



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 7. marts 2025
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Jakob Laudrup
Sagsnr.: 2025-00377
Dok.: 3633529

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Ændring af reglerne om restriktive foranstaltninger)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1145 af 5. november 2024, som ændret senest ved § 1 i lov nr. 201 af 25. februar 2025, foretages følgende ændringer:

1. I § 110 c, stk. 2, ændres »4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år« til: »5 år eller under skærpende omstændigheder indtil 8 år«.

2. I § 110 c, stk. 3, ændres »forordninger« til: »Rådets foranstaltninger« og »tilsvarende sanktioner« til: »restriktive foranstaltninger«.

3. I § 110 c indsættes efter stk. 3 som nye stykker:

»Stk. 4. På samme måde som i stk. 2 straffes den, der overtræder lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, hvis overtrædelsen vedrører restriktive foranstaltninger.

Stk. 5. På samme måde som i stk. 2 straffes endvidere den, der, uden at forholdet er omfattet af stk. 4, handler med, importerer, eksporterer, sælger, køber, overfører, gennemfører transit med eller transporterer våben eller øvrige produkter på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr eller yder mæglervirksomhed eller teknisk bistand eller leverer andre tjenesteydelser med forbindelse til de nævnte våben og øvrige produkter, hvis adfærden er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger.«

Stk. 4 bliver herefter stk. 6.

4. I § 110 c, stk. 4, der bliver stk. 6, udgår », 2 eller 3«.

5. I § 110 c, stk. 4, der bliver stk. 6, indsættes som 2. pkt.:

»Begås en forbrydelse som nævnt i stk. 2-5 uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 3 år.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	4
2. Baggrund	5
3. Lovforslagets hovedpunkter	7
3.1. Strafbare handlinger i forhold til restriktive foranstaltninger	7
3.1.1. Gældende ret	7
3.1.1.1. Restriktive foranstaltninger	7
3.1.1.2. Straffeloven	9
3.1.1.3. Våbenembargo	13
3.1.1.4. Rejserestriktioner	16
3.1.2. Sanktionsdirektivet	17
3.1.3. Justitsministeriets overvejelser	19
3.1.4. Den foreslåede ordning	24
3.2. Sanktioner ved overtrædelse af restriktive foranstaltninger	25
3.2.1. Gældende ret	25
3.2.1.1. Straffeloven	25
3.2.1.2. Våbenloven	27
3.2.1.3. Udlændingeloven	27
3.2.2. Sanktionsdirektivet	27
3.2.3. Justitsministeriets overvejelser	29
3.2.4. Den foreslåede ordning	32
4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige	33
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.	33
6. Administrative konsekvenser for borgerne	33
7. Klimamæssige konsekvenser	33
8. Miljø- og naturmæssige konsekvenser	34
9. Forholdet til EU-retten	34

10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.....	34
11. Sammenfattende skema.....	34

1. Indledning

EU's restriktive foranstaltninger (sanktioner) er et centralt værktøj i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik til at forsvare EU's værdier og interesser, bevare fred og støtte demokrati, retstatsprincipper, menneskerettigheder og den internationale retsorden samt styrke international sikkerhed. EU pålægger sanktioner som reaktion på bl.a. alvorlige folkeretsbrud, herunder menneskerettighedskrænkelser eller krænkelser af andre internationale normer.

Den 24. april 2024 blev direktiv 2024/1226 om EU's restriktive foranstaltninger vedtaget. Direktivets formål er at fastsætte minimumsreglerne om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af EU's restriktive foranstaltninger. Direktivet er omfattet af det danske retsforbehold og er således ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Selv om direktivet er omfattet af retsforbeholdet, ønsker regeringen at fastsætte regler, der svarer til dele af direktivet. Det er vigtigt for regeringen, at der sikres en effektiv anvendelse og håndhævelse af EU's restriktive foranstaltninger, og at der er sammenhæng mellem medlemsstaternes nationale regler om overtrædelse af EU's restriktive foranstaltninger.

Det er vigtigere end nogensinde før, at vi står sammen i EU mod nye globale udfordringer. Eksempelvis er de økonomiske sanktioner mod Rusland et tydeligt eksempel på, at et samlet EU kan bruge sanktioner som et centralt værktøj til at adressere alvorlige folkeretsbrud og fremme udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål. Sanktionerne bidrager til at opretholde pres på Rusland og reducerer Ruslands muligheder for at generere indtægter til at finansiere sin ulovlige angrebskrig mod Ukraine.

Det foreslås på denne baggrund bl.a. at hæve strafferammen for forsætlige overtrædelser af restriktive foranstaltninger i straffeloven fra fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder indtil 4 år til fængsel indtil 5 år eller under skærpende omstændigheder indtil 8 år.

Det foreslås desuden at sikre, at overtrædelse af restriktive foranstaltninger om våbenembargoer kan straffes med fængsel indtil 5 år eller under skærpende omstændigheder indtil 8 år.

Det foreslås endvidere at sikre, at overtrædelse af EU's restriktive foranstaltninger i form af en våbenembargo udgør en strafbar handling, og at overtrædelse heraf kan straffes med fængsel indtil 5 år eller under skærpende omstændigheder indtil 8 år.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 25. maj 2022 på baggrund af situationen i Ukraine et forslag til Rådets afgørelse om at tilføje overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger som et kriminalitetsområde i henhold til TEUF artikel 83, stk. 1.

Efter TEUF artikel 83, stk. 1, første afsnit, kan Europa-Parlamentet og Rådet ved direktiv efter den almindelige lovgivningsprocedure fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag. Der er efter andet afsnit tale om følgende kriminalitetsområder: Terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet.

Efter TEUF artikel 83, stk. 1, tredje afsnit, kan Rådet på baggrund af udviklingen i kriminaliteten vedtage en afgørelse om andre kriminalitetsområder, der opfylder de i dette stykke omhandlede kriterier. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Rådet vedtog enstemmigt den 28. november 2022 afgørelse (EU) 2022/2332 om at tilføje overtrædelse af restriktive foranstaltninger til listen over kriminalitetsområder, jf. EU-Tidende 2022, nr. L 308, side 18 ff. Af afgørelsens præambelbetragtning nr. 7 ff. fremgår bl.a., at den udvikling, der opleves inden for kriminalitet, i kølvandet på Ruslands angrebskrig mod Ukraine udgør ekstraordinære omstændigheder, og at overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger bør identificeres som et

kriminalitetsområde for at sikre en effektiv gennemførelse af Unionens politik om restriktive foranstaltninger.

På baggrund af rådsafgørelsen fremsatte Kommissionen den 2. december 2022 et forslag til direktiv om definition af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Forslaget blev den 24. april 2024 vedtaget, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1226 af 24. april 2024 om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger og om ændring af direktiv (EU) 2018/1673, jf. EU-Tidende, L af 24. april 2024 (sanktionsdirektivet).

Som det fremgår af sanktionsdirektivets præambelbetragtning nr. 39, er sanktionsdirektivet omfattet af Danmarks retsforbehold, jf. artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsområde (TEUF). Sanktionsdirektivet er således ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Sanktionsdirektivet skal være gennemført af de medlemsstater, der er forpligtet af direktivet, senest den 20. maj 2025, jf. sanktionsdirektivets artikel 20, stk. 1.

Formålet med sanktionsdirektivet er at fastsætte minimumsregler for, hvad der anses for strafbare handlinger, og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Sanktionsdirektivet indeholder således krav om, at en bestemt adfærd skal anses som en strafbar handling, og at disse strafbare handlinger skal kunne straffes med bestemte sanktioner.

Direktivet indeholder desuden krav om juridiske personers ansvar og straf, skærpende og formildende omstændigheder, indefrysning og konfiskation, forældelsesfrister samt jurisdiktion.

Direktivet stiller endvidere krav om whistleblowere, koordinering og samarbejde mellem nationale myndigheder samt mellem medlemsstaternes nationale myndigheder og europæiske myndigheder, statistisk data samt evaluering, rapportering og revision.

Det er Justitsministeriets vurdering, at dansk ret i høj grad allerede svarer til kravene i direktivet. Der er dog samtidig vurderingen, at direktivet giver

anledning til at ændre visse regler om, hvad der udgør strafbare handlinger, jf. pkt. 3.1, og af sanktionerne for at begå sådanne handlinger, jf. pkt. 3.2.

3. Lovforslagets hovedpunkter

3.1. Strafbare handlinger i forhold til restriktive foranstaltninger

3.1.1. Gældende ret

3.1.1.1. Restriktive foranstaltninger

FN kan vedtage restriktive foranstaltninger på grundlag af FN-pagten. Dette sker ved en beslutning truffet af FN's sikkerhedsråd i medfør af FN-pagtens artikel 41, jf. artikel 39. Sådanne beslutninger er folkeretligt forpligtende for Danmark, men skal gennemføres i dansk ret for at få retsvirkninger. Dette kan ske ved, at FN's resolutioner gennemføres af EU som restriktive foranstaltninger, jf. nedenfor, men kan også gennemføres ved udstedelse af kongelig anordning efter forhandling med Udenrigspolitisk Nævn, jf. § 1 i lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers Pagt, jf. lovbekendtgørelse nr. 1079 af 17. september 2010. Som eksempel kan henvises til kongelig anordning nr. 87 af 7. februar 2003 om visse forholdsregler mod Liberia, der gennemførte FN's sikkerhedsråds resolution nr. 1408 af 6. maj 2003 om bl.a. forbud mod levering af våben og krigsmateriel til Liberia.

