

Justitsministeriet
Politikontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K



RIGSADVOKATEN
FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON: 7268 9000
FAX: 7268 9004
E-MAIL: RIGSADVOKATEN@ANKL.DK
www.anklagemyndigheden.dk

DATO 14. august 2019

JOURNAL NR.
RA-2019-3200503-44

SAGSBEHANDLER: HRL/

Udbygget redegørelse om Dan-Bunkering sagen

1. Indledning

Denne udbyggede redegørelse indeholder oplysninger om opstarten og tidsforløbet i den sag, der i pressen er kendt som "Dan-Bunkering-sagen".

Den oprindelige redegørelse blev den 4. juli 2019 fremsendt til Justitsministeriet, og byggede på oplysninger indhentet fra henholdsvis Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), Statsadvokaten i Viborg og Fyns Politi.

Justitsministeriet har den 6. juli 2019 anmodet om en udbygget redegørelse om sagen.

Justitsministeriet har anmodet om, at den udbyggede redegørelse indeholder udførlige beskrivelser af de vurderinger, som myndighederne har truffet i forbindelse med sagens placering, herunder sagens placering i Fyns Politi frem for i SØIK.

Justitsministeriet har endvidere anmodet om, at Udenrigsministeriet inddrages i udarbejdelsen af den udbyggede redegørelse, idet Udenrigsministeriet ikke tidligere har været inddraget heri, hvilket burde været sket.

Udenrigsministeriet har på baggrund af anmodningen fra Justitsministeriet været inddraget i udarbejdelsen og har afgivet supplerende oplysninger til brug for denne.

Det samme er tilfældet for så vidt angår Erhvervsstyrelsen, der ligeledes har afgivet supplerende oplysninger. PET har endvidere haft lejlighed til at afgive supplerende oplysninger.

Denne redegørelse er således en udbygning af redegørelsen af 4. juli 2019 med tilføjelser og korrektioner.

2. Baggrund og lovgrundlag

I april 2019 opstod, bl.a. via artikler bragt på DR's medieplatforme, en del omtale af en sag om mulig overtrædelse af reglerne om handelsrestriktioner mod Syrien efter det oplyste begået af virksomheden Dan-Bunkering.

Rådet for Den Europæiske Union vedtog under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særligt artikel 215, den 18. januar 2012 forordning EU nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien. Forordningen er senere ændret ved Rådets forordning EU nr. 1323/2014.

Det fremgår af artikel 7 a, stk.1, litra a, i forordningen, at det er forbudt at sælge, levere, overføre eller eksportere visse typer af jetbrændstof og brændstofadditiver direkte eller indirekte til personer, enheder eller organer i Syrien eller til brug i Syrien. De forbudte jetbrændstoffer og brændstofadditiver er angivet i bilag Va til forordningen.

Ifølge dækningen af sagen i pressen har Dan-Bunkering angiveligt ad flere omgange leveret jetbrændstof til navngivne russiske firmaer, der efter det oplyste fragtede brændstoffet videre til Syrien.

I henhold til straffelovens § 110 c, stk. 3, jf. stk. 2, straffes overtrædelser af EU's forordninger om sanktioner, som er vedtaget med hjemmel i artikel 215 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år. I henhold til § 110 c, stk. 4, straffes uagtsomme overtrædelser med bøde eller fængsel indtil 2 år.

3. Sagens opstart

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet den 18. oktober 2016 af amerikanske myndigheder via den danske ambassade i Washington blev orienteret om en sag om mulig overtrædelse af sanktioner vedrørende Syrien i forhold til transport af flybrændstof (jet fuel).

SØIK har om sagens opstart og SØIK's involvering i denne til brug for den oprindelige redegørelse af 4. juli 2019 oplyst følgende:

"Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) blev torsdag den 27. oktober 2016 kontaktet telefonisk af Udenrigsministeriet vedrørende en mulig sanktionssag. SØIK's medlem af Specialudvalget for EU-sanktioner var ikke at træffe den pågældende dag, hvorfor SØIK lovede at vende tilbage med en kontaktperson.

Onsdag den 2. november 2016 kontaktede SØIK Udenrigsministeriet, og der blev aftalt et møde i Udenrigsministeriet den 8. november 2016.

På mødet den 8. november 2016 i Udenrigsministeriet fik SØIK overdraget en række oplysninger, som Udenrigsministeriet havde fået fra de amerikanske myndigheder om selskabet Dan Bunkering Ltds mulige overtrædelse af Rådets forordninger om foranstaltninger mod Syrien.

Det blev på mødet oplyst, at overtrædelserne angiveligt var sket i forbindelse med, at Dan Bunkering Ltd havde bistået befragtning af jet-fuel til Syrien via salg og levering heraf til det russiske selskab Sovfracht. Dan-Bunkering skulle angiveligt have forestået koordineringen af en såkaldt ship-to-ship transfer. Leveringen skulle have fundet sted i Grækenland, Cypern og Tyrkiet via lokale leverandører. Herefter blev der efter det oplyste foretaget en omlastning til det russiske skib M/T Yas, der har fragtet jet-fuel videre til Syrien.

