



Til Folketingets Erhvervsudvalg

18. januar 2010

Høringsnotat vedrørende forslag til lov om ændring af lov om anvendelsen af visse af Det Europæiske Fællesskabs retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v. (bemyndigelsesloven) og udleveringsloven – L 106.

1. Indledning

Ændring af bemyndigelsesloven

Med lovforslaget indføres et forbud mod transport af dual-use produkter, der skal anvendes i forbindelse med masseødelæggelsesvåben. Forslaget gennemfører hermed to ændringsprotokoller til SUA-konventionen¹, som Danmark tiltrådte i november 2005, og sikrer dermed, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser. Med lovforslaget opfylder Danmark endvidere en international forpligtelse i henhold til FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1540 af 28. april 2004 om at indføre kontrol med transport af dual-use produkter, der skal anvendes i forbindelse med masseødelæggelsesvåben.

Ændring af udleveringsloven

Med lovforslaget ændres desuden udleveringslovens undtagelsesbestemmelse, så lovens § 5, stk. 3, udvides til også at omfatte handlinger, der er omfattet af SUA-konventionen.

Forslaget er sendt i høring den 9. november 2009 med høringsfrist den 25. november 2009 til i alt 67 myndigheder og organisationer m.v.

Der er modtaget høringssvar fra 15 af de 67 hørte myndigheder, organisationer m.v. Heraf har 6 haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

2. Bemærkninger

2.1. Straffebestemmelsen i lovforslaget vedr. bemyndigelsesloven

Danmarks Rederiforening påpeger, at det er af afgørende betydning, at lovudkastet ændres, så der kræves viden (forsæt) om, at det produkt, der transporteres, vil blive anvendt til masseødelæggelsesvåben. Transportører har sædvanligvis god viden om, hvad der sejles med men vil sjældent eller aldrig vide eller interessere sig for, hvad et givet produkt skal anvendes til. De produkter, der sejles med, vil ofte ikke i sig selv afsløre noget om deres fremtidige anvendelse, og skulle danske rederier i en

¹ FN-konvention af 10. marts 1988 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfarts-sikkerheden (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation)

række tilfælde foretage nærmere undersøgelser af den påtænkte anvendelse, vil dette betyde en stor administrativ belastning for rederierne. En pligt for danske rederier til at foretage nærmere undersøgelser vil efter omstændighederne også kunne have en konkurrenceforvridende effekt i forhold til udenlandske transportører, der ikke er underlagt samme krav. Problemerne vil være særligt udtalte i linjefart, f.eks. i containerfart, hvor de enkelte skibe kan sejle med tusindvis af containere med stærkt varierende indhold.

Rederiforeningen anfører videre, at det under forhandlingerne om SUA-protokollerne blev tillagt stor betydning af Danmark, at protokollernes forsætskrav blev fastholdt. Danmarks Rederiforenings accept af, at Danmark tilslutter sig protokollerne var således givet under forudsætning af, at Danmark ville gennemføre dem, således som de blev vedtaget. Frem sættes lovudkastet som foreslået, er der tale om en tilsidesættelse af forudsætningerne for Danmarks accept af SUA-protokollerne og for rederierhvervets efterfølgende accept af protokollerne.

Danmarks Rederiforening har efterfølgende på møde med Økonomi- og Erhvervsministeriet gentaget og uddybet sine synspunkter.

Dansk Industri har indhentet bemærkninger fra DI Transport. DI Transport henviser til punkt 3.1.5. i lovforslagets bemærkninger og påpeger, at det for en transportør af en container, hvad enten der er tale om transport med bil eller skib, er meget vanskeligt at afgøre, om en container indeholder dual-use produkter. I forhold til en plomberet container har en transportør alene de medfølgende dokumenter at forholde sig til. Det samme vil være tilfældet for mange andre typer af godstransporter. Der kan desuden være mange forklaringer på, at en transportør modtager en højere betaling for en transport – f.eks. hvis godset ønskes bragt særlig hurtigt frem, ligesom det er de færreste transportruter, der vil give en transportør anledning til mistanke.

På denne baggrund ønskes en præcisering af, at det for at straffe en transportør skal kunne dokumenteres, at transportøren har haft kendskab til, at produktet skal anvendes i en ulovlig sammenhæng.

International Transport Danmark, der har indgået en samarbejdsaftale med DI Transport, har indsendt høringssvar med samme indhold som DI Transport. Der henvises til det ovennævnte høringssvar fra DI Transport.

Kommentar

Ændringsprotokollerne til SUA-konventionen indebærer bl.a., at transport af dual-use produkter, der skal anvendes til masseødelæggelsesvåben, kriminaliseres. Det fremgår desuden, at handlingen skal være ulovlig og begået med forsæt.

