

PRAKSISOVERSIGTER • SAMLET UDGAVE

Praksis inden for *international ret*

Værneting, lovvalg og internationale sanktioner.

OVERSIGTER

6

AFGØRELSE

108

PERIODE

2003–2026

6 OVERSIGTER

Indhold

01	Eksportkontrol og dual-use-varer	7 afg.
02	International jurisdiktion (Bruxelles I)	14 afg.
03	Krigsforbrydelser, folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden (humanitær folkeret i dansk straffelovgivning)	12 afg.
04	Listeføring, indefrysning og domstolsprøvelse af restriktive foranstaltninger	18 afg.
05	Sanktionsovertrædelser (Rusland, Iran, Nordkorea)	32 afg.
06	Traktatindgåelse og folkerettens stilling i dansk ret (grundloven § 19, dualisme)	25 afg.

Hver oversigt er et selvstændigt kapitel med introduktion, principper, gennemgang, lovgrundlag og citerede afgørelser. Titlerne er klikbare, og kapitlerne findes også som bogmærker i PDF-læseren.

01

PRAKSISOVERSIGT · INTERNATIONAL RET

Praksisoversigt over eksportkontrol og dual-use-varer

Strafferetlig og administrativ regulering af eksport af våben, krigsmateriel og produkter med dobbelt anvendelse

Version 2 · Opdateret 27. jun. 2026 · 7 afgørelser · 2012-2023

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Dansk eksportkontrol af våben og dual-use-varer reguleres af et komplekst samspil mellem national lovgivning og EU-ret. De centrale nationale retskilder er eksportkontrolloven, krigsmaterielloven og våbenlovens § 6 om udførsel, mens EU's dual-use-forordning 2021/821 udgør den direkte gældende EU-retlige ramme. Overtrædelser straffes efter straffelovens § 110 c, der ved den seneste ændringslov (L 205, 2025) er markant udvidet med nye stykker om våbenembargoer og hævet strafferamme til 5 år/8 år under særligt skærpende omstændigheder. Publiceret dansk retspraksis om eksportkontrolovertrædelser er sparsom, da sagerne typisk behandles af NSK (National enhed for Særlig Kriminalitet) og ofte underlagt dørlukning af hensyn til statens forhold til fremmede magter.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Eksport af produkter med dobbelt anvendelse kræver tilladelse fra Erhvervsstyrelsen efter EU's dual-use-forordning 2021/821, jf. eksportkontrolloven § 1 og eksportkontrolbekendtgørelsen.
- 02** Udførsel af våben, ammunition, krigsmateriel og militært udstyr uden tilladelse fra justitsministeren er forbudt efter våbenlovens § 6.
- 03** Produktion af krigsmateriel kræver tilladelse fra forsvarsministeren efter krigsmaterielloven § 2, og tilladelse kan nægtes af udenrigspolitiske eller sikkerhedsmæssige hensyn.
- 04** Overtrædelse af eksportkontrolregler straffes efter straffelovens § 110 c med op til 5 års fængsel, eller op til 8 år under særligt skærpende omstændigheder (stk. 2-5 efter 2025-ændringen).
- 05** Uagtsomme overtrædelser af § 110 c, stk. 2-5, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år efter den nye § 110 c, stk. 6, 2. pkt.
- 06** Transport af produkter bestemt til masseødelæggelsesvåben (WMD) er forbudt efter eksportkontrollovens § 1 b, uanset om transporten finder sted i Danmark eller udlandet.

- 07** Catch-all-kontrol efter dual-use-forordningens artikel 4 og 5 medfører, at eksportøren selv har pligt til at underrette myndighederne, hvis der er kendskab til militær slutanvendelse i visse tredjelande.
- 08** Sager om overtrædelse af straffelovens § 110 c behandles af NSK (National enhed for Særlig Kriminalitet), medmindre PET har interesse i sagen.
- 09** Konfiskation af udbyttet ved embargoovertrædelser sker efter straffelovens § 75, stk. 1, med henblik på at fjerne berigelsen ved lovovertrædelsen.
- 10** Ved vurderingen af om en handling kan straffes efter § 110 c, stk. 1, skal det inddrages, hvad der på gerningstidspunktet faktisk må anses for at kunne skade Danmarks forsvars- og neutralitetsforanstaltninger.
- 11** Dual-use-aktiver kan efter EU-Domstolens praksis ikke kvalificeres som 'våben, ammunition eller krigsmateriel' i TEUF art. 346-forstand, når den militære grundkonfiguration ikke gør sig gældende.

Det regulatoriske landskab: samspillet mellem national lovgivning og

§ 1 EU-ret

Dansk eksportkontrol hviler på tre parallelle regelsæt, der tilsammen dækker hele spektret fra rent militært materiel til civile produkter med mulig militær anvendelse:

- **Krigsmaterielloven** regulerer produktion og salg af materiel konstrueret til militær anvendelse (§ 1), og kræver tilladelse fra forsvarsministeren til produktion (§ 2). Tilladelse kan nægtes, når udenrigspolitiske eller sikkerhedsmæssige forhold taler herimod (§ 4).
- **Våbenloven** forbyder uden tilladelse fra justitsministeren udførsel af våben, ammunition, materiel til krigsførelse, militært simulationsudstyr, eksplosivstoffer og tilhørende software og teknologi (§ 6, stk. 1). Forbuddet omfatter både fysisk flytning ud af dansk område og ikke-fysisk overførsel via elektroniske medier (§ 6, stk. 4).
- **Eksportkontrolloven** (lov om anvendelse af visse af Det Europæiske Fællesskabs retsakter om økonomiske forbindelser til tredjelande m.v.) bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte bestemmelser til gennemførelse af EU's eksportkontrolretsakter (§ 1). Loven indeholder desuden et absolut forbud mod transport af produkter og teknologi bestemt til masseødelæggelsesvåben (§ 1 b).

Den EU-retlige ramme udgøres af **Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/821** af 20. maj 2021 om kontrol med eksport, mæglervirksomhed, teknisk bistand, transit og overførsel af produkter med dobbelt anvendelse. Forordningen erstattede den tidligere forordning 428/2009 og indførte bl.a. styrket catch-all-kontrol (artikel 4 og 5), kontrol med cyberovervågningsprodukter og due diligence-forpligtelser for eksportører.

På nationalt plan er forordningen udmøntet i **eksportkontrolbekendtgørelsen** (BEK nr. 365 af 23. februar 2026), der definerer produkter med dobbelt anvendelse som:

Produkter, herunder software og teknologi, der kan anvendes til både civile og militære formål, og produkter, der kan anvendes til udformning, udvikling, produktion eller anvendelse af nukleare, kemiske eller biologiske våben eller disses fremføringsmidler.

(Eksportkontrolbekendtgørelsen § 3)

Erhvervsstyrelsen er kompetent myndighed for udstedelse af eksporttilladelser (§ 4) og fastsætter vilkår herfor, herunder krav om interne kontrolprocedurer, registrering og opbevaringspligt (§ 7). Ansvar for lovlig eksport påhviler eksportøren, mægleren eller leverandøren af teknisk bistand (§ 8).

LOV

Eksportkontrolloven § 1

Eksportkontrolloven § 1b

Krigsmaterielloven § 1

Krigsmaterielloven § 2

Krigsmaterielloven § 4

Våbenloven § 6, stk. 1

§ 2 Tilladelsesordningen: generelle nationale eksporttilladelser og slutbrugererklæringer

Eksportkontrolbekendtgørelsen etablerer fire generelle nationale eksporttilladelser (DK-GNT2 til DK-GNT5), der supplerer EU's generelle tilladelser (bilag 1). Disse tilladelser letter eksporten af visse dual-use-produkter til bestemte destinationer, men er behæftet med væsentlige begrænsninger:

- DK-GNT2 omfatter eksport til en række vestlige lande, men **ikke** produkter bestemt til WMD-formål eller militær endelig anvendelse i våbenembargolande.
- DK-GNT3 dækker eksport til Grønland.
- DK-GNT4 og DK-GNT5 dækker henholdsvis eksport efter reparation/udskiftning og eksport til messer/demonstrationer.

Eksportører, der anvender en generel tilladelse, skal registrere sig hos Erhvervsstyrelsen før første anvendelse og angive tilladelsesnummeret i tolderklæringen.

For individuelle tilladelser kræves som udgangspunkt en **slutbrugererklæring** (end-user certificate), hvori slutbrugeren i modtagerlandet bekræfter den civile anvendelse af de eksporterede produkter. Erhvervsstyrelsen kan fastsætte yderligere vilkår, herunder krav om at eksportøren løbende dokumenterer, at betingelserne i tilladelsen er opfyldt (§ 7, stk. 2), og pligt til straks at underrette styrelsen, hvis forudsætningerne for tilladelsen ændres (§ 7, stk. 3).