SØIK rettede samme dag henvendelse til PET, idet det følger af forelæggelsesreglerne i sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 (ansvarsfordelingen mellem PET, Rigspolitiet m.fl.), at sagen skulle forelægges for PET til vurdering af, hvorvidt der var grundlag for at indlede en efterforskning mod den pågældende virksomhed.

SØIK aftalte den 10. november 2016 med PET, at PET ville afhente sagen hos SØIK. Samme dag orienterede SØIK Udenrigsministeriet herom. Den 14. november 2016 meddelte PET, at sagen formentlig skulle overgå til Erhvervsstyrelsen, som er ansvarlig for administrationen af reglerne om eksportkontrol, herunder reglerne om skærpede sanktioner mod Syrien vedrørende forbud mod eksport af jetbrændstof og flybrændstofadditiver.

Den 24. november 2016 oplyste PET, at sagen skulle overgives til Erhvervsstyrelsen, og den 29. november 2016 afhentede PET sagsakterne med henblik på, at Erhvervsstyrelsen skulle behandle sagen efter eksportkontrolreglerne om forbud mod eksport af jetbrændstof og flybrændstofadditiver til Syrien.

Ifølge SØIK's oplysninger bad Erhvervsstyrelsen herefter den 23. december 2016 Dan Bunkering om en udtalelse i sagen (partshøring), som Dan Bunkering besvarede den 26. januar 2017.

SØIK modtog herefter den 6. februar 2017 en anmeldelse fra Erhvervsstyrelsen om mulig overtrædelse af de restriktive foranstaltninger mod Syrien og straffelovens § 110 c, stk. 3."

Udenrigsministeriet har i relation til SØIK's udtalelse oplyst, at Udenrigsministeriet den 31. oktober 2016 rykkede SØIK for svar i forhold til afholdelse af det møde, der senere afholdtes den 8. november 2016. Som det fremgår ovenfor, vendte SØIK retur den 2. november 2016.

Udenrigsministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet den 20. december 2016 kontaktede SØIK for status. SØIK oplyste som ovenfor anført, at sagen - som tidligere tilkendegivet overfor Udenrigsministeriet - havde været undergivet vurdering i PET, på hvilken baggrund SØIK ikke havde foretaget sagsbehandling af anmeldelsen.

Den 21. december 2016 modtog Udenrigsministeriet underretning fra PET om, at sagen burde oversendes til Erhvervsstyrelsen, hvilket ikke var sket. Samme dag kontaktede ministeriet SØIK og PET og kommenterede sagens manglende forankring og den hengæede tid.

Den 22. december 2016 videresendte Udenrigsministeriet sagens materiale til Erhvervsstyrelsen.

Erhvervsstyrelsen har i relation til SØIK's udtalelse oplyst, at styrelsen modtog det omtalte klassificerede materiale om sagen første gang den 22. december 2016. Det var som ovenfor anført Udenrigsministeriet, som overbragte materialet.

Erhvervsstyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen, efter at have konsulteret SØIK telefonisk den 22. december 2016 og PET telefonisk den 23. december 2016, tog kontakt til virksomheden den 23. december 2016 med henblik på - med behørigt samtykke fra virksomheden - at få dennes redegørelse om forløbet.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af en henvendelse fra Erhvervsstyrelsen den 28. december 2016 om Udenrigsministeriets vurdering af, om yderligere oplysninger ville kunne oplyses af Dan-Bunkering i forbindelse med virksomhedens udarbejdelse af dennes redegørelse om forløbet, den 29. december 2016 anmodede den danske ambassade i Washington om at tage kontakt til relevante samarbejdspartnere.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Udenrigsministeriet har oplyst, at det følger af Statsministeriets cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer (sikkerhedscirkulære) nr. 10338 af 17. december 2014, at modtageren af klassificerede informationer ikke må ned- eller afklassificere disse uden skriftligt samtykke fra den udstedende myndighed. Udenrigsministeriet har til brug for sagen modtaget en række klassificerede oplysninger fra de amerikanske myndigheder, hvorfor det har været nødvendigt at få disse oplysninger/dokumenter afklassificeret af de amerikanske myndigheder.

Den 2. januar 2017 kontaktede den danske ambassade i Washington således den relevante amerikanske myndighed med henblik på afklassificering. Udenrigsministeriet modtog som svar på denne henvendelse et kort, overordnet, uklassificeret dokument den 2. februar 2017, som blev oversendt til Erhvervsstyrelsen den 3. februar 2017 til brug for Erhvervsstyrelsens sagsbehandling. I den mellemliggende periode kontaktede Udenrigsministeriet den 9. januar 2017 og den 19. januar 2017 de amerikanske myndigheder med henblik på at fremskynde processen.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der i perioden mellem modtagelsen af det uklassificerede dokument den 2. februar 2017 og ministeriets fornyede anmodning om afklassificering i december 2017 ikke ses at have været yderligere kontakt med de amerikanske myndigheder om mulig afklassificering.