EU's vedtagelse af restriktive foranstaltninger sker på grundlag af bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i TEU. Målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik fremgår af TEU artikel 21, som bl.a. omfatter at værne om Unionens værdier, sikkerhed, uafhængighed og integritet, at konsolidere og styrke demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og folkerettens principper og at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed i overensstemmelse med formålene og grundsætningerne i bl.a. De Forenede Nationers pagt. Efter TEU artikel 29 kan Rådet vedtage afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter. Medlemsstaterne drager omsorg for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med Unionens holdninger. Såfremt afgørelsen indeholder bestemmelser, der vedrører et område, som EU har kompetence til at regulere, kan EU vedtage yderligere foranstaltninger. F.eks. vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger, såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af f.eks. TEU artikel 29, tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, jf. TEUF artikel 215, stk. 1.

Der kan i øvrigt henvises til Rådets retningslinjer for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger (sanktioner) som led i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som senest er opdateret den 4. maj 2018 (dokumentnummer: 5664/18). Det bemærkes, at retningslinjernes afsnit B.7 fremhæver våbenembargo og indrejserestriktioner som foranstaltninger, der skal gennemføres direkte af medlemsstaterne, som er forpligtede hertil i henhold til TEU artikel 29.

De restriktive foranstaltninger kan være mangeartede. Som eksempel kan nævnes Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, jf. EU-Tidende 2014, nr. L 229, side 1 ff. Forordningen blev til på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Europa-Kommissionen på baggrund af Rådets afgørelse (FUSP) 2014/512 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, jf. EU-Tidende 2014, nr. L 229, side 1 ff. Forordningen er ændret flere gange siden, senest ved Rådets forordning (EU) 2025/ 395 af 24. februar 2025, jf. EU-Tidende, L af 24. februar 2025.

Forordningen forbyder bl.a. direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere skydevåben og dele, væsentlige komponenter og ammunition hertil til Rusland, jf. artikel 2aa. Efter artikel 3h er det desuden forbudt direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere luksusvarer, der er opført i bilag XVIII, til Rusland. Bilag XVIII nævner bl.a. trøfler (nr. 3, ex 0709 56 00) og champagne (nr. 4, ex 2204 10 11).

Forordningen forbyder endvidere direkte eller indirekte at importere, købe og overføre produkter, jf. produktlisten i bilag XXI, der har oprindelse i Rusland eller eksporteres fra Rusland, jf. artikel 3i. Bilag XXI nævner bl.a. kaviar og træ.

Som et andet eksempel kan nævnes Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27. december 2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme, jf. EF-Tidende 2001, nr. L 344, side 70 ff., og Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, jf. EF-tidende 2002, nr. L 139, side 9 ff.

Det fremgår af forordningens præambel, at den gennemfører FN's sikkerhedsråds resolution nr. 1390 (2002) af 16. januar 2002.

Disse to forordninger henviser som hjemmel til artikel 60, 301 og 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-Traktaten) samt til fælles holdning (FUSP) 2002/402 om restriktive foranstaltninger mod Usama bin Laden, medlemmer af Al-Qaida-organisationen, Taliban samt andre personer, grupper, foretagender og enheder, der har tilknytning hertil, jf. EF-tidende 2002, nr. L 139, side 4 ff., der siden er afløst af Rådets afgørelse (FUSP) 2016/1693 af 20. september 2016 om restriktive foranstaltninger over for ISIL (Da'esh) og al-Qaeda samt personer, grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, jf. EU-Tidende 2016, nr. L 255, side 25 ff. De to fælles holdninger henviser til henholdsvis artikel 15 i den tidligere EU-traktat og artikel 29 i den nugældende.

3.1.1.2. Straffeloven

Straffelovens § 110 c vedrører straf for den, der overtræder bestemmelser eller forbud, som i henhold til lov måtte være givet til værn for statens forsvars- eller neutralitetsforanstaltninger eller til gennemførelse af statens forpligtelser som medlem af Forenede Nationer (FN), eller overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i nærmere opregnede bestemmelser i EF-Traktaten og TEUF.

Straffelovens § 110 c, stk. 1 og 2, vedrører henholdsvis forsvars- og neutralitetsforanstaltningerne og forpligtelser som medlem af FN. Reglerne i stk. 2 suppleres af lov om visse forholdsregler i henhold til de Forenede Nationers Pagt, jf. lovbekendtgørelse nr. 1079 af 17. september 2010, der giver hjemmel til ved kongelig anordning at træffe foranstaltninger til gennemførelse af beslutninger, der er truffet i FN's sikkerhedsråd.

Bestemmelserne i stk. 1 og 2 fandtes oprindeligt i straffelovens § 104, nr. 3. Ved lov nr. 225 af 7. juni 1952 blev bestemmelsen nyaffattet og flyttet til § 110 c. Ved lov nr. 228 af 8. juni 1985 blev bestemmelsen nyaffattet med et indhold svarende i det væsentlige til det nugældende stk. 1 og 2.

Efter straffelovens § 110 c, stk. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller artikel 215 eller

352 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Straffelovens § 110 c, stk. 3, blev indført ved lov nr. 389 af 28. maj 2003, mens henvisningen til artikel 215 og 352 blev tilføjet ved lov nr. 611 af 14. juni 2011 som følge af ikrafttrædelsen af Lissabon-Traktaten.

Bestemmelsen omfatter overtrædelser af enhver forordning, der vedtages for at udmønte EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske vedtagelser om sanktioner over for tredjelande, grupper, enheder eller bestemte enkeltpersoner, jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 6258.

Ved § 1, nr. 7, i lov nr. 218 af 31. marts 2004, skete der en udmålingsteknisk nyaffattelse af bestemmelse, hvor bl.a. straffen for uagtsomhed blev flyttet til et nyt stk. 4.

En del af gerningsindholdet i straffelovens § 110 c, stk. 3, er, at forordningen tager sigte på helt eller delvist at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for EU eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Baggrunden for at tilføje tilsvarende sanktioner over for enkeltperson, grupper af personer eller juridiske personer i straffelovens § 110 c, stk. 3, var ifølge forarbejderne, at Rådet havde vedtaget sanktioner rettet mod personer, der har (eller har haft) en særlig tilknytning til bestemte tredjelande, og personer, som ikke har den særlige tilknytning til et bestemt tredjeland, jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 6255-6257.

Udtrykket »tilsvarende sanktioner« sigter ifølge forarbejderne til de former for sanktioner, som kunne fastsættes over for tredjelande efter henholdsvis artikel 60 og 301 i EF-Traktaten, jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 6259.

EF-Traktatens artikel 301 angik foranstaltninger med henblik på helt eller delvist at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, det vil sige handelsmæssige eller økonomiske sanktioner,

mens der efter EF-Traktatens artikel 60 kunne vedtages foranstaltninger med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger. Som eksempler på foranstaltninger, som er vedtaget i medfør af de to bestemmelser, nævner forarbejderne indefrysning af økonomiske midler, forbud mod at stille finansielle tjenesteydelser til rådighed, forbud mod at importere diamanter og forbud mod at yde, sælge, levere eller overføre teknisk rådgivning, teknisk bistand eller oplæring i militær virksomhed jf. Folketingstidende 2002-03, tillæg A, side 6259.

Ved lov nr. 611 af 14. juni 2011 blev henvisningen til EF-Traktatens artikel 60 og 301 ændret til en henvisning til TEUF artikel 215 som følge af, at Lissabon-traktaten trådte i kraft. I forarbejderne til loven angives det, at TEUF artikel 215 er trådt i stedet for EF-Traktatens artikel 60 og 301, hvorfor der blev indsat en henvisning til TEUF artikel 215, jf. Folketingstidende 2010-11 (1. samling), tillæg A, L 174 som fremsat, side 8. Det anføres samme sted, at ændringen alene var af redaktionel karakter.

Af TEUF artikel 215, stk. 1, fremgår det, at såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen. Det underretter Europa-Parlamentet herom.

Af TEUF artikel 215, stk. 2, fremgår det, at såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, giver mulighed herfor, kan Rådet efter proceduren i stk. 1 vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

Det er en grundlæggende betingelse for strafansvar, at der foreligger subjektiv skyld hos gerningspersonen. Det følger af straffelovens § 19, at tilregnelleskravet ved overtrædelser af straffeloven som udgangspunkt er forsæt, mens det ved overtrædelse af særlovgivningen er tilstrækkeligt med uagtsomhed. Uagtsomme overtrædelser af straffeloven straffes kun, hvis det er særligt hjemlet.

På denne baggrund vil det være en betingelse for at kunne straffe for overtrædelse af straffelovens § 110 c, stk. 3, at gerningspersonen har handlet forsætligt. Det fremgår imidlertid af straffelovens § 110 c, stk. 4, at overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 3, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, hvis overtrædelsen bliver begået uagtsomt. Der er derfor også mulighed for at straffe for uagtsomme overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 3, jf. stk. 4.

Efter straffelovens § 114 h straffes med fængsel indtil 8 år den, der under skærpende omstændigheder i strid med lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben m.v. udfører produkter med dobbelt anvendelse uden tilladelse, til brug for myndighedernes afgørelser om produkter med dobbelt anvendelse giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger af betydning for sagens afgørelse eller handler i strid med vilkår, der er fastsat i myndighedernes afgørelser om produkter med dobbelt anvendelse.

Bestemmelsen vedrører området for produkter med dobbelt anvendelse, som bl.a. er reguleret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/821 af 20. maj 2021 om en EU-ordning for kontrol med eksport, mæglervirksomhed, teknisk bistand, transit og overførsel i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse, jf. EU-Tidende 2021, nr. L 206, side 1 ff., og i en række nationale regler, herunder lov om anvendelsen af visse af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelse til tredjelande m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 635 af 9. juni 2011, der senest er ændret ved lov nr. 641 af 11. juni 2024, og bekendtgørelse nr. 694 af 29. maj 2024 om kontrol med eksport m.v. af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse. I sammenhæng med området for restriktive foranstaltninger forudsættes det, at restriktive foranstaltninger om produkter med dobbelt anvendelse, der bliver vedtaget i en afgørelse efter TEU artikel 29, efterfølgende vedtages efter TEUF artikel 215. Overtrædelser af disse restriktive foranstaltninger er således omfattet af straffelovens § 110 c.