Våbenlovens udførselsregler kræver tilsvarende dokumentation. [Cirkulæret om våben og ammunition m.v.](#) fastsætter, at udførselstilladelse kun kan gives, hvis ansøgeren foreviser modtagerens indførselstilladelse eller en erklæring fra modtagerlandets myndigheder (§ 27, stk. 1). Ved udførsel af større mængder rifler eller ammunition til visse lande kræves et internationalt importcertifikat samt en "stor erklæring" (§ 27, stk. 3).

Catch-all-kontrol udgør et centralt element i eksportkontrollsystemet. Efter dual-use-forordningens artikel 4 er eksport af ikke-listede produkter underlagt tilladelseskrav, når eksportøren af Erhvervsstyrelsen er gjort bekendt med – eller selv har kendskab til – at produkterne er bestemt til WMD-relateret anvendelse eller militær endelig anvendelse i våbenembargolande. Forordningens artikel 5 giver derudover Erhvervsstyrelsen mulighed for at indføre catch-all-kontrol af hensyn til den offentlige sikkerhed eller menneskerettighedshensyn, herunder for cyberovertvågningsudstyr.

LOV

Eksportkontrolbekendtgørelsen § 7, stk. 2, 3

Våbenloven § 6

§ 3 Straffelovens § 110 c: strafferammerne og den seneste udvidelse ved L 205 (2025)

Straffelovens § 110 c er den centrale straffebestemmelse for overtrædelse af eksportkontrolregler, embargoer og restriktive foranstaltninger. Bestemmelsen fungerer som en blanketstraffebestemmelse, der kriminaliserer overtrædelse af forbud givet "i henhold til lov" til værn for forskellige internationale og sikkerhedspolitiske hensyn.

Den gældende ordning (efter ændringslov af 21. juni 2025):

Stykke	Anvendelsesområde	Strafferamme
Stk. 1	Overtrædelse af bestemmelser til værn for statens forsvars- eller neutralitetsforanstaltninger	Bøde eller fængsel indtil 4 mdr. / op til 3 år under særligt skærpende omstændigheder
Stk. 2	Overtrædelse af bestemmelser til gennemførelse af FN-forpligtelser	Bøde eller fængsel indtil 5 år / op til 8 år under særligt skærpende omstændigheder
Stk. 3	Overtrædelse af Rådets foranstaltninger vedtaget med hjemmel i TEUF art. 215 eller 352	Som stk. 2
Stk. 4 (nyt)	Overtrædelse af våbenlovgivningen vedrørende restriktive foranstaltninger	Som stk. 2
Stk. 5 (nyt)	Handel, import, eksport mv. af militært udstyr i strid med EU's restriktive foranstaltninger	Som stk. 2
Stk. 6	Uagtsomhed – stk. 1	Bøde eller fængsel indtil 2 år
Stk. 6, 2. pkt. (nyt)	Uagtsomhed – stk. 2-5	Bøde eller fængsel indtil 3 år

Baggrunden for 2025-udvidelsen er implementeringen af EU's sanktionsdirektiv. Forarbejderne til ændringsloven ([L 205, 2024-25](#)) fremhæver:

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.

De nye **stk. 4 og 5** er tilføjet for at sikre, at alle former for adfærd oplistet i sanktionsdirektivets artikel 3, stk. 1, litra e, er kriminaliseret – herunder handel, køb, salg, overførsel, transit, transport af våben og øvrige produkter på EU's fælles liste over militært udstyr samt mæglervirksomhed og teknisk bistand. Forarbejderne præciserer, at overtrædelser kan straffes i sammenstød med [straffelovens § 192 a](#) om grov våbenkriminalitet.

Eksportkontrollovens egne strafbestemmelser (§ 2) fastsætter bøde for overtrædelse af regler udstedt i medfør af loven (stk. 3) og fængsel indtil 2 år for overtrædelse af dual-use-bestemmelserne (stk. 5). For WMD-relaterede catch-all-overtrædelser gælder samme strafferamme (stk. 6). Der kan pålægges selskaber strafansvar (stk. 9).



LOV

[Eksportkontrolløven § 2](#)[Straffeloven § 110c](#)[Straffeloven § 192a](#)

Fortolkning af § 110 c, stk. 1: Højesterets dom i flagningssagen (2023)

§ 4

Den mest principielle nyere afgørelse om fortolkningen af [straffelovens § 110 c, stk. 1](#) er Højesterets dom af 22. juni 2023 i [Sag 3/2023](#). Sagen vedrørte flagning med det amerikanske nationalflag på en privat ejendom, men rettens præmisser har bredere rækkevidde for forståelsen af § 110 c.

Højesteret fastslog to centrale principper:

1. Hjemmelskravet: Et forbud, der strafsanktioneres via § 110 c, stk. 1, skal have hjemmel i en lov vedtaget af Folketinget. Enevældige kongelige resolutioner eller sædvaneret er ikke tilstrækkelig hjemmel for indgreb i borgernes rettigheder.

2. Konkret skadesvurdering: Retten fastslog, at vurderingen af, om en handling kan straffes, ikke kan foretages abstrakt:

"Højesteret finder, at vurderingen af, om en handling kan straffes efter straffelovens § 110 c, stk. 1, ikke kan foretages uden at inddrage, hvad der på gerningstidspunktet må anses for at kunne skade Danmarks forsvars- og neutralitetsforanstaltninger."

Dette princip indebærer, at anklagemyndigheden ved tiltale efter § 110 c, stk. 1, konkret skal påvise, at den tiltaltes handling faktisk kunne skade Danmarks forsvars- eller neutralitetsforanstaltninger. Bestemmelsens rækkevidde er dermed snævrere end en ren blanketstraffebestemmelse.

For eksportkontrolovertrædelser har dette princip begrænset praktisk betydning, idet de alvorligere overtrædelser typisk subsumeres under stk. 2-5 (FN-forpligtelser, EU's restriktive foranstaltninger, våbenembargoer), hvor der ikke stilles et tilsvarende krav om konkret skadevurdering. Stk. 1 finder dog fortsat anvendelse på overtrædelser af rent nationale forsvarsforanstaltninger, hvor den konkrete skadesvurdering kan spille en rolle.

LOV

[Straffeloven § 110c, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets dom om frifindelse for flagning med det amerikanske nationalflag grundet manglende lovhjemmel

22.06.2023

Embargoovertrædelser og konfiskation: Oil-for-Food-sagen (Sag 122/2012)

§ 5

Den mest omfattende publicerede danske straffesag om embargoovertrædelser er Højesterets afgørelse i [Sag 122/2012](#), der vedrørte overtrædelse af FN's handelsembargo mod Irak under Oil-for-Food-programmet.

T A/S indgik i perioden 2000-2002 femten kontrakter med irakiske myndigheder om salg af køretøjer og reservedele til en samlet værdi på ca. 125 mio. kr. For at opnå kontrakterne betalte selskabet 10 % af kontraktsummerne til det irakiske styre via "side-letters" og overfakturering, videreført gennem en jordansk agent. Samhandlen var omfattet af Rådets forordning nr. 2465/96 og den dagældende eksportkontrollø.

Strafansvaret var forældet, men anklagemyndigheden rejste konfiskationssag efter [straffelovens § 75, stk. 1](#). Højesterets flertal stadfæstede landsrettens afgørelse om konfiskation af 10 mio. kr. Retten fastslog:

Formålet med konfiskation af udbytte i medfør af straffelovens § 75, stk. 1, er at fjerne den berigelse, der er opnået ved lovovertrædelsen, for derved at markere, at overtrædelsen ikke har kunnet betale sig.

Vedrørende opgørelsen af det konfiskerbare udbytte sondrede Højesteret mellem:

- **After sales service-beløb** (ca. 11,3 mio. kr.), der var videreført direkte til de irakiske myndigheder – disse var ikke tilfaldet selskabet og kunne ikke konfiskeres hos det.
- **Fortjenesten på kontrakterne**, opgjort indirekte, da selskabets bilag var makuleret.
- **Agentkommission** (ca. 3,4 mio. kr.), der fradrages, idet agenten udførte sædvanlige og nødvendige opgaver.
- **Renteudbytte** – Højesteret fandt ikke grundlag for at konfiskere indirekte udbytte i form af renter.

Et mindretal på to dommere voterede for konfiskation af 20 mio. kr., idet de fandt, at after sales service-beløbet umiddelbart tilfaldt selskabet som gerningsmand.

Sagen illustrerer, at embargoovertrædelser kan medføre betydelig konfiskation, selv når det individuelle strafansvar er forældet. Den viser desuden de komplekse opgørelsesspørgsmål, der opstår ved beregning af udbytte i internationale handelsforhold.

LOV

[Straffeloven § 75, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesteretsdom om revisors erstatningsansvar for misvisende regnskab og gyldighed af ansvarsbegrænsningsklausul 23.08.2012

Dual-use-kvalifikation: sondringen mellem civile og militære produkter

Kvalifikationen af et produkt som dual-use – dvs. at det har både civil og militær anvendelse – er afgørende for, om eksportkontrolreglerne finder anvendelse. [Eksportkontrolbekendtgørelsens § 3](#) definerer produkter med dobbelt anvendelse i overensstemmelse med dual-use-forordningens artikel 2, nr. 1.