4. Erhvervsstyrelsens skriftlige anmeldelse

Erhvervsstyrelsen indgav som ovenfor anført skriftlig anmeldelse til SØIK den 6. februar 2017 efter modtagelsen af Dan-Bunkerings redegørelse den 26. januar 2017 og anmodede SØIK om indledning af efterforskning mod virksomheden Dan-Bunkering A/S med henblik på at afklare, om der var grundlag for at rejse tiltale mod virksomheden for overtrædelse af Rådets forordning nr. 26/2012 om restriktive foranstaltninger over for Syrien som ændret ved Rådets forordning nr. 1323/2014.

Erhvervsstyrelsen anførte, at forholdet var af hastende karakter grundet begrundet mistanke om, at det ulovlige forhold fortsat pågik. Styrelsen oplyste, at anmeldelsen var baseret på klassificerede oplysninger fra de amerikanske myndigheder, hvorfor sagen skulle behandles derefter. Anmeldelsen var påtegnet med ordet "hemmeligt" på samtlige anmeldelsens sider.

Erhvervsstyrelsen oplyste om baggrunden for anmeldelsen, at Udenrigsministeriet sendte sagen til Erhvervsstyrelsen den 22. december 2016, hvoraf det fremgik, at Udenrigsministeriet havde modtaget en underretning fra de amerikanske myndigheder om, at Dan-Bunkering A/S havde medvirket til overtrædelse af Syrien-sanktioner ved transport af jetbrændstof. Erhvervsstyrelsen har som ovenfor anført supplerende oplyst, at Erhvervsstyrelsen modtog materiale om sagen første gang den 22. december 2016, hvor styrelsen modtog de anførte oplysninger, herunder det klassificerede materiale.

På baggrund af underretningen fra Udenrigsministeriet og efter at have konsulteret SØIK og PET, anmodede Erhvervsstyrelsen den 23. december 2016 pr. brev og e-mail Dan-Bunkering A/S om en redegørelse for den mulige transport af jet-brændstof og/eller brændstofadditiver til Syrien.

Erhvervsstyrelsen modtog den 26. januar 2017 en redegørelse fra virksomheden, hvoraf fremgik, at virksomheden tidligere havde haft et begrænset antal syriske kunder, men at handel med disse ophørte i forbindelse med, at der indførtes sanktioner mod Syrien. Dan-Bunkering A/S oplyste i redegørelsen, at virksomheden havde gennemgået alle sine handler med jetbrændstof, og ingen af disse havde efterfølgende haft tilknytning til Syrien. Virksomheden oplyste, at den gennem sit repræsentationskontor i Kalinigrad i 2016 havde solgt jetbrændstof til to russiske kunder: Sovfracht og Maritime Assistance LLC. I januar 2017 havde der ligeledes været en leverance til Maritime Assistance LLC. Virksomheden understregede, at man ingen viden havde om, at nogen af handlerne skulle være endt i Syrien, eller at de benyttede skibe umiddelbart før eller efter levering skulle have været i Syrien. Virksomheden oplyste endvidere, at de to virksomheder efterfølgende var blevet omfattet af USA's sanktioner mod Ukraine, hvorfor man havde stoppet al samhandel med virksomhederne, uagtet man ikke var forpligtet hertil.

Det bemærkes, at det fremgår af et amerikansk anklageskrift dateret den 31. maj 2018, der er tilgængeligt på DR's hjemmeside, at de pågældende firmaer figurerer i en amerikansk straffesag om overtrædelse af USA's økonomiske sanktioner mod Syrien.

5. Visitationen af sagen

Efter modtagelsen af den skriftlige anmeldelse fra Erhvervsstyrelsen blev denne undergivet visitation i SØIK. Det blev herunder besluttet, at sagen skulle forankres i en politikreds, nærmere bestemt Fyns Politi, idet Dan-Bunkering A/S har hovedsæde i Middelfart.

SØIK har til redegørelsen af 4. juli 2019 om visitationen og SØIK's videre involvering i sagen oplyst følgende:

"Den 22. februar 2017 blev der afholdt møde i Udenrigsministeriet om sagen, hvor SØIK deltog sammen med PET og Erhvervsstyrelsen.

SØIK visiterede anmeldelsen i henhold til § 2 i bekendtgørelse nr. 1177 af 6. december 2012 om fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne og SØIK's interne retningslinjer og kriterier for visitering af sager (spindelvævet), og konkluderede på baggrund heraf, at sagen skulle behandles af den relevante politikreds. SØIK vurderede i den forbindelse, at sagen havde international dimension, og at der var tale om en mulig overtrædelse af en bestemmelse i straffelovens kapital 12, der sjældent anvendes i praksis, men at sagen samlet set ikke havde en sådan karakter, at den skulle behandles af SØIK.

Anmeldelsen blev den 24. februar 2017 oversendt til Fyns Politi.

Danske Bank indgav den 16. august 2018 en underretning om en overførelse på 342 mio. fra det russiske selskab Maritime til Dan Bunkering. SØIK orienterede den 17. august 2018 Danske Bank om, at SØIK ikke ville foretage sig yderligere på baggrund af indberetningen. Underretninger vedrørende transaktioner i strid med internationalt fastsatte sanktionsregler skal således i henhold til

Erhvervsstyrelsens vejledning om finansielle sanktioner (indefrysning) indgives til Erhvervsstyrelsen og ikke Hvidvasksekretariatet.