Efter straffelovens § 21, stk. 1, kan handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse, straffes som forsøg, når handlingerne ikke fuldbyrdes. Det er dog en betingelse efter straffelovens § 21, stk. 3, hvis andet ikke er bestemt, at der for lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder.

Derudover følger det af straffelovens § 23, stk. 1, at alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til overtrædelse af en given straffebestemmelse, kan straffes.

3.1.1.3. Våbenembargo

Som et vigtigt værktøj i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik findes restriktive foranstaltninger i form af våbenembargoer. Disse restriktive foranstaltninger bliver almindeligvis vedtaget som en afgørelse fra Rådet efter TEU artikel 29, der ikke samtidig eller senere bliver vedtaget i en retsakt efter TEUF artikel 215. Som eksempel kan nævnes Rådets afgørelse (FUSP) 2024/1804 af 24. juni 2024 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Haiti, jf. EU-Tidende, L af 24. juni 2024.

En afgørelse fra Rådet, hvor der fastsættes en våbenembargo, kan f.eks. indeholde forbud mod bestemte former for adfærd eller bestemte forpligtigelser, der skal overholdes. Afgørelsen kan være afgrænset til et specifikt anvendelsesområde, f.eks. en våbenembargo rettet mod et land eller en fysisk person. Afgørelsen kan også være afgrænset i forhold til, hvilke produkter der omfattes af afgørelsen, og afgørelsen kan indeholde undtagelser til forbuddet i våbenembargoen, f.eks. ved humanitært arbejde.

Overholdelsen af forpligtelser, der følger af en våbenembargo bestemt af FN, OECD og EU, sikres bl.a. ved de krav om tilladelser og forbud, der fremgår af lov om våben og eksplosivstoffer m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1736 af 26. august 2021, som senest er ændret ved lov nr. 665 af 11. juni 2024 (våbenloven), og de administrative forskrifter, der er udstedt i medfør heraf.

Det fremgår f.eks. af våbenlovens § 1, stk. 1, at det er forbudt uden tilladelse af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, at indføre de våben, der fremgår af våbenlovens § 1, stk. 1.

Det fremgår desuden af våbenlovens § 6, stk. 1, at det er forbudt uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, at udføre de våben m.v., som er oplistet i § 6, stk. 1, nr. 1-9, herunder materiel til krigsførelse. Det følger af bekendtgørelse nr. 1635 af 20. december 2024 om anvendelsesområdet for krigsmaterielloven og udførselsforbuddet i våbenloven, at våbenlovens § 6, stk. 1, omfatter materiel til krigsførelse, som er anført i bilag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6. maj 2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet med senere ændringer, der efter direktivets artikel 13 skal svare til den til enhver tid gældende Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr vedtaget af Rådet.

Det bemærkes, at transit af våben, ammunition og eksplosivstoffer gennem Danmark anses for en indførsel efterfulgt af en udførsel. Der vil i sådanne tilfælde være krav om en indførsels- og udførselstilladelse, jf. våbenlovens § 1, stk. 1, og § 6, stk. 1.

Det fremgår endvidere af våbenlovens § 7 a, stk. 1, at justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren kan fastsætte bestemmelser om forbud mod transport af de i § 6, stk. 1, nævnte våben m.v. mellem andre lande end Danmark, når der er tale om nærmere bestemte modtagerlande eller afsenderlande. Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at det er forudsat, at alle lande, som er omfattet af en juridisk bindende FN- eller EU-våbenembargo, skal være omfattet af forbuddet, og som det klare udgangspunkt også lande, der er omfattet af ikke juridisk bindende FN- og OSCE-våbenembargoer, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 5814.

Bemyndigelsen i § 7 a, stk. 1, er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1128 af 29. oktober 2024 om transport af våben m.v. mellem andre lande end Danmark. Det følger bl.a. af bekendtgørelsens § 1, stk. 1, at det er forbudt at transportere de i stk. 3 nævnte våben m.v. mellem andre lande end Danmark, når transporten sker til et af de oplistede lande, f.eks. Burma og Venezuela.

Efter våbenlovens § 7 a, stk. 2, er det forbudt at erhverve, sælge, levere, transportere eller på anden måde overføre de i stk. 1 nævnte våben m.v. fra ét land til et andet, hvis der ikke fra de kompetente myndigheder i afsender- og modtagerlandet og eventuelle transitlande foreligger de efter lovgivningen i vedkommende lande nødvendige tilladelser til henholdsvis udførsel, indførsel og transit, eller hvis våbnene ikke er mærket i overensstemmelse med lovgivningen i vedkommende lande. Forbuddet mod at erhverve, sælge, levere, transportere eller på anden måde overføre umærkede våben m.v. omfatter ikke midlertidig indførsel, herunder transit.

Det fremgår yderligere af våbenlovens § 7 b, stk. 1, at det er forbudt uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, som mellemmand at forhandle eller arrangere transaktioner, som indebærer overførsel af de i § 6, stk. 1, nævnte våben m.v. mellem lande uden for EU, eller at købe eller sælge de i § 6, stk. 1, nævnte våben m.v. som led i en overførsel mellem lande uden for EU eller i øvrigt arrangere en sådan overførsel som ejer af de nævnte våben m.v.

Efter våbenlovens § 7 b, stk. 2, gælder forbuddet i stk. 1 ikke handlinger, som foretages i et andet EU-land, eller handlinger, som foretages uden for EU af personer med fast bopæl i udlandet.

Mæglervirksomhed er desuden reguleret i § 45 a i bekendtgørelse nr. 2531 af 20. december 2021 om våben og ammunition m.v. (våbenbekendtgørelsen), der er fastsat i medfør af våbenlovens § 4 b, stk. 3, hvorefter Justitsministeren kan fastsætte bestemmelser om vilkår for godkendelse og registrering af våbenmæglere. Det følger af våbenbekendtgørelsens § 45 a, at erhvervsmæssig aktivitet foretaget af en fysisk eller juridisk person, der helt eller delvist omfatter forhandling eller tilrettelæggelse af transaktioner med henblik på køb, salg eller levering af skydevåben, væsentlige dele heraf eller ammunition eller tilrettelæggelse af overførsel af skydevåben, væsentlige dele eller ammunition inden for en medlemsstat, mellem to medlemsstater, fra en medlemsstat til et tredjeland eller fra et tredjeland til en medlemsstat, kræver tilladelse fra politiet.

Det fremgår yderligere af våbenlovens § 7 c, stk. 1, at det er forbudt at yde teknisk bistand, som defineret i stk. 2, uden for EU vedrørende kemiske, biologiske eller nukleare våben og missiler, der er specielt udformet eller modificeret til fremføring af sådanne våben. Forbuddet bliver begrænset af stk. 3, der bl.a. undtager overførsel af information, der er frit tilgængeligt for offentligheden. Justitsministeren kan derudover dispensere fra forbuddet efter stk. 4.

På den baggrund kan indførsel, udførsel, transport, visse tilfælde af våbenmæglervirksomhed og teknisk bistand i strid med en våbenembargo således håndhæves ved administration af de gældende regler i våbenloven.

Visse overtrædelser af våbenloven straffes efter våbenlovens § 10, stk. 1, mens der i forskrifter, som udfærdiges efter loven, kan fastsættes straf med hjemmel i våbenlovens § 10, stk. 5. Der kan efter omstændigheder også straffes efter straffeloven. For så vidt angår straffen for overtrædelse af våbenloven og straffeloven henvises til pkt. 3.2.1.

3.1.1.4. Rejserestriktioner

Som et andet vigtigt redskab i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik findes indførelsen af indrejserestriktioner. Det fremgår af sanktionsdirektivets præambelbetragtning nr. 7, at Unionens restriktive foranstaltninger indeholder indrejserestriktioner (rejseforbud), som bør være omfattet af

dette direktiv. Sådanne foranstaltninger, der normalt fastsættes i en rådsafgørelse, som vedtages på grundlag af artikel 29 i TEU og gennemføres i national ret, pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at forhindre udpegede personer i at rejse ind i eller gennem alle zoner i en medlemsstats område.

Efter udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 3, fastsættes der et indrejseforbud, hvorefter den pågældende udlænding ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig på det i afgørelsen fastsatte område, når udlændingen er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union.

Det følger af udlændingelovens § 32, stk. 6, 2. pkt., at indrejseforbuddet regnes fra den dato, hvor udlændingen opfylder betingelser for at blive meddelt indrejseforbud efter bestemmelserne i bl.a. udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 3. Det vil sige, at selve indførelsen af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse over for udlændinge medfører, at de pågældende udlændinge har indrejseforbud i Danmark.

Det følger desuden af udlændingelovens § 32, stk. 8, nr. 3, at et indrejseforbud bortfalder, når den pågældende ophører med at være omfattet af de restriktive foranstaltninger som nævnt i udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 3.

Det bemærkes, at udlændingemyndigheder efter udlændingelovens § 58 g, stk. 2, kan indberette en udlænding, der ikke er statsborger i et Schengenland eller et land, der er tilsluttet Den Europæiske Union, som uønsket til SIS, hvis udlændingen er omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsninger med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af De Forenede Nationer eller Den Europæiske Union.

Indrejse her i landet i strid med et indrejseforbud straffes efter udlændingelovens § 59 b. For så vidt angår straffen for overtrædelse af et indrejseforbud henvises til pkt. 3.2.1.

3.1.2. Sanktionsdirektivet

Efter sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, skal de medlemsstater, der er forpligtet af sanktionsdirektivet, sikre, at nærmere bestemt adfærd, der er

oplistet i litra a-i, udgør en strafbar handling, når der handles forsætligt og i strid med et forbud eller en forpligtelse, der udgør en af Unionens restriktive foranstaltninger, eller en national bestemmelse til gennemførelse af en af Unionens restriktive foranstaltninger, hvor disse skal gennemføres i national ret.

