen, som vedrørte et bestående EU-medlemskab.

For det andet vedrører denne sag ikke, som det var tilfældet i Maastricht-sagen og Schengen-sagen, overførsel af lovgivnings- eller myndighedskompetence.

Sagen drejer sig derimod om regeringens anvendelse af prærogativet i grundlovens § 19 til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender efter de procedureregler, der er indeholdt i § 19, stk. 2.

Hertil kommer, at de danske styrker, der deltog i den multinationale indsats i Irak i 2003, som redegjort for ovenfor i sagsfremstillingen under pkt. V var udsendt under fuld dansk kommando.

Da der således ikke er tale om en situation, der er sammenlignelig med den situation, der forelå i Maastricht-sagen, er der ikke grundlag for at fravige det sædvanlige udgangspunkt om, at sagsøgerne skal have en konkret og aktuel interesse i en prøvelse af de nedlagte påstande.

For det tredje angår folketingsbeslutningen af 21. marts 2003 (bilag 1) ikke på nogen direkte måde sagsøgernes retstilling eller livsforhold som enkeltpersoner. Dermed er sagsøgerne ikke konkret og individuelt berørt af folketingsbeslutningen.



Det kan afsluttende bemærkes, at den procedure, der er blevet fulgt i forbindelse med beslutningen om dansk deltagelse i den multinationale indsats i Irak og grundlaget herfor, ligger i forlængelse af beslutningerne om Danmarks deltagelse i militære fredsskabende og fredsbevarende operationer andre steder i Verden, jf. sagsfremstillingen, pkt. II.3.

## Processuelle meddelelser

til sagsøgte kan stiles til Kammeradvokaten, Vimmelskaftet 47, 1161 København K (j.nr. 16-0295 BUN/jor).

## Momsregistrering

Sagsøgte er ikke momsregistreret.

## Dokumenter,

som påberåbes:

- Bilag A: FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 660 af 2. august 1990.
- Bilag B: FN's Sikkerhedsråds formands udtalelse af 8. januar 1993.
- Bilag C: FN's Sikkerhedsråds formands udtalelse af 11. januar 1993.
- Bilag D: FN's generalsekretær Boutros-Boutros Ghalis udtalelse af 14. januar 1993.
- Bilag E: FN's Sikkerhedsråds formands udtalelse af 18. juni 1993.
- Bilag F: FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1060 af 12. juni 1996.
- Bilag G: Formanden for FN's Sikkerhedsråds udtalelse af 13. november 1997.
- Bilag H: Chefen for UNSCOM's brev af 22. januar 1998 til FN's Sikkerhedsråd.
- Bilag J: Præsident Bill Clintons tale den 17. februar 1998.



- Bilag K: Aftale mellem FN og Irak af 23. februar 1998.
- Bilag L: Referat af møde i FN's Sikkerhedsråd den 16. december 1998.
- Bilag M: FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1284 af 17. december 1999.
- Bilag N: UNMOVIC's rapport af 27. januar 2003.
- Bilag O: UNMOVIC's rapport af 14. februar 2003.
- Bilag P: UNMOVIC's rapport af 7. marts 2003.
- Bilag Q: Resolutionsforslag fremsat af USA, Storbritannien og Spanien den 7. marts 2003.
- Bilag R: FN's Sikkerhedsråds resolution 1483 af 22. maj 2003.
- Bilag S: FN's Sikkerhedsråds resolution 1500 af 14. august 2003.
- Bilag T: FN's Sikkerhedsråds resolution 1511 af 16. oktober 2003.
- Bilag U: FN's Sikkerhedsråds resolution 1546 af 8. juni 2004 med dertil hørende breve fra den daværende irakiske premierminister Allawi og USA's daværende udenrigsminister Powell til formanden for Sikkerhedsrådet.
- Bilag V: FN's Sikkerhedsråds resolution 1637 af den 8. november 2005.
- Bilag W: Folketingsbeslutning B 81 af 31. august 1990 om under FN at sende et dansk orlogsfartøj samt eventuelt et forsyningskib til Mellemøsten.
- Bilag X: Beslutningsforslag B 114 af 17. februar 1998 om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten med bemærkninger.
- Bilag Y: Folketingsbeslutning af 18. februar 1998 om et dansk militært bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten.
- Bilag Z: Udenrigsministerens besvarelse af 17. februar 1998 af Folketingets Forsvarsudvalgs spørgsmål nr. 3.
- Bilag Æ: Udenrigsministeriets notat af 17. marts 2003.



- Bilag Ø: Folketingsbeslutning B 165 af 15. maj 2003 om dansk militær deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Irak.
- Bilag Å: Forslag til beslutning B 165 af 15. maj 2003 om dansk militær deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AA: Folketingsbeslutning B 1 af 10. oktober 2003 om styrkelse af det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AB: Forslag til beslutning B 1 af 10. oktober 2003 om styrkelse af det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AC: Folketingsbeslutning B 56 af 2. december 2003 om fortsat dansk bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AD: Forslag til folketingsbeslutning B 56 af 2. december 2003 om fortsat dansk bidrag til den multinationale sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AE: Folketingsbeslutning B 213 af 2. juni 2004 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AF: Forslag til folketingsbeslutning B 213 af 2. juni 2004 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AG: Folketingsbeslutning B 42 af 25. november 2004 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AH: Forslag til beslutning B 42 af 25. november 2004 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AJ: Folketingsbeslutning B 89 af 31. maj 2005 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AK: Forslag til folketingsbeslutning B 89 af 31. maj 2005 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak.
- Bilag AL: Forslag til folketingsbeslutning B 63 om fortsat dansk bidrag til en multinational sikringsstyrke i Irak, fremsat den 12. januar 2006.




Bilag AM: Oversigt fra Forsvarsministeriets hjemmeside over Forsvarsministeriets internationale engagement.

Bilag AN: Justitsministeriets besvarelse af 8. maj 2003 af spørgsmål nr. 313 af 31. marts 2003 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 911).

Bilag AO: Forsvarskommandoens direktiv for forsvarets deltagelse i internationale operationer.

København, den 13. januar 2006

Kammeradvokaten



v/Peter Biering