Sondringen mellem rent militært materiel og dual-use-aktiver har også betydning for udbudsretlige spørgsmål. I Klagenævnet for Udbuds kendelse af 18. september 2019 ([19/04707](#)) om udbud af militærhjelme til Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse blev forsvars- og sikkerhedsdirektivet anvendt som udbudsgrundlag, netop fordi hjelmene var rent militære – ikke dual-use.

I det Maritime Partnerskabs anbefalinger (2024) til forsvarsministeren fremhæves det, at:

"Dual use"-aktiver kan ifølge EU-Domstolens praksis ikke kvalificeres under begrebet "våben, ammunition eller krigsmateriel" [i TEUF art. 346-forstand]. Det betyder, at jo mindre den militære grundkonfiguration gør sig gældende for en påtænkt anskaffelse, jo mindre kan der berettiget argumenteres for, at der er tale om kapaciteter med særlige militære kendetegn.

For eksportkontrollens vedkommende er den praktiske konsekvens, at et produkt, der primært er civilt men kan anvendes militært, typisk vil være underlagt dual-use-forordningens tilladelseskrav (ikke våbenlovens

udførselsregler), mens et produkt der er konstrueret til militær anvendelse og ikke finder civil anvendelse, hører under krigsmaterielloven (§ 1, stk. 1, nr. 1) og våbenloven.

PET har i en offentlig advarsel fra 2022 identificeret de produkttyper, der er mest eftertragtet af russiske netværk:

"Den russiske interesse kredser primært – men ikke udelukkende – om de såkaldte dual-use produkter [...]. Det kan eksempelvis være maritim teknologi, sensor- og laserudstyr og visse typer af industrimaskiner, der anvendes af det russiske militær."

PET fremhævede, at produkterne typisk købes gennem et netværk af skiftende agenter, distributører og frontvirksomheder i forskellige lande for at sløre slutbrugen og omgå eksportkontrollen.

LOV

Eksportkontrolbekendtgørelsen § 3

Krigsmaterielloven § 1, stk. 1

PRAKSIS

Klagenævnet for Udbud · Klage over manglende prækvalifikation i udbud af militærhjelme

18.09.2019

§ 7 WMD-transportforbuddet og catch-all-kontrol

Eksportkontrollovens § 1 b indfører et absolut forbud mod transport af produkter og teknologi bestemt til anvendelse i forbindelse med udvikling, fremstilling eller spredning af kemiske, biologiske, radiologiske eller nukleare våben (WMD) eller til missiler, der skal fremføre sådanne våben. Forbuddet er ekstraterritorialt: det omfatter med de begrænsninger, der følger af straffelovens jurisdiktionsbestemmelser, også handlinger foretaget i udlandet (stk. 2).

Transporter, der gennemføres uden for Danmark i overensstemmelse med internationale ikkespredningsaftaler, er undtaget (stk. 3). Danske militære myndigheder er ligeledes undtaget (stk. 4). Med **lov nr. 680 af 11. juni 2025** (forsvarssamarbejdsaftalen med USA) er undtagelsen udvidet til også at gælde for amerikanske militære styrker.

Catch-all-kontrol efter dual-use-forordningens artikel 4 medfører, at eksport af ikke-listede produkter kræver tilladelse, når:

- Eksportøren af Erhvervsstyrelsen er blevet gjort bekendt med, at produkterne er bestemt til WMD-relateret anvendelse eller militær slutanvendelse i våbenembargolande.
- Eksportøren selv har kendskab til sådan slutanvendelse.

Forordningens artikel 5 giver desuden mulighed for national catch-all-kontrol af hensyn til offentlig sikkerhed, herunder for **cyberovervågningsudstyr**. Eksportkontrolloven er i 2018 ændret for at kræve en ledelseserklæring i forbindelse med eksport af cyberovervågningsprodukter.

Overtrædelse af eksportkontrollovens bestemmelser om dual-use straffes efter lovens § 2, stk. 5, med fængsel indtil 2 år. For WMD-catch-all-overtrædelser gælder § 2, stk. 6 med samme strafferamme. De alvorligste overtrædelser – navnlig dem, der involverer restriktive foranstaltninger – subsumeres dog typisk under [straffelovens § 110 c](#) med den markant højere strafferamme.

LOV

Eksportkontrolloven § 1b

Eksportkontrolloven § 2, stk. 5, 6

§ 8 Procesretlige forhold: NSK-kompetence og dørlukning

Eksportkontrol- og embargo-sager behandles procesretligt særligt. [Rigsadvokatmeddelelsen om forelæggelse og indberetning](#) fastsætter, at sager om overtrædelse af straffelovens § 110 c i medfør af [retsplejelovens § 110 a, stk. 1](#) skal behandles af **National enhed for Særlig Kriminalitet** (NSK), medmindre sagen behandles af PET. Denne kompetencefordeling afspejler sagernes særlige karakter, som ofte involverer klassificerede oplysninger og efterretningsselementer.

EksportkontROLSager kan nødvendiggøre **dørlukning** under retsmøderne af hensyn til statens forhold til fremmede magter, jf. [retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2](#). Højesteret har i FE-sagen (kendelser af 27. oktober 2023, [Sag 94/2023](#) og [Sag 95/2023](#)) fastlagt principper for omfanget af dørlukning i sager der berører statens sikkerhed:

- Dørlukning skal begrænses til det **strengt nødvendige** i overensstemmelse med EMRK artikel 6, stk. 1.
- Oplysninger, der allerede er **offentligt kendte**, kan ikke i sig selv begrunde dørlukning.
- **Detaljerede oplysninger** om indhentningskapacitet, sikkerhedsbrud og skadevirkninger, der ikke er offentligt kendte, kan dog berettige lukkede døre.
- Byretten kan og skal **løbende vurdere** behovet for dørlukning under hovedforhandlingen.

Disse principper har direkte relevans for eksportkontROLSager, hvor bevisførelsen kan involvere følsomme oplysninger om efterretningssamarbejde, slutbrugerforhold og omgængelsesmetoder.

Den begrænsede mængde publiceret retspraksis om eksportkontrolovertrædelser skyldes dels den relativt lave sagsfrekvens, dels at mange af disse sager netop føres bag lukkede døre.

LOV	Retsplejeloven § 29, stk. 1	Retsplejeloven § 110a, stk. 1
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets afgørelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder (FE-sagen) 27.10.2023	
	Højesteret · Højesterets kendelse om dørlukning i sag om lækage af statshemmeligheder 27.10.2023	

§ 9 Afgrænsning mod sanktionsovertrædelser og sammenfatning

Eksportkontrol af dual-use-varer og krigsmateriel overlapper væsentligt med reglerne om **restriktive foranstaltninger** (sanktioner) mod bestemte lande, personer og enheder. Praksisoversigten her dækker det generelle eksportkontrolregime – dvs. situationer, hvor eksport sker uden den påkrævede tilladelse, uanset om slutbrugeren er sanktionslistet. Ren handel med personer eller enheder, der er opført på EU's eller FN's sanktionslister (asset freezes, rejserestriktioner, finansielle blokader), henhører under den beslægtede [praksisoversigt om sanktionsovertrædelser](#).

Sammenfattende tegner retsstillingen sig således:

- Det regulatoriske fundament er solidt og detaljeret: samspillet mellem eksportkontrolloven, våbenloven, krigsmaterielloven og EU's dual-use-forordning dækker hele spektret fra massødelæggelsesvåben til civile produkter med potentiel militær anvendelse.
- Strafferammerne er med 2025-ændringen af § 110 c bragt op på et niveau (5 år/8 år), der afspejler kravene i EU's sanktionsdirektiv og signalerer alvorlig strafværdighed.

- Den praktiske håndhævelse varetages af Erhvervsstyrelsen (administrativt) og NSK/PET (strafferetligt), med PET i en aktiv rådgivningsrolle over for virksomheder.
- Publiceret dansk retspraksis om eksportkontrolovertrædelser er sparsom. Oil-for-Food-sagen (Sag 122/2012) er det mest prominente eksempel på en omfattende embargoovertrædelsessag med konfiskation. Flagningsagen (Sag 3/2023) har principiel betydning for fortolkningen af § 110 c, stk. 1's krav om konkret skadevurdering.
- Den sikkerhedspolitiske udvikling – herunder PET's advarsel om russiske netværks forsøg på at skaffe dansk dual-use-teknologi – understreger eksportkontrollovgivningens fortsatte aktualitet.

[Rigsadvokatmeddelelsen om sanktionspåstande i våbensager](#) giver vejledning om strafudmåling i sager om overtrædelse af våbenlovgivningen generelt, men indeholder ikke specifikke tabeller for eksportkontrolovertrædelser. Erhvervsstyrelsens vejledninger og håndhævelsespraksis er den primære kilde til administrative fortolkningsspørgsmål om tilladelseskrav og catch-all-kontrol.