Unionens restriktive foranstaltninger defineres i sanktionsdirektivets artikel 2, nr. 1, som restriktive foranstaltninger vedtaget af Unionen på grundlag af TEU artikel 29 og TEUF artikel 215.

De strafbare handlinger omfatter, jf. sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, bl.a. at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for en udpeget person, enhed eller organ (litra a), at undlade at indefryse pengemidler eller økonomiske ressourcer, der tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af en udpeget person eller enhed eller et udpeget organ (litra b), og at gøre det muligt for udpegede fysiske personer at rejse ind i eller gennem en medlemsstats område (litra c).

De strafbare handlinger omfatter desuden, jf. sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, at handle med, importere, eksportere, sælge, købe, overføre, gennemføre transit med eller transportere varer samt at yde mæglervirksomhed eller teknisk bistand eller levere andre tjenesteydelser med forbindelse til disse varer, hvor forbuddet mod eller begrænsningen af denne adfærd udgør en af Unionens restriktive foranstaltninger. Ifølge sanktionsdirektivets præambelbetragtning nr. 10 omfatter begrebet »varer« produkter såsom militærteknologi og -udstyr, varer, software og teknologi, der er opført på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr vedtaget af Rådet den 20. februar 2023, jf. EU-Tidende 2023, nr. C 72, side 2 ff., eller er opført i bilag I og IV til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/821, jf. EU-Tidende 2021, nr. L 206, side 1 ff.

De strafbare handlinger omfatter endvidere, jf. sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra h, en række nærmere opregnede omgåelseshandlinger. Det kan f.eks. være at omgå Unionens restriktive foranstaltninger ved at afgive urigtige oplysninger eller vildledende oplysninger med henblik på at skjule det forhold, at f.eks. en udpeget person er den endelige ejer af pengemidler, som skal indefrysnes (nr. 2), eller at omgå Unionens restriktive foranstaltninger ved ikke at overholde en forpligtelse til at give de kompetente administrative myndigheder oplysninger om indefrosne pengemidler på medlemsstaternes område, som tilhører en udpeget person,

og som ikke er indfrosset, når sådanne oplysninger var indhentede i forbindelse med udøvelse af en erhvervsmæssige forpligtelse (nr. 4)

De strafbare handlinger omfatter yderligere, jf. sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra i, at overtræde eller ikke opfylde betingelser i tilladelser udstedt af kompetente myndigheder (litra i).

I sanktionsdirektivet forstås med en udpeget person, enhed eller organ en fysisk eller juridisk person, enhed eller organ, der er omfattet af Unionens restriktive foranstaltninger, jf. sanktionsdirektivets artikel 2, nr. 2.

Sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 2, giver mulighed for at opstille en bagatelgrænse for enkelte af de strafbare handlinger, der er nævnt i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1. Det kan f.eks. bestemmes, at visse former for adfærd, der involverer pengemidler, økonomiske ressourcer, varer, tjenesteydelser, transaktioner eller aktiviteter under 10.000 EUR, ikke udgør en strafbar handling. Sanktionsdirektivet bestemmer dog, at det skal sikres, at bagatelgrænsen kan nås, hvis en lovovertræder begår flere former for adfærd, som er tilknyttet og af samme art.

Efter sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 3, skal de medlemsstater, der er forpligtet af sanktionsdirektivet, desuden sikre, at der også kan straffes for grov uagtsomhed i relation til artikel 3, stk. 1, litra e, eller i det mindste hvor adfærden vedrører produkter, der er opført på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr, eller produkter med dobbelt anvendelse, der er opført i bilag I og IV til forordning (EU) 2021/821, jf. EU-Tidende 2021, nr. L 206, side 1. Ifølge sanktionsdirektivets præambelbetragtning nr. 4 bør begrebet »grov uagtsomhed« fortolkes i overensstemmelse med national ret under hensyntagen til relevant retspraksis fra EU-Domstolen.

Sanktionsdirektivet indeholder endvidere bestemmelser om forsøg og medvirken. Efter sanktionsdirektivets artikel 4 skal de medlemsstater, der er forpligtet af sanktionsdirektivet, sikre, at anstiftelse af og medvirken til at begå en af de lovovertrædelser, der er omfattet af artikel 3, kan straffes som en strafbar handling, og sikre, at et forsøg på visse nærmere opregnede lovovertrædelser i artikel 3 kan straffes som en strafbar handling.

3.1.3. Justitsministeriets overvejelser

3.1.3.1. Nedenfor behandles først tilfælde, hvor en restriktiv foranstaltning bliver vedtaget i en EU-retsakt (f.eks. en forordning) efter TEUF artikel 215. Dernæst behandles tilfælde, hvor den restriktive foranstaltning bliver

vedtaget i en afgørelse efter TEU artikel 29, og hvor medlemsstaterne står for gennemførelsen af foranstaltningen. Herefter behandles spørgsmålet om uagtsomhed samt forsøg og medvirken.

3.1.3.2. Efter sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne, som er forpligtet af sanktionsdirektivet, sikre, at den nærmere oplyste adfærd udgør en strafbar handling, når der handles forsætligt og i strid med et forbud eller en forpligtelse, der udgør en af Unionens restriktive foranstaltninger. Dette tager sigte på tilfælde, hvor en restriktiv foranstaltning bliver vedtaget i en EU-retsakt (f.eks. en forordning) efter TEUF artikel 215.

Straffelovens § 110 c, stk. 3, pålægger straf for overtrædelse af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i bl.a. TEUF artikel 215. Det er på den baggrund vurderingen, at de danske regler på denne punkt som udgangspunkt lever op til kravene i sanktionsdirektivet. Der lægges dog op til at foretage visse justeringer af § 110 c, stk. 3, for at sikre, at bestemmelsen stemmer overens med TEUF artikel 215.

Det følger af straffelovens § 110 c, stk. 3, at der alene kan straffes for overtrædelse af bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger. Bestemmelsen lægger sig op ad TEUF artikel 215, som dog ikke angiver nærmere, at Rådet skal vedtage foranstaltninger i form af forordninger. For at sikre, at der kan straffes for overtrædelse af retsakter, der ikke vedtages som forordninger, lægges der op til at ændre ordlyden af straffelovens § 110 c, stk. 3, således at der kan straffes for overtrædelser af alle typer af retsakter omfattet af TEUF artikel 288, f.eks. afgørelser.

Det bemærkes, at det vil være en forudsætning for at straffe fysiske og juridiske personer for overtrædelse af restriktive foranstaltninger efter straffelovens § 110 c, stk. 3, at foranstaltningerne er umiddelbart anvendelige over for disse personer.

Efter ordlyden af straffelovens § 110 c, stk. 3, straffes den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i EF-Traktaten eller artikel 215 eller 352 i TEUF, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelse med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union. Endvidere straffes den, der

overtræder tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Det første led af betingelsen (»som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelse med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union«) lægger sig op ad TEUF artikel 215, stk. 1, hvorefter Rådet vedtager de nødvendige foranstaltninger på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen, såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af TEU afsnit V, kapitel 2, tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande.

Det andet led af betingelsen (»der overtræder tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer«) lægger sig op ad TEUF artikel 215, stk. 2, hvorefter Rådet efter proceduren i stk. 1 vedtager restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder, såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af TEU afsnit V, kapitel 2, giver muligheder herfor.

Det er ikke umiddelbart præcist ud fra ordlyden af straffelovens § 110 c, stk. 3, andet led, om »tilsvarende sanktioner« også indebærer et krav om, at sanktionerne over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer skal tage sigte på helt eller delvist at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med disse personer. En sådan betingelse fremgår ikke af TEUF artikel 215, stk. 2, der blot fastslår, at der efter proceduren i stk. 1 kan vedtages restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

Af forarbejderne til straffelovens § 110 c, stk. 3, er det heller ikke tydeligt, om henvisningen til tilsvarende sanktioner stiller krav om, at der skal være et sigte med helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske eller finansielle forbindelser.

For at præcisere, at restriktive foranstaltninger over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer er strafbare efter straffelovens § 110 c, stk. 3, uanset om de tager sigte på helt eller delvist at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande, er det Justitsministeriets opfattelse, at dette sidste led af gerningsindholdet bør tilpasses ordlyden af TEUF artikel 215, stk. 2.

3.1.3.3. Efter sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne, som er forpligtet af sanktionsdirektivet, også sikre, at den nærmere oplyste adfærd udgør en strafbar handling, når der handles forsætligt og i strid med et forbud eller en forpligtelse, der fastsat i en national bestemmelse til gennemførelse af en af Unionens restriktive foranstaltninger, hvor disse skal gennemføres i national ret. Dette tager sigte på tilfælde, hvor den restriktive foranstaltning bliver vedtaget i en afgørelse efter TEU artikel 29, og hvor medlemsstaterne står for gennemførelsen af foranstaltningen.

Dette er tilfældet for våbenembargoer og indrejserestriktioner. Sådanne foranstaltninger vedtages i en afgørelse efter TEU artikel 29, som ikke samtidig eller senere i det hele bliver vedtaget i en retsakt efter TEUF artikel 215. Det er således op til medlemsstaterne at gennemføre foranstaltningerne i national ret.

For så vidt angår rejserestriktioner følger det af udlændingelovens § 32, stk. 1, nr. 3, at der fastsættes et indrejseforbud for udlændinge omfattet af restriktive foranstaltninger i form af begrænsning med hensyn til indrejse og gennemrejse besluttet af Den Europæiske Union. Af udlændingelovens § 32, stk. 6 og 8, følger det, at indrejseforbuddets start- og sluttidspunkt fastlægges efter, hvornår foranstaltningen om rejserestriktioner vedtages og ophæves af EU. En overtrædelse af et indrejseforbud er strafbart efter udlændingelovens § 59 b. Der fastsættes således indrejseforbud over for personer, der omfattes af EU's restriktive foranstaltninger om rejserestriktioner, og en overtrædelse heraf udgør en strafbar handling.