Den 2. oktober 2018 tilkendegav Fyns Politi, i forbindelse med at SØIK i anden sammenhæng var på besøg i kreds, at der var sket en udvikling i sagen, som kunne være afgørende for, at sagen fremover skulle behandles af PET eller SØIK. Fyns Politi henviste i den forbindelse til, at Fyns Politi den 6. september 2018 fra Erhvervsstyrelsen havde modtaget oplysninger fra Danske Bank vedrørende Dan Bunkerings mulige involvering i en amerikansk retssag om sanktionsovertrædelser samt de ovenfor anførte overførelser på 342 mio. kr.

Sagen blev ikke i den forbindelse overdraget til SØIK, men SØIK foretog på baggrund af de nye oplysninger en fornyet visitation af sagen, og konkluderede den 18. oktober 2018, at de nye oplysninger ikke ændrede på vurderingen af, at sagen fortsat skulle behandles hos Fyns Politi.

SØIK har i forbindelse med visitering af sagen løbende været i kontakt med PET, ligesom PET den 8. november 2018 er blevet forelagt de nye oplysninger i sagen. PET tilkendegav den 14. november 2018, at de ikke fandt, at de nye oplysninger i sagen gav anledning til, at sagen skulle behandles hos PET.

SØIK har i efteråret 2018 gjort Statsadvokaten i Viborg og Rigsadvokaten opmærksom på sagen."

SØIK har supplerende oplyst, at Danske Bank overfor SØIK, i forbindelse med SØIK's henvendelse af 17. august 2018, oplyste, at Danske Bank havde orienteret Erhvervsstyrelsen om sagen.

SØIK har på baggrund af Justitsministeriets anmodning af 6. juli 2019 oplyst følgende om SØIK's sagsområde, den foretagne visitation og den heri indeholdte vurdering af sagens placering:

"Rigsadvokaten har den 6. juli 2019 anmodet Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) om en uddybende redegørelse for statsadvokaturens behandling af sagen vedrørende Dan-Bunkering, herunder særligt om statsadvokaturens overvejelser om visitering af sagen.

SØIK kan i den anledning bemærke følgende:

Bekendtgørelse nr. 1177 af 6. december 2012 om fordelingen af forretningerne mellem statsadvokaterne fastsætter, hvilke sager der varetages af SØIK.

§ 2, stk. 1, i bekendtgørelsen har følgende ordlyd:

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet varetager for hele landet forretningerne vedrørende:

1) Økonomiske forbrydelser, herunder navnlig sager om overtrædelse af straffelovens §§ 278-283, §§ 289-304 eller af lovgivning, der regulerer erhvervslivets eller de finansielle markeders forhold, når der kan være grund til at antage, at overtrædelsen har et særligt betydeligt omfang, er et led i organiseret kriminalitet, er udført ved anvendelse af særegne forretningsmetoder, eller på anden måde er af særlig kvalificeret karakter.

2) Internationale straffesager, herunder navnlig sager om folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og andre alvorlige forbrydelser begået i udlandet, hvor efterforskningen og strafforfølgningen som følge af sagens kompleksitet og internationale aspekt forudsætter en særlig viden om og indsigt i forholdene i udlandet og forudsætter, at der etableres et samarbejde med myndigheder i andre lande, internationale institutioner, organisationer mv.

I forhold til bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, om internationale straffesager bemærkes det, at disse opgaver tidligere blev varetaget af Statsadvokaturen for Særlige Internationale Sager (SAIS), der den 1. januar 2013 blev sammenlagt med Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK), og som nu samlet udgør Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK). Denne kategori af sager omfatter således primært de sager, der tidligere blev behandlet af SAIS.

SØIK har i praksis enekompetence i forhold til behandling af en række sagskategorier, mens øvrige sager visiteres i SØIK med henblik på at afgøre, om sagerne skal behandles i SØIK eller i en politikreds. SØIK har enekompetence og behandler således alle sager om overtrædelse af hvidvasklovgivningen, konkurrencelovgivningen, børslovgivningen, lov om finansiel virksomhed og immaterialretten.

Øvrige sager visiteres i overensstemmelse med den nævnte bekendtgørelse. Som det fremgår af bekendtgørelsen, beror det i nogen grad på et skøn, om en sag skal behandles af SØIK eller af en politikreds. Ordningen bygger på det grundsynspunkt, at SØIK ikke behandler alle sager om økonomisk kriminalitet, men kun visse sager, som har den karakter, som fremgår af § 2 i bekendtgørelsen. Det betyder i praksis, at der er sager om økonomisk kriminalitet mv., som har en meget alvorlig og/eller omfattende karakter, som behandles af politikredsene (med tilsyn af den regionale statsadvokat).