LOV	Straffeloven § 110c	
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om frifindelse for flagnings med det amerikanske nationalflag grundet manglende lovhjemmel	22.06.2023
	Højesteret · Højesteretsdom om revisors erstatningsansvar for misvisende regnskab og gyldighed af ansvarsbegrænsningsklausul	23.08.2012

REFERENCE Lovgrundlag 6 paragraffer

Eksportkontrolloven § 1	Eksportkontrolloven § 1b
Eksportkontrolloven § 2	Krigsmaterielloven § 2
Straffeloven § 110c	Våbenloven § 6

MATERIALE Citerede afgørelser 5 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		4
27.10.2023	Højesterets kendelse om dørlukning i sag om lækage af statshemmeligheder	4241-5079
27.10.2023	Højesterets afgørelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder (FE-sagen)	94-2023
22.06.2023	Højesterets dom om frifindelse for flagnings med det amerikanske nationalflag grundet manglende lovhjemmel	3-2023
23.08.2012	Højesteretsdom om revisors erstatningsansvar for misvisende regnskab og gyldighed af ansvarsbegrænsningsklausul	Sag 122/2012
KLAGENÆVNET FOR UDBUD · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
18.09.2019	Klage over manglende prækvalifikation i udbud af militærhjelme	19/04707

02

PRAKSISOVERSIGT · INTERNATIONAL RET

Praksisoversigt over international jurisdiktion (Bruxelles I)

Bruxelles I-forordningens kompetenceregler og EU-Domstolens fortolkningspraksis

Version 2 · Opdateret 26. jun. 2026 · 14 afgørelser · 2016-2025

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Bruxelles I-forordningen (omarbejdet) – forordning (EU) nr. 1215/2012 – udgør det centrale regelsæt for retternes internationale kompetence og for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område inden for EU. Forordningen finder anvendelse i Danmark via en parallelaftale mellem Danmark og EU, gennemført ved lov om anerkendelse og fuldbyrdelse af visse udenlandske retsafgørelser m.v. EU-Domstolen har i en meget rig præjudiciel praksis præciseret forordningens centrale begreber – fra hovedreglen om sagsøgtes bopæl over særværnetingerne for kontrakt og delikt til prorogationsreglerne og de beskyttende kompetenceregler for forbrugere, ansatte og forsikrede. Dansk retspraksis, navnlig Højesterets og Sø- og Handelsrettens afgørelser, anvender forordningen i tæt dialog med EU-Domstolens fortolkning.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Hovedreglen er, at personer med bopæl i en medlemsstat skal sagsøges ved retterne i den pågældende stat (art. 4), og dette kompetencekriterium kan kun fraviges i de tilfælde, forordningen selv hjemler.
- 02 Særværnetinget i kontraktsager (art. 7, nr. 1) peger på det sted, hvor den forpligtelse, der ligger til grund for sagen, er opfyldt – ved salg af varer leveringsstedet, ved tjenesteydelser det sted, hvor ydelsen er leveret.
- 03 Særværnetinget for erstatning uden for kontrakt (art. 7, nr. 2) peger på det sted, hvor skadetilføjelsen er foregået – hvilket efter EU-Domstolens praksis omfatter både handlestedet og virkningsstedet.
- 04 Værnetingsaftaler efter art. 25 kræver parternes samstemmende vilje udtrykt klart og præcist – skriftligt, i overensstemmelse med indbyrdes skik og brug, eller efter international handelssædvane.
- 05 Asymmetriske værnetingsklausuler, der binder den ene part til én ret mens den anden part kan vælge frit, er gyldige, forudsat at de udpeger retter i EU/Lugano-stater og tilstrækkeligt præcist angiver de objektive kompetenceforhold.
- 06 En værnetingsaftale til fordel for retterne i en anden medlemsstat end parternes fælles hjemstat er gyldig, selv om aftalen ikke har anden tilknytning til den valgte stat – selve aftalen udgør det grænseoverskridende element.

- 07** En værnetingsklausul i almindelige forretningsbetingelser kræver, at den af begge parter underskrevne kontrakt udtrykkeligt henviser til betingelserne; klausuler kun nævnt på fakturaer opfylder ikke formkravene.
- 08** Ved krav mod flere sagsøgte i forskellige medlemsstater (art. 8, nr. 1) kan sagerne samles, hvis kravene er så snævert forbundne, at der er risiko for uforenelige retsafgørelser – også selv om kravene hviler på forskellige retsgrundlag.
- 09** Forbrugere, ansatte og forsikrede nyder beskyttende kompetenceregler (art. 10-23), der som udgangspunkt ikke kan fraviges ved værnetingsaftaler til skade for den svage part.
- 10** Ved kabinepersonale i luftfart er 'hjemmebasen' et vægtigt indicium for det sædvanlige arbejdssted, der afgør kompetencen efter arbejdstagerværnetinget.
- 11** Retsafgørelser truffet i en medlemsstat anerkendes automatisk i de øvrige medlemsstater uden eksekvatur (art. 36); fuldbyrdelse kan kun nægtes af snævre grunde – herunder åbenbar ordre public-strid.
- 12** Ordre public-klausulen (art. 45) kan ikke anvendes til at vurdere forenelighed med indenlandske domme – dette skal ske efter den særlige bestemmelse om uforenelighed.
- 13** Bruxelles I-forordningen finder anvendelse i Danmark via en folkeretlig parallelaftale, og danske retter skal tage behørigt hensyn til EU-Domstolens praksis ved fortolkningen.
- 14** Efter Brexit er Storbritannien tredjeland i forhold til Bruxelles I – Haagerkonventionen om værnetingsaftaler af 2005 kan være relevant for sager med tilknytning til UK.

Retsgrundlag: Bruxelles I-forordningen og dens anvendelse i

§ 1 Danmark

Bruxelles I-forordningen (omarbejdet) – [forordning \(EU\) nr. 1215/2012](#) – regulerer retternes internationale kompetence i civil- og handelsretlige sager samt anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser inden for EU. Forordningen afløste den tidligere forordning (EF) nr. 44/2001 ("Bruxelles I") og Bruxelleskonventionen af 1968.

Da Danmark i medfør af protokollen om Danmarks stilling ikke deltager i vedtagelsen af EU-retsakter på det civilretlige område, finder forordningen ikke direkte anvendelse i Danmark. I stedet gælder den via en folkeretlig parallelaftale mellem Danmark og EU, gennemført i dansk ret ved [lov om anerkendelse og fuldbyrdelse af visse udenlandske retsafgørelser m.v. på det civil- og handelsretlige område](#). Parallelaftalen sikrer, at forordningens kompetence- og anerkendelsesregler finder anvendelse i forholdet mellem Danmark og de øvrige medlemsstater. Danske retter skal tage "behørigt hensyn" til EU-Domstolens praksis ved fortolkningen.

Forordningen suppleres af lovvalsreglerne i [Rom I-forordningen \(593/2008\)](#) om lovvalg i kontraktforhold og [Rom II-forordningen \(864/2007\)](#) om lovvalg i erstatning uden for kontrakt, samt Luganokonventionen af 2007 for EFTA-stater (Norge, Island, Schweiz). For tredjelandssager – herunder efter Brexit sager med tilknytning til Storbritannien – kan Haagerkonventionen om værnetingsaftaler af 2005 finde anvendelse.

Forordningens materielle anvendelsesområde er bredt: den omfatter alle civil- og handelsretlige sager, men undtager skatte-, told- og forvaltningsretlige spørgsmål samt voldgift, familieret og insolvens (der reguleres af særlige EU-retsakter).

Hovedreglen: Sagsøgtes bopæl som grundlæggende kompetencekriterium

Forordningens udgangspunkt er det klassiske princip *actor sequitur forum rei*: personer med bopæl i en medlemsstat skal som hovedregel sagsøges ved retterne i den pågældende stat, jf. [art. 4, stk. 1](#). Bopælen er det principielle kompetencekriterium, som ifølge betragtning 15 "bør altid kunne gøres gældende, undtagen i enkelte velafgrænsede tilfælde."

For juridiske personer definerer forordningen selvstændigt bopælen som det sted, hvor selskabet har sit vedtægtsmæssige hjemsted, sin hovedadministration eller sit hovedforretningssted, jf. [art. 63](#).

I [C-337/17 \(Feniks\)](#) fremhævede EU-Domstolen, at hovedreglen er udtryk for et overordnet hensyn til sagsøgtes retssikkerhed, og at enhver fravigelse skal fortolkes strengt. Sagen vedrørte et polsk selskabs *actio pauliana* mod et spansk selskab, og Domstolen fastslog, at paulianakravet – trods sin deliktartige karakter – henhørte under kontraktværneting, fordi det udsprang af et kontraktforhold.