Det følger af sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra c, at det skal udgøre en strafbar handling, når en person gør det muligt for en sanktioneret person at rejse ind i eller gennem en medlemsstats område i strid med de vedtagne rejserestriktioner. Det må antages at være strafbart efter udlændingelovens § 59 b som medvirken efter straffelovens almindelige regler om medvirken.

For så vidt angår våbenembargo følger det af sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, at det skal udgøre en strafbar handling, når en person handler med, importerer, eksporterer, sælger, køber, overfører, gennemfører transit med eller transporterer våben m.v. samt yder mæglervirksomhed eller teknisk bistand eller leverer andre tjenesteydelser med forbindelse til disse våben m.v., hvor forbuddet mod eller begrænsningen af denne adfærd udgør en restriktiv foranstaltning.

Der oplistes således flere former for adfærd omhandlende våben og en række andre genstande, som skal være strafbare, hvis adfærden strider mod en våbenembargo. Dele af den beskrevne adfærd kan genfindes i de regler, der er fastsat i våbenloven eller forskrifter udstedt i medfør af våbenloven.

Det fremgår bl.a. af våbenlovens § 1, at det er forbudt uden tilladelse af justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, at indføre de oplistede våben. Det fremgår desuden af våbenlovens § 6, stk. 1, at det er forbudt uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, i hvert enkelt tilfælde at udføre de våben m.v., som er oplistet i § 6, stk. 1, nr. 1-9. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.1.1.3.

De forbud og forpligtigelser, der fastsættes i våbenembargoer bestemt af FN og EU, håndhæves i dag i praksis ved forbud og krav om tilladelser, som findes i våbenloven, herunder våbeneksportkontrol i våbenloven, bekendtgørelsen om våben og ammunition mv. og bekendtgørelsen om transport af våben m.v. mellem andre lande end Danmark.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør forhold, der er omfattet af våbenloven, ikke omfattes af yderligere kriminalisering. Der er således f.eks. ikke behov for at kriminalisere aktiviteter om udførsel og transit af våben i strid med en våbenembargo eller at kriminalisere aktiviteter om våbenmæglervirksomhed og teknisk bistand, der er omfattet af våbenlovens § 7 b, stk. 1, eller § 7 c, stk. 1, når dette sker i strid med en våbenembargo, for at opfylde sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e. Der er ligeledes ikke behov for at kriminalisere transport af våben, da det er en forudsætning i forarbejderne til våbenloven § 7 a, stk. 1, at alle lande, som er omfattet af en juridisk bindende FN- eller EU-våbenembargo, skal være omfattet af forbuddet i bestemmelsen. Dette gælder som det klare udgangspunkt også lande, der er omfattet af ikke juridisk bindende FN- og OSCE-våbenembargoer.

Det er dog Justitsministeriets vurdering, at ikke alle former for adfærd oplistet i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, er omfattet af forbud eller underlagt krav om tilladelse i våbenlovens bestemmelser eller forskrifter udstedt i medfør af våbenloven.

Der lægges på denne baggrund op til at indføre en særskilt regel i straffeloven om, at adfærden nævnt i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1,

litra e, er strafbar, hvis adfærden er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger, og adfærden vedrører våben og øvrige produkter på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr. Reglen skal sikre, at der i Danmark findes regler svarende til sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e. Reglen indebærer, at Rådets afgørelser i medfør af TEU artikel 29 om en våbenembargo kan være tilstrækkelig til, at den nævnte adfærd er strafbar i Danmark, når adfærden vedrører de nævnte våben og øvrige produkter. For at sikre, at der ikke sker en kriminalisering, der allerede er omfattet af våbenlovgivningen, lægges der desuden op til, at reglen kun finder anvendelse, hvis forholdet ikke allerede er omfattet af våbenlovgivningen.

Herudover bemærkes det, at der findes en bemyndigelse i § 1, stk. 1, i lov om anvendelsen af visse af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v. til at fastsætte bestemmelser, der er nødvendige for anvendelsen her i landet af Rådets foranstaltninger, der er vedtaget efter TEUF artikel 215, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande. Desuden indeholder lovens § 2, stk. 4 og 5, en bemyndigelse til at fastsætte straf for overtrædelser af forskrifter, der udstedes efter loven.

I Danmark er området for EU's restriktive foranstaltninger ikke centraliseret hos en enkelt myndighed. Det vil derfor være op til de ressortansvarlige myndigheder at sikre, at restriktive foranstaltninger på deres områder gennemføres, og at en overtrædelse heraf udgør en strafbar handling. Der findes ikke på nuværende tidspunkt anledning til at indføre en generel bemyndigelse til at dække over en fremtidig situation, hvor der kan være behov for at gennemføre EU's restriktive foranstaltninger i national ret udover, hvad der allerede følger af lov om anvendelsen af visse af Den Europæiske Unions retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v., og reglerne om rejserestriktioner og våbenembargo.

3.1.3.4. Efter sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 3, skal visse tilfælde af adfærden nævnt i artikel 3, stk. 1, litra e, udgøre en strafbar handling, hvis der handles groft uagtsomt.

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 110 c, stk. 4, kan der straffes for uagtsomme overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 3, og der kan som udgangspunkt straffes for uagtsomme overtrædelser af særlovgivningen, jf. straffelovens § 19. Der lægges op til, at den foreslåede

regel i straffeloven, der kriminaliserer adfærd som nævnt i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, også skal være omfattet af straffelovens § 110 c, stk. 4.

3.1.3.5. Efter sanktionsdirektivets artikel 4 skal det udgøre en strafbar handling at medvirke til overtrædelse af artikel 3, og der skal kunne straffes for forsøg på visse af de strafbare handlinger i artikel 3.

I dansk ret findes der allerede medvirken- og forsøgsbestemmelser i straffelovens §§ 21 og 23, som giver vide muligheder for at straffe for medvirken og forsøg. For så vidt angår forsøg stilles der imidlertid krav om, at der skal kunne idømmes en straf, der overstiger 4 måneders fængsel. Som det fremgår af pkt. 3.2.4, foreslås det at hæve strafferammens maksimum for overtrædelse af straffelovens § 110 c, stk. 3, til fængsel indtil 5 år og under skærpende omstændigheder indtil 8 år.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at straffeloven allerede indeholder regler, der svarer til kravene i sanktionsdirektivets artikel 4.

3.1.4. Den foreslåede ordning

Det foreslås at ændre »forordninger« til: »Rådets foranstaltninger« i straffelovens § 110 c, stk. 3, for at sikre, at der kan straffes for overtrædelse af retsakter, der ikke vedtages som forordninger.

Det foreslås desuden at ændre »tilsvarende sanktioner« til: »restriktive foranstaltninger« i straffelovens § 110 c, stk. 3, for i overensstemmelse med TEUF artikel 215, stk. 2, at præcisere, at der kan vedtages sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer, som ikke nødvendigvis tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2, og bemærkningerne hertil.

Det foreslås endvidere at indsætte et nyt stk. 5 i straffelovens § 110 c. Efter den foreslåede bestemmelse straffes med samme straf som i stk. 2 endvidere den, der, uden at forholdet er omfattet af stk. 4, handler med, importerer, eksporterer, sælger, køber, overfører, gennemfører transit med eller transporterer våben eller øvrige produkter på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr eller yder mæglervirksomhed eller teknisk bistand eller leverer andre tjenesteydelser med forbindelse til de nævnte våben og

øvrige produkter, hvis adfærden er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger.

Den foreslåede bestemmelse vil medføre, at den adfærd, der opføres i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, og hvor forholdet ikke allerede udgør en overtrædelse af våbenlovgivningen, kriminaliseres, når det handler om våben og øvrige produkter på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr, hvis adfærden er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger.

Det er en betingelse efter den foreslåede bestemmelse, at de pågældende våben og øvrige produkter fremgår af Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr. Den seneste ændring er vedtaget af Rådet den 19. februar 2024, jf. EU-Tidende, C af 1. marts 2024.

Det er desuden en betingelse efter den foreslåede bestemmelse, at adfærden er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger. Det indebærer, at den nævnte adfærd er strafbar, når Rådet vedtager en restriktiv foranstaltning efter TEU artikel 29.

EU's restriktive foranstaltninger er offentligt tilgængelige, og der kan bl.a. findes et overblik på <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

Der henvises nærmere til lovforslagets § 1, nr. 3, og bemærkningerne hertil.

3.2. Sanktioner ved overtrædelse af restriktive foranstaltninger

3.2.1. Gældende ret

Nedenfor beskrives sanktionerne over for fysiske personer for overtrædelse af EU's restriktive foranstaltninger. For så vidt angår de strafbare handlinger henvises der til pkt. 3.1.1.

3.2.1.1. Straffeloven

Overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 2 og 3, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år, jf. til dels stk. 2. Ved uagtsomme overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 2 og 3, kan der straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. stk. 4.

Fra retspraksis kan der henvises til Højesterets dom af 16. oktober 1985 i sag nr. I 252/1984, offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen 1985, side 1037 ff., hvor en skibsmægler, der sammen med en skibsreder havde formidlet skibstransporter af våben og ammunition fra Europa til Sydafrika i strid med

FN's våbenembargo mod Sydafrika, blev straffet med fængsel i 6 måneder, jf. straffelovens § 110 c, stk. 2. Højesteret udtalte, at der under hensyn til lovovertrædelsernes omfang og beskaffenhed var påkrævet, at der blev idømt ubetinget straf. Bl.a. under hensyn til, at konfiskationsspørgsmålet ikke var afklaret, fandt Højesteret ikke grundlag for tillige at anvende tillægsbøde. Det var oplyst under sagen, at der ville blive rejst en selvstændig konfiskationssag.