Med henblik på at sikre gennemsigtighed og ensartethed i sagsvisitationen er der i praksis udviklet en række støttekriterier (det såkaldte "spindelvæv"), der supplerer kriterierne i § 2 i den nævnte bekendtgørelse. Disse vejledende støttekriterier udgør nogle indikatorer i forhold til, om en sag skal behandles af SØIK. Det drejer sig om følgende kriterier: omfanget af tab for statskassen eller private aktører; sagens selskab- og personstruktur; sagens samfundsmæssig betydning; om der er tale om børsnoterede selskaber; i hvilket omfang sagen har en international karakter; om der er tale om kredsoverskridende kriminalitet; og om sagen rejser principielle juridiske problemstillinger, der vedrører bekæmpelse af økonomisk kriminalitet.

SØIK visiterer årligt et stort antal straffesager (mellem ca. 80 og ca. 150 sager årligt), og SØIK's visitationspraksis drøftes i Det Rådgivende Panel for SØIK (bl.a. med deltagelse af repræsentanter fra alle politikredse med undtagelse af Bornholms Politi samt en repræsentant for de regionale statsadvokater og Rigsadvokaten). Det Rådgivende Panel for SØIK blev etableret i 2015 bl.a. med henblik på skabe størst mulig transparens om visitationsprocessen i SØIK. Det Rådgivende Panel har på de årlige møder tilsluttet sig SØIK's visitationspraksis.

SØIK modtog den 6. februar 2017 en anmeldelse fra Erhvervsstyrelsen om selskabet Dan-Bunkerings mulige overtrædelse af de restriktive foranstaltninger mod Syrien og straffelovens § 110 c, stk. 3, og foretog i den forbindelse visitation af sagen. Det var SØIK's vurdering, at sagen havde en international dimension og samfundsmæssig betydning. Begge dele talte for, at sagen blev behandlet af SØIK. Det forhold, at sagen angik bestemmelsen i straffelovens § 110 c, stk. 3, der sjældent anvendes i praksis, talte også for, at SØIK behandlede sagen.

Det var imidlertid SØIK's vurdering, at sagen ikke sås at omhandle en mulig økonomisk forbrydelse, som var udført ved anvendelse af særegne forretningsmetoder, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelsen om forretningernes fordeling mellem statsadvokaterne, og det var heller ikke vurderingen, at bestemmelserne i straffelovens kapitel 28 om formueforbrydelser - som f.eks. underslæb, bedrageri eller mandatsvig - ville være relevante under efterforskningen af sagen. Det indgik også i SØIK's vurdering, at sagens bevistema ikke skønnedes at være af en kompliceret natur, ligesom sagens behandling ikke ville forudsætte indgående kendskab til formueretten eller den finansielle lovgivning.

Det var derfor SØIK's samlede vurdering, at sagen ikke havde en sådan særlig kvalificeret karakter, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelsen, at sagen skulle behandles af SØIK, og det var SØIK's opfattelse, at sagen kunne behandles på en tilfredsstillende måde af en politikreds. Det bemærkes, at SØIK i forbindelse med visitationen af sagen til Fyns Politi etablerede en ordning, hvor Fyns Politi, hvis der måtte være behov herfor, kunne få bistand f.eks. i forhold til politifaglige eller anklagerfaglige spørgsmål hos SØIK (men dog således at det efter retsplejelovens § 101, stk. 2, var den regionale statsadvokat, der løbende førte tilsyn mv. med sagen). En sådan model, hvor SØIK efter behov står til rådighed for den politikreds, hvor sagen er forankret, kendes fra en række andre sager om alvorlig økonomiske eller international kriminalitet.

Den 12. juli 2019 besluttede SØIK, at ansvaret for den videre behandling af Dan Bunkering-sagen blev overført til SØIK, men med bistand fra Fyns Politi. Baggrunden for denne beslutning var - i lyset af at sagen siden februar 2017 har været under behandling af politi og anklagemyndigheden - at skabe de bedste mulige forudsætninger for sagens videre behandling med henblik på hurtigst muligt at nå det faglige rigtige resultat i sagen."

6. Sagens forløb ved Fyns Politi

Som ovenfor anført blev sagen den 24. februar 2017 sendt fra SØIK til Fyns Politi, der modtog sagen den 27. februar 2017.

Sagen bestod ved modtagelsen af Erhvervsstyrelsens klassificerede anmeldelse og de ovenfor anførte klassificerede bilag samt SØIK's bemærkninger til den i SØIK foretagne visitation ("spindelvævet"), jf. nærmere ovenfor under pkt. 5.

Fyns Politi har om forløbet fra anmeldelsens modtagelse oplyst, at Fyns Politi under sagens opstart havde drøftelser med SØIK omkring de juridiske udfordringer i sagen knyttet til spørgsmålet om afklassificering af dokumenterne, og at Fyns Politi umiddelbart anså det for vanskeligt at foretage efterforskning på baggrund af det klassificerede materiale.

Fyns Politi har oplyst, at Erhvervsstyrelsen på forespørgsel den 27. marts 2017 meddelte, at Fyns Politi ikke uden videre kunne foreholde Dan-Bunkering alle oplysninger, der var tilgået Danmark via Udenrigsministeriet fra de amerikanske myndigheder grundet dokumenternes status som klassificerede. Erhvervsstyrelsen har hertil oplyst, at Erhvervsstyrelsen ikke besvarede forespørgslen som anført af Fyns Politi, idet Erhvervsstyrelsens svar var at henvise Fyns Politi til Udenrigsministeriet for afklaring af spørgsmålet om afklassificering af akterne, da disse bestod af eller refererede til klassificerede dokumenter, som ville skulle afklassificeres af amerikanske myndigheder, jf. ovenfor om sikkerhedscirkulæret.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet den 4. maj 2017 rettede henvendelse til Fyns Politi og forespurgte til sagens status.