En vigtig nuance er, at forordningen også finder anvendelse, selv om begge parter har bopæl i samme medlemsstat, når sagen har grænseoverskridende elementer. I [C-566/22 \(Inkreal/Dúha\)](#) fastslog Domstolen, at to slovakiske selskaber gyldigt kunne aftale tjekkisk værneting – selve den grænseoverskridende aftale udgjorde det internationale element.

LOV

[Bruxelles I-forordningen § 4, stk. 1](#)[Bruxelles I-forordningen § 63](#)

PRAKSIS

EU-Domstolen · Værnetingsaftaler i EU: Kompetencevalg mellem parter fra samme medlemsstat 08.02.2024

EU-Domstolen · Actio pauliana og værneting i sager om kontraktforhold efter Bruxelles I-forordningen 04.10.2018

Særværneting i kontraktsager: Opfyldelsesstedet efter art. 7, nr. 1

[Art. 7, nr. 1](#) er det mest anvendte særværneting og tillader sagsøgeren at anlægge sag ved retten på det sted, hvor den kontraktuelle forpligtelse er opfyldt eller skal opfyldes. Bestemmelsen sonder mellem tre situationer i et hierarki:

- **Salg af varer** (litra b, 1. led): Kompetencen ligger ved det sted, hvor varerne er leveret eller skulle leveres.
- **Levering af tjenesteydelser** (litra b, 2. led): Kompetencen ligger ved det sted, hvor tjenesteydelserne er leveret eller skulle leveres.
- **Andre kontrakter** (litra a via litra c): Den generelle regel om opfyldelsesstedet for den konkrete forpligtelse, som national ret fastlægger.

I [C-64/17 \(Lusavouga/Saey\)](#) kvalificerede EU-Domstolen en koncessionskontrakt som en "aftale om levering af tjenesteydelser" og opstillede et treleddet hierarki for at fastlægge opfyldelsesstedet: (1) hovedleveringsstedet efter kontraktens bestemmelser, (2) det faktiske gennemførelsessted, og (3) subsidiært leverandørens bopæl.

I [C-196/15 \(Granarolo\)](#) præciserede Domstolen grænsen mellem kontrakt og delikt: et erstatningssøgsmål efter brat afbrydelse af et langvarigt uformelt forretningsforhold kan kvalificeres som kontraktforhold, hvis der eksisterer en stiltiende kontraktuel forpligtelse.

I [C-393/22 \(EXTÉRIA/Spravime\)](#) fastslog Domstolen, at en foreløbig aftale (*pactum de contrahendo*) om fremtidig indgåelse af en franchiseaftale ikke er en "aftale om levering af tjenesteydelser" efter litra b, fordi den hverken forudsætter en faktisk virksomhed eller vederlag. Kompetencen afgøres i stedet efter den generelle kontraktregel i litra a.

LOV	Bruxelles I-forordningen § 7	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Jurisdiktion ved foreløbige aftaler: Er en 'pactum de contrahendo' en levering af tjenesteydelser under Bruxelles Ia-forordningen?	14.09.2023
	EU-Domstolen · Retternes kompetence i sager om koncessionskontrakter – Gyldighed af værnetingsklausuler på fakturaer under Bruxelles I-forordningen	07.03.2018
	EU-Domstolen · Værneting for erstatningssøgsmål efter brat afbrydelse af langvarigt forretningsforhold – Kvalificering som kontraktforhold eller erstatning uden for kontrakt (Bruxelles I-forordningen)	13.07.2016

§ 4 Fælles værneting for flere sagsøgte: Art. 8 og risikoen for uforenelige afgørelser

[Art. 8, nr. 1](#) tillader, at en person med bopæl i en medlemsstat sagsøges i en anden medlemsstat, hvis kravene mod flere sagsøgte er så "snævert forbundne, at det er ønskeligt at behandle og pådømme dem samlet for at undgå uforenelige retsafgørelser."

Højesteret tog i [Sag 40/2017 og 41/2017](#) stilling til denne bestemmelse. Et dansk forsikringsselskab (Tryg) anlagde erstatningssag mod både en dansk transportør (Combino) og et hollandsk lagerdriftsselskab (Vriesoord) i anledning af bortkomst af frosne kyllingeprodukter. Højesteret fandt, at der var risiko for uforenelige retsafgørelser:

"Højesteret finder, at der er risiko for uforenelige retsafgørelser, hvis kravene bliver pådømt hver for sig. Det skyldes risikoen for, at bevisbedømmelsen af hændelsesforløbet, som kan få afgørende betydning for Trygs krav mod såvel Combino som Vriesoord, kan falde forskelligt ud."

Højesteret understregede – i overensstemmelse med EU-Domstolens **Freeport-dom (C-98/06)** og **Painer-dom (C-145/10)** – at det er uden betydning, at kravene hviler på forskellige retsgrundlag (dansk transportkontraktret vs. hollandsk deliktsret). Afgørelsen ophævede Sø- og Handelsrettens kompetenceafgørelse og hjemviste sagerne til realitetsbehandling.

LOV	Bruxelles I-forordningen § 8	
PRAKSIS	Højesteret · Værneting i Danmark for krav mod hollandsk selskab vedrørende bortkomne varer (Brussels I-forordningen)	26.01.2018

§ 5 Værnetingsaftaler: Prorogation efter art. 25

[Art. 25](#) giver parterne vid adgang til at aftale værneting i en medlemsstat uanset deres bopæl. Aftalen skal opfylde bestemte formkrav – skriftligt eller mundtligt med skriftlig bekræftelse, i overensstemmelse med parternes indbyrdes skik og brug, eller inden for international handel efter en sædvane. Medmindre parterne har aftalt andet, er den valgte ret enekompetent.

EU-Domstolen har præciseret formkravene i flere vigtige afgørelser:

Klausuler i almindelige forretningsbetingelser (AFB'er):

I [C-222/15 \(Hőszig\)](#) fastslog Domstolen, at en værnetingsklausul, der udpeger "Retterne i Paris", er tilstrækkelig præcis. En klausul i AFB'er er gyldig, såfremt den af begge kontrahenter underskrevne kontrakt udtrykkeligt henviser til betingelserne. I [C-64/17 \(Lusavouga\)](#) gik Domstolen videre og fastslog, at en værnetingsklausul, der alene fremgår af AFB'er nævnt på fakturaer udstedt af den ene part, ikke opfylder formkravene.

Asymmetriske klausuler:

I den nyere [C-537/23 \(SIL/Agora\)](#) fastslog Domstolen, at asymmetriske klausuler – der binder den ene part til én ret, mens den anden part frit kan vælge – som udgangspunkt er gyldige under tre betingelser: (1) aftalen udpeger retter i EU- eller Lugano-stater, (2) den angiver tilstrækkeligt præcist de objektive kompetenceforhold, og (3) den strider ikke mod beskyttelsesreglerne for svage parter i art. 15, 19 eller 23 eller fraviger enekompetence efter art. 24.

Parternes fælles hjemstat:

I [C-566/22 \(Inkreal/Dúha\)](#) afgjorde Domstolen, at to parter med hjemsted i samme medlemsstat gyldigt kan aftale værneting i en anden medlemsstat – selve aftalen udgør det grænseoverskridende element, og der kræves ingen yderligere tilknytning.

Overdragelse af værnetingsklausuler:

I [C-682/23](#) fastslog Domstolen, at en erhverver af et erstatningskrav kan påberåbe sig den oprindelige kontrakts værnetingsklausul uden skyldnerens nye samtykke, forudsat at national ret betragter klausulen som et accessorisk rettighed, der følger med kravet.

LOV	Bruxelles I-forordningen § 25, stk. 1	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Overdragelse af erstatningskrav og rækkevidden af værnetingsaftaler efter Bruxelles Ia-forordningen	23.10.2025
	EU-Domstolen · Gyldigheden af asymmetriske værnetingsaftaler og fortolkningen af begrebet »materielt ugyldig« i Bruxelles Ia-forordningen	27.02.2025
	EU-Domstolen · Værnetingsaftaler i EU: Kompetencevalg mellem parter fra samme medlemsstat	08.02.2024
	EU-Domstolen · Retternes kompetence i sager om koncessionskontrakter – Gyldighed af værnetingsklausuler på fakturaer under Bruxelles I-forordningen	07.03.2018
	EU-Domstolen · Værnetingsklausul i almindelige forretningsbetingelser: Gyldighed ved henvisning til "Retterne i Paris" under Bruxelles I-forordningen	06.07.2016

Dansk retspraksis om værnetingsklausuler og forordningens anvendelsesområde

§ 6

Dansk retspraksis illustrerer Bruxelles I-forordningens praktiske betydning, navnlig i sø- og transportretlige sager.