Folketingets Erhvervsudvalg blev orienteret om forhandlingssituationen og den danske holdning ved notater af 22. oktober 2004 (FT 2004-05,

ERU almindelig del – bilag 30) og 5. oktober 2005 (FT 2005-06, ERU alm. del – bilag 8). Det fremgår af sidstnævnte notat, at Danmark var positiv over for de foreliggende konventionsændringer. Danmark støttede således også bestemmelsen om, at alene forsætlige overtrædelser af transportforbuddet kriminaliseres.

Selvom SUA-protokollerne alene omhandler forsætlige overtrædelser af transportforbuddet, indebærer dette dog ikke en retlig forpligtelse for Danmark til kun at kriminalisere forsæt i forbindelse med implementeringen af forbuddet, idet strafferet er et nationalt anliggende. Hensigten med forslaget om at strafsanktionere groft uagtsomme overtrædelser har været, at sanktionerne skulle være så effektive som muligt. Dertil kommer, at overtrædelse af forbuddet vil kunne have særdeles alvorlige konsekvenser både for Danmark og for den virksomhed, der har overtrådt lovgivningen, fordi der er tale om transport af dual-use produkter, der skal anvendes til masseødelæggelsesvåben.

Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, er der indtil nu kun 8 lande, primært oversøiske lande, der har ratificeret ændringsprotokollerne til SUA-konventionen. Der er således endnu ikke erfaringer med, hvordan andre lande vælger at implementere ændringsprotokollernes transportforbud. Økonomi- og Erhvervsministeriet er dog informeret om, at USA er i færd med at implementere transportforbuddet i amerikansk lovgivning, og at man her lægger sig tæt op ad protokolteksten og alene strafsanktionerer forsætlige overtrædelser af forbuddet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i, at det næppe i praksis vil være muligt for en transportør ud fra transportdokumenterne at vurdere, om der er tale om dual-use produkter, og om disse produkter eventuelt vil skulle anvendes i forbindelse med masseødelæggelsesvåben. Dette er også begrundelsen for, at lovforslaget ikke strafsanktionerer simpel uagtsomhed. Det vil således ikke være rimeligt at stille de samme krav om tilregnelser, dvs. skyld, til transportører, som til eksportører, der har kendskab til produktets egenskaber og har kontakten med kunden/slutbrugeren. I begrebet ”grov uagtsomhed” ligger imidlertid, at der skal være udvist en særlig markant og bebrejdesværdig afvigelse fra en normal adfærd eller handlemåde i forbindelse med overtrædelsen.

Af høringen fremgår det, at de fleste transportere, og i særdeleshed containertransport, foregår ud fra standardiserede og mere eller mindre fuldautomatiserede processer, der vanskeliggør, at erhvervet kan afdække kritiske situationer i forhold til transport af dual-use produkter, uden at dette samtidig indebærer indførelse af forskellige kontrolprocedurer.

Det bemærkes, at det ikke har været hensigten med lovforslaget at pålægge transporterhvervet nye byrder eller stille krav om indførelse af nye procedurer eller undersøgelser i forbindelse med transport af dual-use produkter. Økonomi- og Erhvervsministeriet finder det imidlertid godtgjort, at forslaget om at strafsanktionere grov uagtsomhed vil kunne på-

føre erhvervet administrative og økonomiske byrder, og dermed have en konkurrenceforvridende effekt. I forhold til det lovudkast, der har været sendt i høring, har Økonomi- og Erhvervsministeriet herefter ændret lovforslaget, således at alene forsætlige overtrædelser af transportforbuddet strafsanktioneres. Samtidig er det anført i lovforslagets bemærkninger, at økonomi- og erhvervsministeren vil følge udviklingen på området, herunder også hvordan andre lande implementerer transportforbuddet. Hvis der således på et senere tidspunkt viser sig behov for stramning af reglerne, vil det blive overvejet at fremsætte forslag om ændring af bemyndigelsesloven, så også groft uagtsomme overtrædelser af forbuddet straffes.

2.2. Tekniske ændringer

2.2.1. Definitionen på masseødelæggelsesvåben

Statens Institut for Strålebeskyttelse (SIS) gør i sit høringssvar opmærksom på, at såvel den eksisterende lovs § 1 a som den foreslåede § 1 b i bemyndigelsesloven efter SIS' opfattelse ikke er fuldt dækkende for de forhold, der bør omfattes af loven, idet bestemmelserne alene dækker nukleare stoffer men ikke øvrige radioaktive stoffer eller anordninger, der kan udsende ioniserende stråling. Sidstnævnte stoffer er heller ikke umiddelbart omfattet af bestemmelsen med hensyn til "kemiske" våben, idet det ikke er stoffernes kemiske egenskaber, der gør dem potentielt farlige, men derimod fysiske/radiologiske egenskaber som isotoper.

Kommentar

Hovedparten af den internationale regulering om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben, herunder FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1540 (2004), vedrører alene kemiske, biologiske og nukleare våben. Det samme gælder ændringsprotokollerne til SUA-konventionen, der ligeledes alene omfatter kemiske, biologiske og nukleare våben. Radiologiske våben er dog reguleret i FN's konvention om nuklear terrorisme (2005).