Fyns Politi har oplyst, at Fyns Politi den 21. juni 2017 drøftede sagens videre håndtering på et møde mellem efterforskningsafdelingen og anklagemyndigheden ved Fyns Politi. Der blev ikke iværksat yderligere tiltag som følge af mødet.

Sagen blev løbende drøftet på møder mellem efterforskningsafdelingen og anklagemyndigheden ved Fyns Politi, og den 21. august 2017 og den 16. november 2017 drøftede Fyns Politi og Udenrigsministeriet sagen telefonisk. Samtalerne omhandlede sagen, herunder spørgsmålet om afklassificering af sagens dokumenter. Udenrigsministeriet blev ifølge Fyns Politi gjort bekendt med, at det var politiets vurdering, at efterforskning ikke kunne påbegyndes, så længe sagens bilag (herunder selve anmeldelsen) var klassificerede.

Disse samtaler førte til, at Udenrigsministeriet i december 2017 tog kontakt til de amerikanske myndigheder med henblik på afklassificering af yderligere oplysninger.

Den danske ambassade i Washington bragte den 14. december 2017 på et møde med de amerikanske myndigheder ønsket om afklassificering op. På mødet aftaltes, at der skulle følges op med en formel anmodning fra dansk side, der blev overbragt af den danske ambassade til de amerikanske myndigheder den 21. december 2017.

Udenrigsministeriet har oplyst, at anmodningen om afklassificering af 21. december 2017 herefter var i proces ved de amerikanske myndigheder, og at de amerikanske myndigheder bekræftede dette overfor Udenrigsministeriet den 2. februar 2018. I den efterfølgende periode kontaktede den danske ambassade i Washington flere gange de amerikanske myndigheder med henblik på at fremskynde de amerikanske myndigheders sagsbehandling på den mest hensigtsmæssige måde.

Det må efter det oplyste lægges til grund, at der i perioden mellem den 16. november 2017 og den 15. maj 2018 ikke blev foretaget sagsskridt i sagen ved Fyns Politi.

På det månedlige møde mellem efterforskningsafdelingen og anklagemyndigheden ved Fyns Politi den 15. maj 2018 besluttede politikredsen på ny at kontakte Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke ses at have modtaget en sådan henvendelse fra Fyns Politi.

På baggrund af vurderingen af de manglende efterforskningsmuligheder besluttedes det på et møde den 21. august 2018 mellem efterforskningsafdelingen og anklagemyndigheden ved Fyns Politi, at sagen måtte henlægges. Der har i perioden fra den 15. maj 2018 til den 6. september 2018 ikke været foretaget yderligere sagsskridt

ved Fyns Politi. Henlæggelsen blev imidlertid aldrig effektueret, idet Fyns Politi den 6. september 2018 modtog nye informationer i sagen via Erhvervsstyrelsen hidrørende fra Danske Bank, jf. ovenfor under pkt. 5. Fyns Politi besluttede herefter i den forbindelse at forelægge sagen for SØIK på ny under SØIK's årlige besøg i kredsen den 3. oktober 2018.

Den 2. oktober 2018 vendte Udenrigsministeriet tilbage til Fyns Politi vedrørende de klassificerede dokumenter, og et uklassificeret dokument - som var modtaget fra amerikansk side den 27. september 2018 - oversendtes pr. mail. Fyns Politi oplyste i den forbindelse Udenrigsministeriet om kredsens igangværende overvejelser om sagens placering ved SØIK.

Den 3. oktober 2018 drøftedes sagen på ny med SØIK på det anførte årlige besøg i kredsen.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 5, fandt SØIK ikke grundlag for at ændre beslutningen af 24. februar 2017 om, at sagen skulle forankres ved Fyns Politi.

Fyns Politi har oplyst, at kredsen modtog beskeden fra SØIK den 29. november 2018.

Den 20. december 2018 blev sagen på ny behandlet på et møde mellem efterforskningsafdelingen og anklagemyndigheden ved Fyns Politi. Det blev besluttet, at efterforskningen kunne indledes med anmodninger om bl.a. edition, men anmodningerne blev ikke effektueret grundet juridiske overvejelser.

I januar 2019 fremsendte Fyns Politi en skriftlig orientering om sagen til Statsadvokaten i Viborg sammen med en overordnet tidslinje til brug for denne orientering, ligesom chefanklageren ved Fyns Politi orienterede statsadvokaten om sagen med en beskrivelse af planen for opstarten af efterforskningen.

Orienteringen af Statsadvokaten i Viborg skete på baggrund af SØIK's kontakt til såvel Statsadvokaten i Viborg som Rigsadvokaten, som medførte at Statsadvokaten i Viborg i tilsynsjemed anmodede politikredsen om en orientering om sagen.