Højesterets dom i [BS-30435/2020-HJR \(Maersk mod DSV\)](#) er en central afgørelse om forordningens anvendelsesområde. Sagen vedrørte to danske selskabers tvist om bortkomst af gods under en søtransport fra Shanghai til København. Maersks standardbetingelser fastsatte eksklusivt værneting ved High Court of Justice i London. DSV argumenterede for, at forordningen ikke fandt anvendelse mellem to danske selskaber. Højesteret fastslog – med henvisning til EU-Domstolens praksis i [Owusu \(C-281/02\)](#) og [Lindner \(C-327/10\)](#) – at transportens helt internationale karakter gav forholdet tilstrækkelig tilknytning til udlandet:

"Højesteret finder efter en samlet vurdering af omstændighederne, at den foreliggende retstvist mellem Maersk og DSV har en sådan tilknytning til udlandet, at Bruxelles I-forordningen, herunder artikel 25 om værnetingsaftaler, finder anvendelse på retsforholdet."

Da forordningen fandt anvendelse, trådte [Sølovens § 310, stk. 5](#) i kraft, og de nationale begrænsninger i § 310, stk. 1 kunne ikke tilsidesætte værnetingsaftalen. Sagen blev afvist fra de danske domstole. DSV's Brexit-indsigelse blev forkastet, da sagen var anlagt i 2017, før udtræden trådte i kraft.

I [BS-588/2020-HJR](#) tog Højesteret stilling til lovvalg i en sag om en tysk kaskoforsikring af en lystbåd. Højesteret fandt, at en dansk bådejer, der var "sikret" men ikke forsikringstager, ikke var bundet af en lovvalgsklausul i de tysksprogede forsikringsbetingelser, som han aldrig havde tiltrådt. Spørgsmålet om risikoens beliggenhed blev afgjort under [Rom I-forordningen art. 7](#) med henvisning til Solvens II-direktivet. Resultatet var tysk ret uanset kategoriseringen som "store" eller "andre" risici.

LOV

[Bruxelles I-forordningen § 25, stk. 1](#)[Søloven § 310, stk. 5](#)

PRAKSIS

Højesteret · Gyldighed af værnetingsklausul i international søtransportaftale (Maersk mod DSV)

09.09.2021

Højesteret · Højesterets afgørelse om lovvalg og værneting i sag om tysk kaskoforsikring af lystbåd

08.04.2021

Beskyttende kompetenceregler: Forsikring, forbrugere og § 7 arbejdstagere

Forordningen indeholder særlige kompetenceregler, der beskytter den svage part i tre kontrakttyper: forsikringsaftaler (afdeling 3, art. 10-16), forbrugeraftaler (afdeling 4, art. 17-19) og individuelle arbejdsaftaler (afdeling 5, art. 20-23). Hovedprincippet er, at den svage part kan sagsøge modparten i sin egen bopælsstat, mens den stærke part som udgangspunkt kun kan sagsøge den svage part i dennes bopælsstat. Værnetingsaftaler kan som hovedregel kun fravige disse regler til fordel for den svage part.

Forsikring (art. 10-16):

En forsikringstager, en sikret eller en begunstiget kan anlægge sag mod forsikringsgiveren i den medlemsstat, hvor vedkommende har bopæl, jf. [art. 11, stk. 1, litra b](#). Forsikringsgiveren kan derimod kun sagsøge forsikringstageren i dennes bopælsstat. Højesterets afgørelse i [BS-588/2020-HJR](#) illustrerer, hvordan en dansk "sikret" – der ikke var den formelle forsikringstager – kunne anlægge sag i Danmark.

Forbrugere (art. 17-19):

En forbruger kan sagsøge den erhvervsdrivende modpart i den medlemsstat, hvor forbrugeren har bopæl, forudsat at den erhvervsdrivende "retter" sin virksomhed mod forbrugers hjemstat. EU-Domstolen har i **Pammer/Alpenhof (C-585/08 og C-144/09)** opstillet vejledende kriterier for, hvornår en hjemmeside er "rettet mod" en bestemt medlemsstat – herunder brug af et andet sprog end hjemstatens, angivelse af priser i anden valuta, og oplysning om kontaktpersoner i forbrugers land.

Arbejdstagere (art. 20-23):

I **C-168/16 og C-169/16 (Nogueira m.fl./Crewlink og Moreno Osacar/Ryanair)** præciserede EU-Domstolen det sædvanlige arbejdssted for kabinepersonale i luftfart. Domstolen fastslog, at begrebet "hjemmebase" i luftfartsreguleringen er et "vægtigt indicium" for det sædvanlige arbejdssted i Bruxelles I-forordningens forstand. For kabinepersonale med hjemmebase i Charleroi (Belgien) var belgiske domstole kompetente – uanset irsk lovvalgs- og værnetingsklausul i arbejdskontrakten. Denne afgørelse beskytter effektivt mobile arbejdstagere mod værnetingsklausuler, der peger væk fra deres faktiske arbejdssted.

Beskyttelsesreglerne kan ikke omgås ved **voldgift**, der falder uden for forordningens anvendelsesområde men kan rejse parallelle problemstillinger for svage parter.

LOV

Bruxelles I-forordningen § 11, stk. 1

Bruxelles I-forordningen § 17

Bruxelles I-forordningen § 20

PRAKSIS **Højesteret** · Højesterets afgørelse om lovvalg og værneting i sag om tysk kaskoforsikring af lystbåd 08.04.2021
EU-Domstolen · Retternes kompetence i sager om kabinepersonale: Forholdet mellem sædvanligt arbejdssted (Bruxelles I) og hjemmebase (luftfartsregulering) 13.09.2017

Anerkendelse og fuldbyrdelse af domme – afskaffelsen af eksekvatur og ordre public

En af forordningens mest markante nyheder i den omarbejdede version (1215/2012) er afskaffelsen af eksekvatur for domme afsagt efter 10. januar 2015. Retsafgørelser truffet i en medlemsstat anerkendes automatisk i de øvrige medlemsstater uden nogen særlig procedure, jf. **art. 36**, og kan fuldbyrdes direkte med blot fremlæggelse af en attestformular, jf. **art. 39**.

Anerkendelse og fuldbyrdelse kan kun nægtes af begrænsede grunde, opregnet i **art. 45**: (1) åbenbar strid med ordre public, (2) sagsøgt manglende mulighed for at varetage sine interesser, (3) uforenelighed med en retsafgørelse truffet mellem de samme parter i den anmodede stat, eller (4) uforenelighed med en afgørelse fra en anden medlemsstat eller et tredjeland.

Højesteret tog stilling til disse grunde i **Sag 201/2017**, der vedrørte fuldbyrdelse af udenlandske erstatnings- og sagsomkostningskrav tilkendt en mor i en straffesag om børnebortførelse. Faderen argumenterede for, at de udenlandske afgørelser var uforenelige med danske domme, der havde fastslået, at hans handlinger ikke udgjorde ulovlig bortførelse.

Flertallet (4-1) fastslog, at kravene var civilretlige og derfor omfattet af forordningen (med henvisning til EU-Domstolens **Sonntag-dom, C-172/91**). Flertallet fandt ikke uforenelighed:

"De retsafgørelser, der er truffet mellem parterne i Danmark, findes ikke at udelukke sådanne retsvirkninger, og dette gælder, uanset at det ved Østre Landsrets dom af 21. december 2012 blev fastslået, at Fs nægtelse af at udlevere B til M ikke udgjorde en ulovlig tilbageholdelse."

Højesteret understregede – med henvisning til EU-Domstolens **Hoffmann-dom (C-145/86)** – at ordre public-klausulen ikke kan bruges til at vurdere forenelighed med indenlandske domme; dette skal ske efter den særlige uforenelighedsregel.

For praktiske aspekter af fuldbyrdelse af udenlandske domme i Danmark kan der krydshenvises til [fogedretsbehandling](#).

LOV

[Bruxelles I-forordningen § 36](#)[Bruxelles I-forordningen § 45](#)

PRAKSIS

Højesteret · Tvangsfuldbyrdelse af udenlandske erstatningskrav i relation til børnebortførelse og spørgsmålet om uforenelige retsafgørelser efter Bruxelles I-forordningen

26.09.2018

§ 9 Brexit, tredjelandssager og Luganokonventionen

Storbritanniens udtræden af EU (Brexit) pr. 1. januar 2021 medførte, at Bruxelles I-forordningen ikke længere gælder i forholdet mellem EU-medlemsstaterne og UK. For sager anlagt efter denne dato er de vigtigste instrumenter:

- **Haagerkonventionen om værnetingsaftaler (2005):** UK tiltrådte konventionen selvstændigt pr. 1. januar 2021. Konventionen finder anvendelse på eksklusive værnetingsaftaler, men ikke på forsikrings-, forbruger- eller arbejdsaftaler.
- **Luganokonventionen (2007):** Finder anvendelse i forholdet mellem EU og Norge, Island og Schweiz, men UK's ansøgning om tiltrædelse er endnu ikke godkendt af EU.
- **National ret:** I mangel af traktatgrundlag falder tvister med UK-tilknytning tilbage på de nationale kompetenceregler i den enkelte medlemsstat.