Det bemærkes imidlertid, at Justitsministeriet ved ændringen af våbenloven i 2006, der kriminaliserer transport af masseødelæggelsesvåben, jf. lov nr. 503 af 7. juni 2006, har medtaget radiologiske våben, idet Justitsministeriet anfører, at alle fire våbentyper (kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare våben) må anses for særdeles farlige og egnede til at skabe omfattende ødelæggelser, og at såvel spredning af kemiske, biologiske, radiologiske som nukleare våben må anses for at udgøre en reel og alvorlig risiko for den internationale fred og sikkerhed.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i, at forbuddet mod transport af visse dual-use produkter i bemyndigelsesloven bør rette sig mod alle former for masseødelæggelsesvåben. Det er således ikke tilsigtet, at dual-use produkter, der skal anvendes til radiologiske våben, ikke er omfattet af forbuddet.

Økonomi- og Erhvervsministeriet finder herudover, at der tilsvarende bør ske en ændring af bemyndigelseslovens § 1 a, stk. 1, der vedrører forbud mod teknisk bistand. Lovforslaget er tilrettet i overensstemmelse hermed.

2.2.2. Tydeliggørelse af anvendelsesområdet for forbuddet mod transport

Dansk Industri har anført, at det bør fremgå mere eksplicit af lovforslagets bemærkninger, at loven gælder for alle former for transport og ikke kun søtransport.

Kommentar

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i, at der kan være behov for at tydeliggøre i lovforslagets bemærkninger, at forbuddet mod transport af visse dual-use produkter omfatter alle former for transport. Lovforslaget er tilrettet i overensstemmelse hermed.

Forsvarsministeriet anfører, at der er tale om indførelse af et generelt forbud mod bl.a. at transportere produkter og teknologi, der er bestemt til anvendelse i forbindelse med udvikling m.v. af missiler, der kan fremføre kemiske, biologiske eller nukleare våben eller andre nukleare sprængelgemer. Dette vurderes som mere restriktivt end det, der følger af protokollen, der forbyder de deltagende lande at kriminalisere transport af dual-use produkter, der skal anvendes til masseødelæggelsesvåben. Forsvarsministeriet anbefaler derfor, at det enten i lovteksten eller i bemærkningerne præciseres, at forbuddet kun gælder tilfælde, hvor de transporterede produkter skal anvendes eller må formodes at skulle anvendes ulovligt til masseødelæggelsesvåben.

Forsvarsministeriet anbefaler desuden, at det i lovbemærkningerne vedrørende lovforslagets § 1 b, stk. 3, præciseres, at indenrigstransport som hidtil reguleres af våbenloven.

Kommentar

Forbuddet mod transport af dual-use produkter til masseødelæggelsesvåben angår transport af sådanne produkter, der er bestemt til anvendelse til masseødelæggelsesvåben, herunder missiler, der kan fremføre sådanne våben. Forbuddet gælder således kun for transport af sådanne produkter, når disse netop er bestemt til anvendelse til masseødelæggelsesvåben. Det findes imidlertid hensigtsmæssigt at tydeliggøre lovteksten, som foreslået af Forsvarsministeriet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har herefter præciseret i lovforslaget, at transportforbuddet omfatter missiler, der skal fremføre sådanne (masseødelæggelses)våben.

For så vidt angår ønsket om en præcisering af, at indenrigstransport som hidtil reguleres af våbenloven bemærkes, at lovforslaget alene omhandler transport af dual-use produkter, og at våben fortsat reguleres af våbenloven. Transportforbuddet omfatter imidlertid såvel indenrigs- som udenrigstransport af dual-use produkter, der er bestemt til anvendelse til mas-

seødelæggelsesvåben. Da det ikke kan udelukkes, at det danske forsvar i forbindelse med træning og oplæring af soldater vil kunne have behov for at transportere sådanne produkter inden for Danmarks grænser, har Økonomi- og Erhvervsministeriet herefter indsat en bestemmelse i lovforslaget, der undtager danske militære myndigheder fra forbuddet mod transport.

3. Oversigt over hørte organisationer, myndigheder m.v.

Advokatsamfundet, alle byretter, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Beredskabsstyrelsen - Center for Biosikring og -Beredskab, CO-industri, Danmarks Eksportråd, Danmarks Rederiforening, Danmarks Vækstråd, Dansk Eksportforening, Dansk Erhverv, Danske Advokater, Danske Speeditører, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af offentlige anklagere i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, DI – Organisation for erhvervslivet, Danske Maritime, Dansk Navigatørforening, Dansk Transport og Logistik, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Fagligt Fælles Forbund, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Maskinmestrenes Forening, Politiforbundet i Danmark, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rigspolitichefen Afd. G, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsrevisionen, Scandinavian Airlines, SKAT, Statens Institut for Strålebeskyttelse, Statens Luftfartsvæsen, Statsministeriet, Søfartsstyrelsen, Vestre Landsret, Udenrigsministeriet, Østre Landsret.