

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 4. juli 2019

JOURNAL NR.
RA-2019-3200503-44

SAGSBEHANDLER: /

Orientering om Dan-Bunkering sagen

1. Baggrund og lovgrundlag

Denne orientering indeholder oplysninger om opstarten og tidsforløbet i den sag, der i pressen er døbt "Dan-Bunkering-sagen". Orienteringen bygger på oplysninger indhentet fra henholdsvis Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), Statsadvokaten i Viborg og Fyns Politi.

I april 2019 opstod, bl.a. via artikler bragt på DR's medieplatforme, en del omtale af en sag omhandlende 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 25, 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 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.

2. Sagens opstart

Til brug for nærværende orientering har Rigsadvokaten indhentet en udtalelse om sagens opstart fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK).

SØIK har om sagens opstart og SØIK's involvering i denne 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. Den 14. november 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 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.”

3. Anmeldelsen

Erhvervsstyrelsen indgav som ovenfor anført skriftlig anmeldelse til SØIK den 6. februar 2017 og anmodede 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 forsat pågik. Styrelsen oplyste, at anmeldelsen var baseret på klassificerede oplysninger fra de amerikanske myndigheder, hvorfor sagen skulle behandles derefter.

Erhvervsstyrelsen oplyste om baggrunden for anmeldelsen, at Erhvervsstyrelsen den 22. december 2016 via Udenrigsministeriet modtog underretning fra den amerikanske efterretningstjeneste om, at Dan-Bunkering A/S havde medvirket til overtrædelse af Syrien-sanktioner ved transport af jetbrændstof.

På baggrund af underretningen 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: Sovefracht 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.

4. Visitationen af sagen

Efter modtagelsen af anmeldelsen 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 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 kredsen, 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.”

5. 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").

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 kunne foreholde Dan-Bunkering oplysninger, der var tilgængeligt Danmark via Udenrigsministeriet fra de amerikanske myndigheder grundet dokumenternes status som klassificerede.

I perioden fra den 21. juni 2017 til den 15. november 2017 foretog Fyns Politi gentagne telefoniske henvendelser til Udenrigsministeriet, hvor man anmodede om stillingtagen til eventuel nedklassificering af dokumenter i sagen. Udenrigsministeriet blev herunder gjort bekendt med, at det var politiets vurdering, at efterforskning ikke kunne påbegyndes, så længe sagens bilag (herunder selve anmeldelsen) var klassificerede.

På det månedlige møde mellem efterforskningsafdelingen og anklagemyndigheden ved Fyns Politi den 15. maj 2018 besluttede politikredsen på ny at kontakte Udenrigsministeriet.

Den 26. juni 2018 tog Fyns Politi igen kontakt til Udenrigsministeriet.

På baggrund af det skitserede forløb besluttes det på et møde den 21. august 2018 mellem efterforskningsafdelingen og anklagemyndigheden ved Fyns Politi, at sagen måtte henlægges, men henlæggelsen effektueredes aldrig, idet Fyns Politi den 6. september 2018 modtog nye informationer i sagen via Erhvervsstyrelsen hidrørende fra Danske Bank, jf. ovenfor under pkt. 4.

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.

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

Som det fremgår ovenfor under pkt. 4 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 kredsens 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 om sagen 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 tilsynsøjemed anmodede politikredsens om en orientering om sagen.

I perioden fra den 17. januar 2019 til 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 besluttedes, at afklassificeringen på ny måtte forsøges afklaret, inden der kunne fremsættes begæringer i retten.

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.

I forhold til politiets ønske om nedklassificering af selve anmeldelsen oplyste Udenrigsministeriet, at man ville iværksætte dette. Dette krævede, at Erhvervsstyrelsen på ny sendte anmeldelsen i høring hos Udenrigsministeriet. Det vurderedes, at Erhvervsstyrelsen ikke umiddelbart skønnedes havde indvendinger hertil, og der blev givet tilsagn om, at denne høring ville blive iværksat umiddelbart i forlængelse af mødet.

Den 15. marts 2019 modtog Fyns politi mail fra Erhvervsstyrelsen om, at anmeldelsen ikke længere var klassificeret.

Det må efter min opfattelse lægges til grund, at der herved skete et gennembrud i forhold til muligheden for at foretage efterforskning i sagen.

4. Den videre tilrettelæggelse af efterforskningen

Statsadvokaten i Viborg har til brug for denne orientering oplyst, at sagen nu styres via en nedsat styregruppe bestående af statsadvokaten og en senioranklager ved embedet, chefanklageren og chefpolitiinspektøren fra Fyns Politi samt en specialanklager og advokaturchef fra samme med det formål at sikre en tæt styring af efterforskningen i sagen samt sikre den nødvendige fremdrift i sagen. Der deltager endvidere ansvarlige efterforskere efter behov.