Highest Court-problematikken illustreres i **Maersk mod DSV-sagen (BS-30435/2020-HJR)**, hvor Højesteret afviste DSV's Brexit-indsigelse, fordi sagen var anlagt i 2017. For fremtidige sager med London-værnetingsklausuler vil spørgsmålet dog være aktuelt: omfattes klausulen af Haagerkonventionens regler om eksklusive værnetingsaftaler, eller skal den vurderes efter national ret?

Den tidsmæssige overgangsregel er vigtig: for sager anlagt før 1. januar 2021 finder forordningen fortsat anvendelse i kraft af udtrædelsesaftalens art. 67. For sager anlagt derefter gælder de nye rammer.

Det er værd at bemærke, at EU-Domstolens **C-566/22 (Inkreal/Dúha)** eksplicit afviste, at Haagerkonventionens begrænsning af rent interne situationer (art. 1, stk. 2) skulle overføres til forordningen. Bruxelles I-forordningen forfølger et bredere mål om et fælles retsområde, og kravet til det grænseoverskridende element er derfor lempeligere.

PRAKSIS

Højesteret · Gyldighed af værnetingsklausul i international søtransportaftale (Maersk mod DSV)
EU-Domstolen · Værnetingsaftaler i EU: Kompetencevalg mellem parter fra samme medlemsstat

09.09.2021

08.02.2024

§ 10 Sammenfatning: Praksisoversigt og centrale takeaways

Bruxelles I-forordningen er den dominerende retskilde for international kompetence i civile og kommercielle sager inden for EU. Praksis fra EU-Domstolen og de danske domstole viser følgende hovedmønstre:

- **Autonome begreber:** Forordningens centrale begreber – kontraktforhold, erstatning uden for kontrakt, bopæl, opfyldelsessted – fortolkes selvstændigt og ensartet i hele EU, uafhængigt af national ret.
- **Streng fortolkning af undtagelser:** Særværningene i art. 7-8 og prorogationsreglerne i art. 25 er undtagelser til hovedreglen om sagsøgtens bopæl og skal fortolkes strengt.
- **Partsautonomi inden for klare grænser:** Parternes adgang til at aftale værneting er vid – herunder til retter i stater uden anden tilknytning – men kræver overholdelse af formkrav og kan ikke fravige beskyttelsen af svage parter.
- **Automatisk anerkendelse:** Afskaffelsen af eksekvtur for nyere domme fremmer den frie bevægelighed for retsafgørelser, med kun snævre nægtelsesgrunde.
- **Dansk ret i EU-ramme:** Via parallelaftalen opererer danske domstole inden for det fælleseuropæiske kompetencesystem og er forpligtet til at følge EU-Domstolens fortolkningspraksis.

For beslægtede emner om [forbrugerbeskyttelse](#), [platformansvar](#) ved internet-tort, [produktansvar](#) i grænseoverskridende varesager, og [EU fri bevægelighed](#) henvises til de respektive praksisoversigter.

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Bruxelles I-forordningen § 4	stk. 1	Bruxelles I-forordningen § 7	
Bruxelles I-forordningen § 8		Bruxelles I-forordningen § 25	stk. 1
Bruxelles I-forordningen § 36		Bruxelles I-forordningen § 45	

MATERIALE Citerede afgørelser

14 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

4

09.09.2021	Gyldighed af værnetingsklausul i international søtransportaftale (Maersk mod DSV)	bs-30435-2020-hjr
08.04.2021	Højesterets afgørelse om lovvalg og værneting i sag om tysk kaskoforsikring af lystbåd	bs-588-2020-hjr
26.09.2018	Tvangsfuldbyrdelse af udenlandske erstatningskrav i relation til børnebortførelse og spørgsmålet om uforenelige retsafgørelser efter Bruxelles I-forordningen	201-2017
26.01.2018	Værneting i Danmark for krav mod hollandsk selskab vedrørende bortkomne varer (Brussels I-forordningen)	40-2017- og-41-2017

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL

10

23.10.2025	Overdragelse af erstatningskrav og rækkevidden af værnetingsaftaler efter Bruxelles Ia-forordningen	C-682/23
27.02.2025	Gyldigheden af asymmetriske værnetingsaftaler og fortolkningen af begrebet »materielt ugyldig« i Bruxelles Ia-forordningen	C-537/23

05.12.2024	Ugyldighed af et europæisk betalingspåkrav ved mangelfuld forkyndelse og forholdet til national procesret	C-389/23
08.02.2024	Værnetingsaftaler i EU: Kompetencevalg mellem parter fra samme medlemsstat	C-566/22
14.09.2023	Jurisdiktion ved foreløbige aftaler: Er en 'pactum de contrahendo' en levering af tjenesteydelser under Bruxelles Ia-forordningen?	C-393/22
04.10.2018	Actio pauliana og værneting i sager om kontraktforhold efter Bruxelles I-forordningen	C-337/17
07.03.2018	Retternes kompetence i sager om koncessionskontrakter – Gyldighed af værnetingsklausuler på fakturaer under Bruxelles I-forordningen	C-64/17
13.09.2017	Retternes kompetence i sager om kabinepersonale: Forholdet mellem sædvanligt arbejdssted (Bruxelles I) og hjemmebase (luftfartsregulering)	C-168/16
13.07.2016	Værneting for erstatningssøgsmål efter brat afbrydelse af langvarigt forretningsforhold – Kvalificering som kontraktforhold eller erstatning uden for kontrakt (Bruxelles I-forordningen)	C-196/15
06.07.2016	Værnetingsklausul i almindelige forretningsbetingelser: Gyldighed ved henvisning til "Retterne i Paris" under Bruxelles I-forordningen	C-222/15

03

PRAKSISOVERSIGT · INTERNATIONAL RET

Praksisoversigt over krigsforbrydelser, folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden (humanitær folkeret i dansk straffelovgivning)

Straffelovens kapitel 13 a (§§ 118 b-118 l) efter reformen i 2024 – gerningsindhold, kommandoansvar og dansk straffemyndighed

Version 2 · Opdateret 22. jul. 2026 · 12 afgørelser · 2022-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Med virkning fra 1. januar 2025 samlede lovgiver de mest alvorlige internationale forbrydelser i et nyt kapitel i straffeloven: aggressionsforbrydelse, folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser, kommandoansvar og tortur i §§ 118 b-118 l. Kapitlet afløste den selvstændige folkedrabslov fra 1955 og loven om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt og bygger på Krigsforbrydelsesudvalgets betænkning nr. 1583/2024, der omskrev Rom-statuttens artikel 7 og 8 til dansk lovtekst. Praksisoversigten gennemgår gerningsindholdet i hver enkelt bestemmelse, nexuskra- vet "i tilknytning til en væbnet konflikt", kommandoansvaret i § 118 j og de tværgående spørgsmål om dansk straffemyndighed efter §§ 7, 8, 8 a og 12, forældelsesfrihed efter § 93 b og forholdet til Den Internationale Straffedomstol. Selvstændig dansk retspraksis under det nye kapitel er endnu sparsom, og de sager, der hidtil er ført om forhold begået i konfliktområder, er i vidt omfang afgjort efter terrorbestemmelserne.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Straffelovens §§ 118 b-118 l trådte i kraft 1. januar 2025 og afløste både folkedrabsloven af 1955 og lov om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt.
- 02** Gerningsindholdet i §§ 118 d-118 i er en omskrivning af Rom-statuttens artikel 7 og 8 til dansk lovtekst, og Den Internationale Straffedomstols og andre internationale tribunalers praksis skal efter forarbejderne indgå som fortolkningsbidrag.
- 03** Aggressionsforbrydelsen efter § 118 b forudsætter både et tærskelkrav (aggressionshandlingen skal efter karakter, grovhed og omfang udgøre en åbenbar overtrædelse af FN-pagten) og et lederkrav (kun den, der kan udøve faktisk kontrol over eller styre en stats politiske eller militære handlinger).
- 04** Ordet »foretager« i § 118 b, stk. 1, omfatter planlægning, forberedelse, indledning og fuldbyrdelse, men indebærer samtidig at forsøgsreglen i straffelovens § 21 ikke finder anvendelse på aggressionsforbrydelsen.