I perioden fra den 17. januar 2019 til den 29. januar 2019 drøftedes internt udkast til editionsanmodning udfærdiget i politiet. Anklagemyndigheden ved Fyns Politi besluttede efter fornyede overvejelser, at man ikke ønskede at sende dele af sagens akter til retten, idet der fortsat beroede klassificerede dokumenter i sagen, herunder selve anmeldelsesrapporten. Det blev besluttet, at afklassificeringen på ny måtte forsøges afklaret, inden der kunne fremsættes begæringer i retten.

Fyns Politi kontaktede Erhvervsstyrelsen den 18. februar 2019 med det formål at få afklassificeret dokumenter i anmeldelsen, således at disse kunne anvendes i efterforskningen. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at styrelsen den 19. februar 2019 pr. mail meddelte Fyns Politi, at det alene var Udenrigsministeriet, der kunne forestå en afklassificering af dokumenterne, hvorfor styrelsen, som den 27. marts 2017, påny henviste Fyns Politi til Udenrigsministeriet, jf. ovenfor.

Den 26. februar 2019 deltog Fyns Politi i et møde i Udenrigsministeriet, hvor de forskellige løsningsmuligheder vedrørende de klassificerede oplysninger i sagen, herunder selve anmeldelsen, blev drøftet. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet

på mødet fremhævede, at ministeriet fortsat stillede sig til rådighed for at besvare spørgsmål eller anmodninger fra Fyns Politi i forbindelse med sagen.

Idet anmeldelsen beroede på dokumenter oversendt fra Erhvervsstyrelsen til SØIK kunne Udenrigsministeriet ikke umiddelbart vurdere, om Udenrigsministeriet var rette myndighed til at behandle spørgsmålet om afklassificering uden at se de pågældende dokumenter, hvorfor der indledtes en høringsproces fra Erhvervsstyrelsen til Udenrigsministeriet, således at Erhvervsstyrelsen sendte anmeldelsens bilag i høring hos Udenrigsministeriet.

Erhvervsstyrelsen har oplyst, at idet anmeldelsen beroede på dokumenter og oplysninger klassificeret af de amerikanske myndigheder, og som Udenrigsministeriet delte med Erhvervsstyrelsen, var det Udenrigsministeriet og ikke Erhvervsstyrelsen, der var rette myndighed til at behandle spørgsmålet om afklassificering.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet den 27. februar 2019 kontaktede Erhvervsstyrelsen med henblik på aftale om proces for afklassificering hurtigst muligt.

Erhvervsstyrelsen har oplyst, at Udenrigsministeriet overfor styrelsen den 12. marts 2019 pr. mail meddelte, at dokumenterne med undtagelse af to var afklassificeret. Udenrigsministeriet oplyste, at der tidligere var foretaget høring af de amerikanske myndigheder over de indeholdte oplysninger i disse to klassificerede dokumenter, og at Fyns Politi havde modtaget en afklassificeret version af disse to dokumenter. Udenrigsministeriet har som ovenfor anført oplyst, at det pågældende uklassificerede dokument blev sendt til Fyns Politi den 2. oktober 2018.

Den 15. marts 2019 modtog Fyns Politi mail fra Erhvervsstyrelsen, der udelukkende videreformidlede Udenrigsministeriets svar om, at de klassificerede dokumenter ikke længere var klassificerede.

7. Den videre tilrettelæggelse af efterforskningen

SØIK har den 12. juli 2019 meddelt, at SØIK efter en fornyet vurdering af sagen - og for at sikre de bedste forudsætninger for den videre behandling og sagens fremdrift - har besluttet at overtage behandlingen af sagen.

Fyns Politi vil fortsat yde bistand til efterforskningen.

SØIK har oplyst, at sagen har særdeles høj prioritet i SØIK, og at der arbejdes meget intensivt med den videre efterforskning af sagen. Der er således sammensat et hold af meget erfarne og kompetente efterforskere og anklagere, der behandler sagen, og Fyns Politi bistår som nævnt SØIK med efterforskningen af sagen. Det kan oplyses, at efterforskningsgruppen ugentligt afrapporterer til SØIK's øverste ledelse om fremdriften i sagen, og SØIK orienterer løbende Rigsadvokaten om sagens udvikling.

8. Rigsadvokatens bemærkninger

Som anført i min redegørelse af 4. juli 2019 har der i pressen været fremsat kritik af SØIK's håndtering i sagen, herunder sagens placering ved Fyns Politi, tidsforløbet i sagen og det element, at Dan-Bunkering efter de i pressen gengivne oplysninger fortsatte leveringer til russiske selskaber efter at danske myndigheder var blevet advaret om forholdet af de amerikanske myndigheder.

For så vidt angår SØIK's visitering af sagen og dermed placeringen ved Fyns Politi, har SØIK som ovenfor gengivet afgivet en uddybet begrundelse for den foretagne vurdering i den forbindelse.

SØIK's visitering af sager vil selvsagt altid i nogen grad bero på et skøn og ske efter en samlet vurdering af sagens karakter og omstændigheder.