Jeg har endvidere som følge af sagen anmodet Statsadvokaten i Viborg og SØIK om at påse, at også en repræsentant fra SØIK fremadrettet indgår som medlem af styregruppen, således at samarbejdet mellem SØIK og politikredsen kvalificeres bedst muligt.

Der er af politikredsen udarbejdet projektkommissionium primo maj 2019, og der afholdes styregruppemøder ugentligt. Første møde blev afholdt den 6. maj 2019.

Styregruppen besluttede indledningsvist at nedsætte en egentlig projektorganiseret efterforskningsgruppe i politikredsen og denne afholdt opstartsmøde den 23. maj 2019. Projektgruppen består af i alt 5 polititjenestemænd, ligesom der er tilknyttet en erfaren anklager til gruppen. Der afholdes ugentlige projektgruppemøder. Sagens bilag føres i politiets sagsstyringsprogram PedPoint.

SØIK deltager som anført fremadrettet i styregruppen og har endvidere stillet sig til rådighed for efterforskningen og styregruppen/projektgruppen med det formål at være behjælpelig med at fastlægge det efterforskningsmæssige spor fremadrettet samt bistå med afklaring af eventuelle særlige juridiske spørgsmål i sagen, evt. via oprettelse af et særligt "nødde-knækker"-team eller ved ydelse af revisorbistand, såfremt dette måtte vise sig nødvendigt senere i efterforskningen.

5. Rigsadvokatens bemærkninger

Der har 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.

Jeg har i forbindelse med sagens omtale i pressen anmodet Statsadvokaten i Viborg om at overveje, hvorvidt sagen bør behandles ved Fyns Politi, eller om sagen efter statsadvokaten vurdering bør tilbageføres til SØIK.

Statsadvokaten i Viborg har i den forbindelse oplyst, at efterforskningen i sagen nu forløber planmæssigt. Statsadvokaten har ikke fundet det nødvendigt at indstille til Rigsadvokaten, at sagen overføres til SØIK, idet de indledende udfordringer med klassificerede dokumenter nu er løst, ligesom SØIK fremadrettet deltager i styregruppen samt bistår under efterforskningen.

Jeg har anmodet Statsadvokaten i Viborg om løbende at vurdere sagens placering og straks underrette mig, hvis der er anledning til at genoverveje placeringen af sagen.

For så vidt angår det tidsmæssige forløb i sagen er det Statsadvokaten i Viborgs og min opfattelse, at der i den indledende fase af efterforskningen ved Fyns Politi kunne have været arbejdet mere proaktivt med sagen.

Det findes herunder meget beklageligt, at sagen reelt "lå stille" i mere end et år i perioden fra juni 2017 til sensommeren 2018, idet dog bemærkes, at der som anført i perioden forelå adskillige henvendelser til Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet vendte som ovenfor anført tilbage den 2. oktober 2018.

Henset til sagens karakter og alvorlighed er det imidlertid min opfattelse, at kredsen 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.

Efter modtagelsen af det yderligere materiale fra Dansk 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 min opfattelse, at det samlede tidsforløb i sagen har været for langvarigt.

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 besvarede den 26. januar 2017.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 1, 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.

For så vidt angår Fyns Politi fremgår det oven for, at Fyns Politi vurderede, at man ikke kunne påbegynde en efterforskning, førend dokumenterne var afklassificerede, hvilket medvirkede til den lange udstrækning af sagens opstart.

Jeg har på det foreliggende grundlag ikke fundet anledning til at tilsidesætte denne vurdering.

Som anført må det antages, at efterforskningen blandt andet vil omfatte en klarlæggelse af det faktiske forløb og herunder tidspunkterne for Dan-Bunkerings levering af brændstof til de russiske selskaber og dermed af Dan-Bunkerings ageren efter henvendelsen fra Erhvervsstyrelsen.

Jeg vil i den forbindelse anmode Statsadvokaten i Viborg om at afgive en supplerende udtalelse om spørgsmålet om standsning af det eventuelle strafbare forhold, når statsadvokaten har det fornødne overblik over sagens faktiske omstændigheder.

Jeg skal slutteligt bemærke, at jeg tidligere i forløbet har anmodet Statsadvokaten i Viborg om løbende at blive orienteret om sagens videre forløb.

Med venlig hilsen

**Jan Reckendorff
Rigsadvokat**