Overtrædelser af straffelovens § 114 h om produkter med dobbelt anvendelse straffes med fængsel indtil 8 år.

Udover straf kan der fastsættes andre retsfølger af den strafbare handling. Det er f.eks. muligt at fratage den dømte eller udelukke den dømte fra muligheden fra fortsat at udøve den omhandlede virksomhed efter de almindelige regler i straffelovens §§ 78 og 79 om rettighedsfrakendelse.

Efter straffelovens § 78, stk. 2, kan den, der er dømt for et strafbart forhold, udelukkes fra at udøve virksomhed, som kræver en særlig autorisation eller godkendelse, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. Bestemmelsen suppleres af de forvaltningsretlige regler og kan være suppleret af regler i speciallovgivningen vedrørende den pågældende autorisation eller godkendelse.

Efter straffelovens § 79, stk. 1, kan den, der udøver virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, ved dom for et strafbart forhold frakendes retten til at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug.

Hvis en virksomhed ikke kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, kan der ske rettighedsfrakendelse af anden virksomhed, såfremt de øvrige betingelser i straffelovens § 79, stk. 1, er opfyldt og særlige omstændigheder taler derfor, jf. straffelovens § 79, stk. 2, 1. pkt. Efter samme regel kan der ske frakendelse af retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed her i landet eller i udlandet uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser, jf. straffelovens § 79, stk. 2, 2. pkt.

Rettighedsfrakendelse efter straffelovens § 79, stk. 1 eller 2, sker på tid fra 1 til 5 år eller indtil videre, jf. straffelovens § 79, stk. 3.

3.2.1.2. Våbenloven

En overtrædelse af de oplistede bestemmelser i våbenlovens § 10, stk. 1, straffes med bøde, fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 2 år.

Hvis der er tale om overtrædelse af våbenloven under særligt skærpende omstændigheder, kan forholdet efter omstændigheder henføres under straffelovens § 192 a, stk. 1 eller 2. Hvis der er tale om forsæt til terrorisme, kan forholdet efter omstændigheder henføres under straffelovens § 114, stk. 1, nr. 6. På samme måde kan den, der med forsæt til terrorisme transporterer våben eller eksplosivstoffer, straffes efter straffelovens § 114, stk. 2.

Efter våbenlovens § 10, stk. 5, kan der i forskrifter, som udfærdiges efter loven, fastsættes straf af bøde, fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 2 år for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne. Det følger bl.a. af § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1128 af 29. oktober 2024 om transport af våben m.v. mellem andre lande end Danmark, at en overtrædelse af bl.a. bekendtgørelsens forbud i § 1, stk. 1, kan straffes med bøde, fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 2 år.

3.2.1.3. Udlændingeloven

Straffen for overtrædelse af et indrejseforbud er reguleret i udlændingelovens § 59 b. Ifølge stk. 1 kan den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år, jf. dog stk. 2. Efter stk. 2 kan den udlænding, der indrejser her i landet i strid med et indrejseforbud, der er meddelt i forbindelse med udvisning og straf af mindst 3 måneders ubetinget fængsel eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne varighed, straffes med fængsel fra 1 år indtil 3 år.

3.2.2. Sanktionsdirektivet

Efter sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 1, skal de medlemsstater, der er forpligtet af sanktionsdirektivet, sikre, at de strafbare handlinger i sanktionsdirektivets artikel 3 og 4 kan straffes med strafferetlige sanktioner,

der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Der stilles efter sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 2, krav om, at det skal være muligt at straffe overtrædelser af artikel 3 med en maksimumstraf af fængsel, mens sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, stiller krav om bestemte strafferammer for visse strafbare handlinger, som varierer mellem en maksimal strafferamme på mindst 1, 3 eller 5 års fængsel.

Som et eksempel stiller sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, litra b og d, krav om en maksimal fængselsstraf på mindst 5 års fængsel for de omtalte strafbare handlinger, når handlingerne involverer en værdi på mindst 100.000 EUR.

Som et andet eksempel bestemmer sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, litra e, at det skal kunne medføre en maksimal fængselsstraf på mindst 5 års fængsel at overtræde artikel 3, stk. 1, litra e, om at handle med, importere, eksportere, sælge, købe, overføre, gennemføre transit med eller transportere varer samt at yde mæglervirksomhed eller teknisk bistand eller levere andre tjenesteydelser med forbindelse til disse varer, når det involverer produkter, der er opført på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr, eller produkter med dobbelt anvendelse, der er opført i bilag I og IV til forordning (EU) 2021/821, jf. EU-Tidende 2021, nr. L 206, side 1 ff. Der kan henvises til EU-Tidende, C af 1. marts 2024, vedrørende den seneste ændring af Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr.

Det bemærkes, at det følger af sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 3, at de medlemsstater, der er omfattet af sanktionsdirektivet, skal sikre, at den adfærd, der er anført i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, også udgør en strafbar handling, hvis der handles groft uagtsomt, i det mindste hvor den pågældende adfærd vedrører produkter, der er opført på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr, eller produkter med dobbelt anvendelse, der er opført i bilag I og IV til forordning (EU) 2021/821.

Som et tredje eksempel bestemmer sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, litra c, at det skal kunne medføre en maksimal fængselsstraf på mindst 3 år at overtræde sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra c, om at gøre det muligt for udpegede fysiske personer at rejse ind i eller gennem en medlemsstats område.

Herudover indeholder sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 5, en opstilling af eksempler på, hvilke accessoriske strafferetlige eller administrative sanktioner eller foranstaltninger, der kan pålægges fysiske personer. Heriblandt indgår bl.a. bøder (litra a), inddragelse af tilladelser til at udøve visse aktiviteter (litra b) og midlertidige forbud mod at kandidere til offentlige hverv (litra d).

3.2.3. Justitsministeriets overvejelser

3.2.3.1. Strafferammen i straffelovens § 110 c, stk. 3, er, jf. henvisningen til stk. 2, indtil 4 års fængsel, hvis en overtrædelse sker under særligt skærpende omstændigheder. Hvis der skal sikres en sammenhæng med sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, litra b, d og e, er det således nødvendigt, at strafferammens maksimum i straffeloven hæves til som minimum fængsel indtil 5 år.

Sanktionsdirektivets maksimale strafferamme på mindst 5 års fængsel er viet til de groveste overtrædelser i sanktionsdirektivet. Der er imidlertid ikke nødvendigvis sammenhæng mellem denne kvalifikation og straffelovens betingelse om særligt skærpende omstændigheder.

Der lægges derfor op til at hæve normalstrafferammen i straffelovens § 110 c, stk. 3, om fængsel indtil 4 måneder til fængsel indtil 5 år, der opfylder direktivets minimumskravet på 5 års fængsel.

En sådan løsning vil give domstolene muligheden for at fastsætte straffen under hensyn til alle de konkrete omstændigheder i sagen og samtidig sikre, at straffelovens § 110 c, stk. 3, svarer til kravene i sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3.

Løsningen vil desuden medføre, at der bl.a. kan straffes for forsøg på overtrædelser, som svarer til dem, der er nævnt i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra a, c-g og h, nr. 1 og 2, da der efter straffelovens § 21, stk. 3, stilles krav om, at der skal kunne idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder, før der kan straffes for forsøg.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør straffen for overtrædelse af restriktive foranstaltninger efter straffelovens § 110 c, stk. 2 og 3, være højere end minimumskravene i sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, f.eks. så sidestrafferammen hæves til fængsel 8 år.

Det kan anføres til støtte herfor, at overtrædelse af lovgivningen om dobbelt anvendelse under skærpende omstændigheder kan straffes med fængsel indtil 8 år, jf. straffelovens § 114 h, og at overtrædelse af restriktive foranstaltninger under skærpende omstændigheder derfor også bør kunne straffes med fængsel indtil 8 år.

Det kan desuden anføres til støtte herfor, at Danmark støtter op om en effektiv håndhævelse af EU's restriktive foranstaltninger, og at det skal sikres, at en overtrædelse af restriktive foranstaltninger har en afskrækkende virkning.

Det lægges således op til at hæve sidestrafferammen under skærpende omstændigheder til fængsel indtil 8 år, hvilket vil forfølge disse formål og signalere, at det er meget alvorligt at overtræde EU's restriktive foranstaltninger.

En ændring alene af strafferammen i straffelovens § 110 c, stk. 3, vil fjerne den nuværende systematik, hvor § 110 c, stk. 3, henviser til strafferammen i § 110 c, stk. 2, om overtrædelse af FN's restriktive foranstaltninger. Det er imidlertid ikke tilsigtet, at der skal være forskel på overtrædelser af EU's restriktive foranstaltninger efter stk. 3 og FN's restriktive foranstaltninger efter stk. 2. Ændringen kan derfor mest hensigtsmæssigt gennemføres ved at ændre strafferammen i § 110 c, stk. 2, hvilket også vil gælde for overtrædelser af stk. 3.

3.2.3.2. Der lægges desuden op til at indsætte en overbygningsbestemmelse i straffelovens § 110 c, stk. 4, til våbenlovgivningen, således at overtrædelsen af våbenlovgivningen kan straffes med den samme strafferamme som i straffelovens § 110 c, stk. 2, hvis overtrædelsen vedrører restriktive foranstaltninger. Dette skyldes, at EU's restriktive foranstaltninger om våbenembargo kan vedtages i en afgørelse efter TEU artikel 29 og ikke samtidig eller senere blive vedtaget i en retsakt, f.eks. en forordning, med hjemmel i TEUF artikel 215, hvorefter forholdet ikke vil være omfattet af straffelovens § 110 c, stk. 3.

Det er ikke tilsigtet, at der skal være forskel på strafferammen for overtrædelser af EU's restriktive foranstaltninger og øvrige restriktive foranstaltninger, der f.eks. vedtages af FN eller OECD. Der lægges derfor op til, at overbygningsbestemmelsen til våbenloven i straffelovens § 110 c, stk. 4, skal omfatte alle restriktive foranstaltninger.