Det er min opfattelse, at den anvendte spindelvævsmodel, der er et supplement til § 2 i bekendtgørelsen om forretningsfordelingen mellem statsadvokaterne, og som normalt anvendes til visitering i SØIK, ikke er velegnet til visitering af sager af den foreliggende karakter, idet modellen er udviklet til visitering af traditionelle økonomiske sager, der er SØIK's primære sagsområde.

Som ovenfor anført besluttede SØIK den 12. juli 2019 at overtage den videre behandling af sagen. Jeg har taget SØIK's beslutning om sagens placering i SØIK fremover til efterretning. Jeg har tillige anmodet om løbende at blive orientering om sagens fremdrift.

Jeg har endvidere - bl.a. på baggrund af forløbet i Dan-Bunkering sagen - besluttet, at sager vedrørende overtrædelse af straffelovens § 110 c, stk. 3, der ikke behandles i PET, fremadrettet skal forankres og behandles i SØIK, således at SØIK - når sagen som anført ikke behandles i PET - reelt bliver enekompetent til behandling af denne type sager.

Det er min opfattelse, at sager af den omhandlede karakter oftest vil have en så væsentlig samfundsmæssig interesse og betydning, hvilket bestemmelsens placering i straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed tillige indikerer, at behandlingen efterforskningsmæssigt og anklagerfagligt med fordel kan samles ved én myndighed. Samlingen af sagerne fremadrettet vil endvidere efter min opfattelse sikre opsamling og lagring af viden om sagsområdet, idet antallet af sager for nuværende er få.

Henset til SØIK's sagsområde i øvrigt, som er beskrevet ovenfor pkt. 5, er det min opfattelse, at sager af denne karakter fremadrettet af de ovenfor anførte grunde bør behandles af SØIK.

Det er endvidere på denne baggrund - og henset til forløbet i sagen - samlet set min opfattelse, at det havde været rigtigst, at sagen efter modtagelsen af den skriftlige anmeldelse fra Erhvervsstyrelsen var forblevet i SØIK.

For så vidt angår det tidsmæssige forløb i denne sag er det som anført i min redegørelse af 4. juli 2019 Statsadvokaten i Viborgs og min opfattelse, at der i den indledende fase af efterforskningen ved Fyns Politi burde have været arbejdet mere proaktivt med sagen.

Det findes herunder meget beklageligt, at sagen reelt "lå stille" i politikredsen i mere end et år i perioden fra juni 2017 til sensommeren 2018.

Henset til sagens karakter og alvorlighed er det fortsat min opfattelse, at politikredsen burde have afsøgt mulighederne for at modtage supplerende materiale, der kunne danne grundlag for den indledende efterforskning ved f.eks. kontakt til PET eller Rigspolitiet som må antages at have kontakter i udlandet samt erfaring med afklassificering af materiale, ligesom kredsen burde have rettet henvendelse til Udenrigsministeriet på højere niveau med det formål at søge at få en mere specifik tilbagemelding vedrørende

sagens status og Udenrigsministeriets ageren i sagen, idet der i perioden blev foretaget adskillige sagsskridt i Udenrigsministeriet. Jeg henviser i den forbindelse til gennemgangen af kontakten disse myndigheder imellem ovenfor samt til det ovenfor anførte om Udenrigsministeriets løbende kontakt til de amerikanske myndigheder om afklassificering og forløbet af dette arbejde.

Efter modtagelsen af det yderligere materiale fra Danske Bank i september 2018 og Udenrigsministeriet i oktober 2018 burde efterforskningen endvidere efter min opfattelse på dette tidspunkt tillige have været fremmet med større hurtighed.

Det er således fortsat min opfattelse, at det samlede tidsforløb i sagen har været for langvarigt, hvorfor jeg som ovenfor anført har anmodet SØIK om løbende at blive orienteret om sagens fremdrift.

For så vidt angår spørgsmålet omkring standsning af Dan-Bunkerings leverancer til de russiske selskaber skal jeg bemærke, at Erhvervsstyrelsen er ansvarlig for håndteringen af sanktioner mod Syrien, hvilket understreges af, at Erhvervsstyrelsen allerede den 23. december 2016 rettede henvendelse til Dan-Bunkering om sagen og anmodede om en udtalelse, som Dan-Bunkering afgav den 26. januar 2017.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 4, meddelte Dan-Bunkering den 26. januar 2017, at man efter en levering i januar havde standset alle leverancer til de involverede selskaber, uagtet man ikke følte sig forpligtet hertil.

Imidlertid synes det af DR's dækning af sagen at fremgå, at der er foretaget en leverance i maj 2017.

Det må formodes, at den videre efterforskning vil be- eller afkræfte dette, og at efterforskningen blandt andet vil omfatte en klarlæggelse af det faktiske forløb, herunder tidspunkterne for Dan-Bunkerings levering af brændstof til de russiske selskaber og dermed tillige af Dan-Bunkerings ageren efter henvendelsen fra Erhvervsstyrelsen.

Jeg vil anmode SØIK om at afgive en supplerende udtalelse om spørgsmålet om standsning af det eventuelle strafbare forhold, når SØIK har det fornødne overblik over sagens faktiske omstændigheder.

Med venlig hilsen

Jan Reckendorff
Rigsadvokat