Af de grunde, der er nævnt ovenfor, og for at sikre en ensartet strafferamme for overtrædelser af restriktive foranstaltninger er det Justitsministeriet vurdering, at overtrædelser af de foreslåede stk. 4 og 5 i straffelovens § 110 c bør være omfattet af samme strafferamme som stk. 2.

3.2.3.3. For så vidt angår rejserestriktioner fremgår det af sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, litra c, at det skal kunne medføre en maksimal fængselsstraf på mindst 3 år at overtræde direktivets artikel 3, stk. 1, litra c, om at gøre det muligt for udpegede fysiske personer at rejse ind i eller gennem en medlemsstats område.

Der er derfor ikke fundet anledning til at ændre strafferammen for overtrædelser af udlændingelovens § 59 b, som allerede har en strafferamme på fængsel indtil 3 år.

3.2.3.4. For så vidt angår sanktionsdirektivets krav til strafferammen for groft uagtsomme overtrædelser, jf. sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 3, er det Justitsministeriets opfattelse, at henvisningen til sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, i artikel 5, stk. 3, litra e, må forstås således, at kun forsætlige overtrædelser af den omhandlede art skal være underlagt en strafferamme med et maksimum på fængsel i 5 år eller mere.

Sanktionsdirektivets krav til straffen for uagtsomme overtrædelse må derfor efter Justitsministeriets opfattelse være, at der kan straffes med et maksimum af fængsel, jf. sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 2, og at de strafferetlige sanktioner er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, jf. sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 1.

Efter straffelovens § 110 c, stk. 4, kan overtrædelser af bl.a. stk. 3 straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, når overtrædelsen er begået uagtsomt. Det er Justitsministeriets opfattelse, at denne bestemmelse opfylder kravene i sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 1 og 2.

Der lægges op til, at de foreslåede stk. 4 og 5 i straffelovens § 110 c om våbenembargoer omfattes af straffelovens § 110 c, stk. 4, der bliver stk. 6. Dette sikrer, at overtrædelse af disse bestemmelser kan straffes med fængsel, når overtrædelsen begås uagtsomt, og at strafferammen er den samme som i stk. 3.

På samme måde som ved de forsætlige overtrædelser af restriktive foranstaltninger og for at skabe sammenhæng mellem strafferammerne for forsætlige og uagtsomme restriktive foranstaltninger lægges der op til at hæve strafferammen i straffelovens § 110 c, stk. 4, der bliver stk. 6, for overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 2-5, fra 2 år til 3 år.

3.2.3.5. I relation til sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 5, om andre strafferetlige sanktioner eller foranstaltninger er det Justitsministeriets opfattelse, at der allerede findes regler i dansk ret, f.eks. rettighedsfrakendelse, som giver mulighed for at anvende andre sanktioner, og der er ikke i øvrigt fundet anledning til at ændre mulighederne for at pålægge accessoriske sanktioner eller foranstaltninger.

3.2.3.6. Sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, fastlægger, at det skal udgøre en strafbar handling, når den er forsætlig og i strid med et forbud eller en forpligtelse, der er fastlagt i en national bestemmelse til gennemførelse af Unionens restriktive foranstaltninger, hvor disse skal gennemføres i national ret.

I Danmark er området for EU's restriktive foranstaltninger ikke centraliseret hos en enkelt myndighed. Det vil derfor være op til de ressortansvarlige myndigheder at sikre, at overtrædelser af restriktive foranstaltninger på deres områder kan straffes med de nødvendige strafferammer.

3.2.4. Den foreslåede ordning

Det foreslås at ændre straffelovens § 110 c, stk. 2, således at normalstrafferammens maksimum bliver fængsel indtil 5 år, og samtidig hæve sidestrafferammen til fængsel indtil 8 år under skærpende omstændigheder.

Den foreslåede ændring vil medføre, at der kan idømmes fængsel indtil 5 år og under skærpende omstændigheder indtil 8 år for overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 2 og 3, om restriktive foranstaltninger. Ændringen går videre, end hvad der følger af sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, som stiller krav om, at kun visse overtrædelser skal kunne straffes med indtil 5 års fængsel.

Det foreslås desuden at indsætte et nyt stk. 4 i straffelovens § 110 c om, at overtrædelser af våbenlovgivningen kan straffes med samme straf som i stk. 2, hvis overtrædelserne vedrører restriktive foranstaltninger. Den foreslåede

ændring vil medføre, at disse tilfælde kan straffes med fængsel indtil 5 år og under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 8 år

Som det fremgår af pkt. 3.1.4, foreslås det at indsætte et nyt stk. 5 i straffelovens § 110 c, der vedrører våbenembargoer. Det foreslås endvidere, at overtrædelser heraf skal straffes på samme måde som i stk. 2, det vil sige med fængsel indtil 5 år og under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 8 år.

Det foreslås yderligere at hæve strafferammen i straffelovens § 110 c, stk. 4, der bliver stk. 6, om uagtsomme overtrædelser fra bøde eller fængsel indtil 2 år til bøde eller fængsel indtil 3 år for så vidt angår straffelovens § 110 c, stk. 2-5. Den foreslåede ændring vil medføre, at overtrædelse af de foreslåede bestemmelser i § 110 c, stk. 4 og 5, også kan straffes, når overtrædelsen er begået uagtsomt, og at strafferammen for uagtsomme overtrædelser af § 110 c, stk. 2-5, hæves.

Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 1, 3, 4 og 5, og bemærkningerne hertil.

4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

De økonomiske konsekvenser vil blive konsolideret frem mod fremsættelsen af lovforslaget.

Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for kommunerne eller regionerne.

Principperne for digitaliseringsklar lovgivning vurderes ikke at være relevante for lovforslaget.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

7. Klimamæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen klimamæssige konsekvenser.

8. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljø- og naturmæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget fastsætter bestemmelser, der svarer til dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1226 af 24. april 2024 om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger og om ændring af direktiv (EU) 2018/1673, jf. EU-Tidende, L af 24. april 2024, i dansk ret.

Sanktionsdirektivet er omfattet af Danmarks retsforbehold, jf. artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsområde. Sanktionsdirektivet er således ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den ... til den ... (... dage) været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

...

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner		
Implementerings konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet m.v.	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser	Ingen	Ingen

for erhvervslivet m.v.		
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget fastsætter bestemmelser i dansk ret svarende til dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1226 af 24. april 2024 om, hvad der skal anses for strafbare handlinger og for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger og om ændring af direktiv (EU) 2018/1673. Direktivet er omfattet af retsforbeholdet.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering (der i relevant omfang også gælder ved implementering af ikke-erhvervsrettet EU-regulering) (sæt X)	Ja	Nej X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter straffelovens § 110 c, stk. 2, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år den, som overtræder bestemmelser eller forbud, som i henhold til lov måtte være givet til gennemførelse af statens forpligtelser som medlem af Forenede Nationer.

Efter straffelovens § 110 c, stk. 3, straffes med samme straf som i stk. 2 den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller artikel 215 eller 352 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Det foreslås i straffelovens § 110 c, stk. 2, at ændre »4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år« til: »5 år eller under skærpende omstændigheder indtil 8 år«.

Den foreslåede ændring vil medføre, at der kan straffes med bøde eller fængsel indtil 5 år eller under skærpende omstændigheder indtil 8 år for overtrædelse af straffelovens § 110 c, stk. 2, det vil sige overtrædelse af bestemmelser, som i henhold til lov måtte være givet til gennemførelse af statens forpligtelser som medlem af De Forenede Nationer. Sådanne bestemmelser fastsættes efter lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt, jf. lovbekendtgørelse nr. 1079 af 17. september 2010.

Den foreslåedes ændring vil desuden medføre, at der kan straffes med bøde eller fængsel indtil 5 år eller under skærpende omstændigheder indtil 8 år for overtrædelse af straffelovens § 110 c, stk. 3.

Formålet med ændringen er bl.a. at fastsætte en strafferamme, der som minimum svarer til kravet i sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, litra b, d og e, om at kunne idømme en maksimal fængselsstraf på mindst 5 års fængsel og sikre, at der bibeholdes en ensartet strafferamme for overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 2 og 3.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Efter straffelovens § 110 c, stk. 3, straffes med samme straf som i stk. 2 den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller artikel 215 eller 352 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Det foreslås i straffelovens § 110 c, stk. 3, at ændre »forordninger« til: »Rådets foranstaltninger« og »tilsvarende sanktioner« til: »restriktive foranstaltninger«.

Med den foreslåede ændring kan der straffes for overtrædelser af bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af alle typer af retsakter, der vedtages med hjemmel i de nærmere angivne bestemmelser i traktaterne. Det forudsættes, at Rådets foranstaltningerne er umiddelbart anvendelige over for strafssubjekterne.

Formålet med ændringen er desuden at præcisere, at der kan straffes for overtrædelse af bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af Rådets foranstaltninger med hjemmel i de nærmere angivne bestemmelser i traktaterne, der ikke nødvendigvis tager sigte på helt eller delvist at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser, når sanktionerne er rettet mod enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Våbenloven indeholder en række forbud mod f.eks. indførsel og udførsel af våben samt forbud mod udøvelse af visse former for våbenmæglervirksomhed og teknisk bistand.

De forbud og forpligtelser, der fastsættes i våbenembargoer bestemt af FN, OECD og EU, håndhæves i praksis ved forbud og krav om tilladelser, som findes i våbenloven, herunder våbeneksportkontrol i våbenloven, bekendtgørelsen om våben og ammunition mv. og bekendtgørelsen om transport af våben m.v. mellem andre lande end Danmark.

Våbenloven indeholder imidlertid ikke forbud mod alle former for adfærd oplistet i direktivets artikel 3, stk. 1, litra e, som skal være strafbare, hvis adfærden strider mod EU's restriktive foranstaltninger.

Overtrædelse af våbenloven kan bl.a. straffes efter våbenlovens § 10, stk. 1, med bøde, fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 2 år. Efter våbenlovens § 10, stk. 5, kan der i forskrifter, som udfærdiges efter loven, fastsættes straf af bøde, fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 2 år for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

For en nærmere gennemgang af gældende ret henvises til pkt. 3.1.1.3 og 3.2.1.2.

Det foreslås, at der indsættes et nyt *§ 110 c, stk. 4*. Efter den foreslåede bestemmelse straffes på samme måde som i stk. 2 den, der overtræder lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, hvis overtrædelsen vedrører restriktive foranstaltninger.

Den foreslåede bestemmelse vil medføre, at der kan straffes for overtrædelse af våbenlovgivningen med fængsel indtil 5 år og under skærpende omstændigheder indtil 8 år, hvis overtrædelsen vedrører restriktive foranstaltninger.

Den foreslåede bestemmelse sigter bl.a. til situationen, hvor en våbenembargo ikke er omfattet af straffelovens § 110 c, stk. 2 og 3. Det kan f.eks. være, hvis Rådet vedtager en våbenembargo med hjemmel i TEU

artikel 29, og den ikke samtidig eller senere bliver vedtaget i en retsakt, f.eks. en forordning, med hjemmel i TEUF artikel 215.

Formålet med ændringen er bl.a. i disse situationer at fastsætte en strafferamme, der svarer til kravet i sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, litra e, om som minimum at kunne idømme en maksimal fængselsstraf på mindst 5 års fængsel for bl.a. overtrædelser af våbenembargoer og sikre en ensartet strafferamme for overtrædelser af restriktive foranstaltninger.

Ved »restriktive foranstaltninger« i den foreslåede bestemmelse skal forstås alle restriktive foranstaltninger, uanset om de er vedtaget af EU, FN eller OECD.

Ved »lovgivningen om våben og eksplosivstoffer« i den foreslåede bestemmelse skal forstås overtrædelser af lov om våben og eksplosivstoffer m.v. og overtrædelser af forskrifter udstedt i medfør heraf, f.eks. bekendtgørelse om transport af våben mv. mellem andre lande end Danmark.

Det er en betingelse efter den foreslåede bestemmelse, at overtrædelser af våbenlovgivningen vedrører restriktive foranstaltninger. Det indebærer for så vidt angår EU's restriktive foranstaltninger, at overtrædelser kan straffes efter den foreslåede bestemmelse, når Rådet vedtager en restriktiv foranstaltning efter TEU artikel 29. EU's restriktive foranstaltninger er offentligt tilgængelige, og der kan bl.a. findes et overblik på <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

Det foreslås endvidere, at der indsættes et nyt § 110 c, stk. 5. Efter den foreslåede bestemmelse straffes med samme straf som i stk. 2 endvidere den, der, uden at forholdet er omfattet af stk. 4, handler med, importerer, eksporterer, sælger, køber, overfører, gennemfører transit med eller transporterer våben eller øvrige produkter på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr eller yder mæglervirksomhed eller teknisk bistand eller leverer andre tjenesteydelser med forbindelse til de nævnte våben og øvrige produkter, hvis adfærden er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger.

Den foreslåede bestemmelse vil medføre, at den adfærd, der opføres i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, og som ikke allerede er omfattet af våbenlovgivningen, kriminaliseres, når adfærden vedrører våben og

øvrige produkter på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr, hvis adfærden er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger.

Den foreslåede bestemmelse vil desuden medføre, at overtrædelse af bestemmelsen straffes på samme måde som i straffelovens § 110 c, stk. 2, det vil sige med fængsel indtil 5 år og under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 8 år.

Formålet med ændringen er at sikre, at adfærden oplistet i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, udgør en strafbar handling. Formålet er desuden at sikre, at adfærden kan straffes med en strafferamme, der som minimum svarer til kravet i sanktionsdirektivets artikel 5, stk. 3, litra e, om at kunne idømme en maksimal fængselsstraf på mindst 5 års fængsel for bl.a. overtrædelser af våbenembargoer og sikre en ensartet strafferamme for overtrædelser af EU's restriktive foranstaltninger.

Det er en betingelse efter den foreslåede bestemmelse, at forholdet ikke er omfattet af stk. 4. Det indebærer, at der i første omgang skal straffes for overtrædelser af våbenlovgivningen efter stk. 4, hvis overtrædelsen vedrører restriktive foranstaltninger. Det bemærkes, at stk. 4 for så vidt angår EU's restriktive foranstaltninger sigter til situationen, hvor en våbenembargo, som Rådet har vedtaget med hjemmel i TEU artikel 29, ikke samtidig eller senere bliver vedtaget i en retsakt, f.eks. en forordning, med hjemmel i TEUF artikel 215, da sådanne tilfælde efter omstændighederne vil være omfattet af straffelovens § 110 c, stk. 3.

Det er desuden en betingelse efter den foreslåede bestemmelse, at den nævnte adfærd vedrører våben og øvrige produkter på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr. Den seneste ændring er vedtaget af Rådet den 19. februar 2024, jf. EU-Tidende, C af 1. marts 2024.

Det er endvidere en betingelse efter den foreslåede bestemmelse, at den nævnte adfærd er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger. Det indebærer, at adfærden er strafbar, når Rådet vedtager en restriktiv foranstaltning efter TEU artikel 29. EU's restriktive foranstaltninger er offentligt tilgængelige, og der kan bl.a. findes et overblik på <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

Den foreslåede bestemmelse svarer til direktivets artikel 3, stk. 1, litra e, og skal således anvendes og fortolkes i overensstemmelse med direktivet og EU-retten.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.1 og 3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4-5

Efter straffelovens § 110 c, stk. 4, kan der straffes for uagtsomme overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 1, 2 og 3, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Det foreslås, at der i straffelovens § 110 c, stk. 4, der bliver stk. 6, indsættes et nyt 2. *pkt.* Efter den foreslåede bestemmelse kan en forbrydelse som nævnt i stk. 2-5, når den begås uagtsomt, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Den foreslåede ændring indebærer, at overtrædelser af de foreslåede tilføjelser af stk. 4 og 5 om våbenembargoer kan straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år, når overtrædelserne begås uagtsomt. Endvidere indebærer ændringen, at strafferammen forhøjes fra 2 til 3 års fængsel for så vidt angår uagtsomme overtrædelser af § 110 c, stk. 2 og 3.

Som en konsekvensændring som følge heraf foreslås det desuden i § 110 c, stk. 4, at »2 eller 3« udgår.

Med de foreslåede ændringer vil der kunne straffes for uagtsomme overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 2-5, med bøde eller fængsel indtil 3 år, mens der vil kunne straffes for uagtsomme overtrædelser af straffelovens § 110 c, stk. 1, med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Det skyldes, at lovforslaget skal sikre, at der i Danmark indføres regler, der svarer til visse af minimumsreglerne, som følger af sanktionsdirektivet. Sanktionsdirektivet skal være implementeret senest den 20. maj 2025 for de medlemsstater, der er forpligtet af direktivet. De danske regler bør derfor indføres hurtigst muligt.

Færøerne overtog den 1. marts 2010 lovgivningskompetencen på det strafferetlige område, og for Grønland gælder en særlig kriminallov. Lovændringen vil derfor ikke gælde for Færøerne og Grønland. Der foreslås derfor ingen territorialbestemmelse.

Det bemærkes, at der ved lov nr. 762 af 13. juni 2023 for Færøerne om gennemførelse af restriktive foranstaltninger over for Rusland og Belarus og ved lov nr. 242 af 7. marts 2023 for Grønland om gennemførelse af restriktive foranstaltninger over for Rusland og Belarus blev gennemført visse restriktive foranstaltninger mod Rusland og Bellarus.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	§ 1 I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1145 af 5. november 2024, som ændret senest ved § 1 i lov nr. 201 af 25. februar 2025, foretages følgende ændringer:
§ 110 c. --- <i>Stk. 2.</i> Med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år straffes den, som overtræder bestemmelser eller forbud, som i henhold til lov måtte være givet til gennemførelse af statens forpligtelser som medlem af Forenede Nationer.	1. I § 110 c, stk. 2, ændres »4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år« til: »5 år eller under skærpende omstændigheder indtil 8 år«.
<i>Stk. 3.</i> Med samme straf som i stk. 2 straffes den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller artikel 215 eller 352 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, og som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.	2. I § 110 c, stk. 3, ændres »forordninger« til: »Rådets foranstaltninger« og »tilsvarende sanktioner« til: »restriktive foranstaltninger«.

<i>Stk. 4.</i> Begås en forbrydelse som nævnt i stk. 1, 2 eller 3 uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 2 år.	3. I § 110 c indsættes efter stk. 3 som nye stykker: »<i>Stk. 4.</i> På samme måde som i stk. 2 straffes den, der overtræder lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, hvis overtrædelsen vedrører restriktive foranstaltninger. <i>Stk. 5.</i> På samme måde som i stk. 2 straffes endvidere den, der, uden at forholdet er omfattet af stk. 4, handler med, importerer, eksporterer, sælger, køber, overfører, gennemfører transit med eller transporterer våben eller øvrige produkter på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr eller yder mæglervirksomhed eller teknisk bistand eller leverer andre tjenesteydelser med forbindelse til de nævnte våben og øvrige produkter, hvis adfærden er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger.« Stk. 4 bliver herefter stk. 6. 4. I § 110 c, <i>stk. 4</i>, der bliver stk. 6, udgår », 2 eller 3«. 5. I § 110 c, <i>stk. 4</i>, der bliver stk. 6, indsættes som 2. <i>pkt.</i>: »Begås en forbrydelse som nævnt i stk. 2-5 uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 3 år«.
--	---