- 05 Magtanvendelse med mandat fra FN's Sikkerhedsråd, selvforsvar efter FN-pagtens artikel 51, samtykke fra territorialstaten og efter forarbejderne også humanitær intervention falder uden for § 118 b.
- 06 Folkedrab efter § 118 c kræver et specielt folkedrabsforsæt – hensigt helt eller delvis at ødelægge en national, etnisk, racemæssig eller religiøs gruppe »som sådan« – og beskytter gruppens eksistens, ikke det enkelte offer som individ.
- 07 Forbrydelser mod menneskeheden efter § 118 d forudsætter et kontekstkrav om, at handlingen er foretaget »som led i et omfattende eller systematisk angreb mod en civilbefolkning«; kravet er alternativt, ikke kumulativt.
- 08 Krigsforbrydelsesbestemmelserne §§ 118 e-118 i forudsætter et nexuskrav – handlingen skal være foretaget »i tilknytning til en væbnet konflikt« – mens kun § 118 e, stk. 2, er forbeholdt international væbnet konflikt.
- 09 »Beskyttet person« defineres i § 118 e, stk. 3, som en person, der ikke eller ikke længere tager direkte del i fjendtlighederne, eller som i øvrigt er beskyttet efter den humanitære folkeret.
- 10 § 118 h kriminaliserer de forbudte kampmetoder, herunder målrettede angreb på civile, udsultning af civile, angreb på kulturværdier, perfidi, nægtelse af nåde, uforholdsmæssige angreb og brug af menneskelige skjolde.
- 11 Kommandoansvaret i § 118 j rammer både militære og civile ledere samt den, der faktisk handler som sådan, og bygger på en uagtsomhedsstandard: lederen »vidste eller burde have vidst«.
- 12 Kommandoansvaret er et undladelsesansvar – det udløses af, at lederen undlod at hindre eller standse forbrydelsen eller at rapportere forholdet til en kompetent myndighed for strafforfølgning.
- 13 Strafferammerne er gradueret i § 118 k: livstid for aggression, folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden, 16 år for §§ 118 e, 118 h og 118 i og 12 år for §§ 118 c, stk. 2, 118 f og 118 g, med mulighed for livstid ved særlig grov beskaffenhed, herunder når overtrædelsen omfatter drab.
- 14 Det skal efter § 118 k, stk. 5, i almindelighed indgå som skærpende omstændighed, at handlingen er begået som led i en plan eller politik eller som led i omfattende forbrydelser af samme art.
- 15 § 118 k, stk. 6, hjemler anvendelse af §§ 118 d-118 i på handlinger foretaget før 1. januar 2025, men kun hvis handlingen også var strafbar på gerningstidspunktet og udgjorde en folkeretlig forbrydelse, og straffen kan ikke overstige den dagældende ramme.
- 16 Dansk straffemyndighed efter § 8 a bygger på det udvidede universalprincip: der er straffemyndighed over §§ 118 c-118 j og § 118 l, hvis gerningspersonen på sigtelsestidspunktet enten har fast tilknytning til Danmark eller blot befinder sig her i landet.
- 17 § 8 a omfatter ikke aggressionsforbrydelsen; dansk straffemyndighed over § 118 b følger i stedet det aktive personalprincip i § 7, stk. 1, nr. 2, litra c, uden krav om dobbelt strafbarhed.

- 18 Straffemyndigheden begrænses af § 12 ved de i folkeretten anerkendte undtagelser, herunder immunitet for stats- og regeringschefer, udenrigsministre, diplomater og andre statsrepræsentanter.
- 19 Lovovertrædelser omfattet af kapitel 13 a forældes ikke, jf. § 93 b, stk. 1.
- 20 Efter Rigsadvokatmeddelelsen skal politikredsen forelægge tiltalepørgsmålet for statsadvokaten i sager om straffemyndighed efter § 8, nr. 5 og 6, og § 8 a, og efterforskningen af grove internationale straffesager varetages af National Enhed for Særlig Kriminalitet.

§ 1 Reformen i 2024: fra folkedrabsloven til straffelovens kapitel 13 a

Indtil udgangen af 2024 var folkedrab den eneste af de internationale kerneforbrydelser, der var selvstændigt kriminaliseret i dansk ret – ved lov nr. 132 af 29. april 1955 om straf for folkedrab. Forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur måtte forfølges efter militær straffelov og straffelovens almindelige bestemmelser om drab, vold, voldtægt, frihedsberøvelse og hærværk. Da Rom-statutten blev gennemført ved [lov om Den Internationale Straffedomstol § 1](#) i 2001, blev der bevidst ikke indført særskilte straffebestemmelser, fordi man lagde til grund, at forholdene i al væsentlighed allerede var strafbare.

Justitsministeren nedsatte i juni 2023 Krigsforbrydelsesudvalget, der i juni 2024 afgav **betænkning nr. 1583/2024 om visse internationale forbrydelser**. Lovforslagets almindelige bemærkninger begrundede reformen sådan:

Selvstændige straffebestemmelser om disse forbrydelser vil sende et klart og vigtigt signal til omverdenen og ikke mindst ofrene om, at sådanne forbrydelser ikke accepteres. [...] Dette skal ikke mindst ses i lyset af, at vi befinder os i en særlig tid med krig på europæisk jord, hvor utænkelige og utilgivelige forbrydelser finder sted i Ukraine.

Kapitlet blev indsat ved [ændringsloven om visse internationale forbrydelser \(L 58, folketingsamling 2024-25\)](#) med ikrafttræden **1. januar 2025**. Loven ophævede samtidig folkedrabsloven og lov nr. 310 af 25. april 2018 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt, hvis indhold blev flyttet til det nye kapitel. Også militær straffelovs § 27 a om tortur som skærpende omstændighed og den tilhørende forældelsesfrihed i § 10 a blev ophævet – forarbejderne forklarer, at bestemmelserne blev overflødige, fordi

torturhandlinger foretaget som led i et omfattende eller systematisk angreb mod en civilbefolkning [vil] kunne straffes som forbrydelser mod menneskeheden efter det foreslåede § 118 d, nr. 6, og torturhandlinger foretaget i tilknytning til en væbnet konflikt vil kunne straffes som krigsforbrydelser efter det foreslåede § 118 e, stk. 1, nr. 2, litra a.

Gennemførelsesmetoden er central for fortolkningen. Udvalget fravalgte at udforme bestemmelserne som rene henvisninger til Rom-statutten og valgte i stedet at omskrive statuttens artikel 7 og 8 til dansk lovtekst – bl.a. fordi henvisningsteknik ville gøre det vanskeligere at udvide kriminaliseringen, når den folkeretlige sædvaneret udvikler sig. Til gengæld fastslår forarbejderne udtrykkeligt, at »Straffedomstolens og andre internationale domstole og tribunalers praksis i relevant omfang bør indgå som et fortolkningsbidrag ved fastlæggelsen af det nærmere indhold i de foreslåede danske straffebestemmelser«. Samme metode er anvendt i Finland, Norge, Sverige og Tyskland.

Det blev bevidst fravalgt at fravige udgangspunktet om, at offentlig påtale tilkommer politidirektøren. Det særlige påtalekrav i [straffeloven § 118 a](#) om justitsministerens påbud gælder derfor kun §§ 111-115 og 118 – ikke det nye kapitel 13 a.

LOV

Militær straffelov § 27a

Straffeloven § 118a

Straffeloven § 118d

Straffeloven § 118e, stk. 1

§ 2 Aggressionsforbrydelsen efter § 118 b: tærskelkravet og lederkravet

[Straffeloven § 118 b](#) er den mest indskrænkede bestemmelse i kapitlet – både i gerningsindhold og i personkreds:

Stk. 1. For aggressionsforbrydelse straffes den, som foretager en aggressionshandling, der efter sin karakter, sin grovhed og sit omfang udgør en åbenbar overtrædelse af FN-pagten.

Stk. 2. Ved en aggressionshandling forstås en stats brug af væbnet magt mod en anden stats suverænitet, territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på en måde, som i øvrigt er i strid med FN-pagten.

Stk. 3. Strafansvar for en aggressionsforbrydelse kan kun pålægges den, der kan udøve faktisk kontrol over eller styre en stats politiske eller militære handlinger.

Bestemmelsen svarer til Rom-statuttens artikel 8 bis, som blev tilføjet ved Kampala-tillægget i 2010, og som Straffedomstolen har kunnet udøve jurisdiktion over siden 17. juli 2018. Ratifikationen af tillægget skete i forbindelse med vedtagelsen af 2024-loven.

Tærskelkravet ligger i ordene »åbenbar overtrædelse af FN-pagten«, der efter forarbejderne skal ekskludere grænsetilfælde. De tre kriterier har hver sin funktion: »grovhed« er kvalitativt og henviser til den materielle og fysiske skade, »omfang« er kvantitativt og henviser til den militære operations varighed og geografiske rækkevidde, mens »karakter« indebærer, at formålet med aggressionshandlingen indgår i vurderingen. Forarbejderne angiver Iraks invasion af Kuwait i 1990 og Ruslands invasion af Ukraine i 2022 som typeeksempler, og fastslår omvendt, at bestemmelsen ikke rammer

magtanvendelse om hvis lovlighed, der ikke er enighed blandt alle stater.

Fire situationer falder helt uden for stk. 2: magtanvendelse med bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd efter FN-pagtens kapitel VII, individuelt eller kollektivt selvforsvar efter artikel 51, magtanvendelse med territorialstatens samtykke, og – efter udvalgets vurdering – dansk deltagelse i humanitær intervention. Ren trussel om magtanvendelse i strid med FN-pagtens artikel 2, stk. 4, er heller ikke omfattet.

Lederkravet i stk. 3 er personelt afgrænsende. En formel lederstilling er ikke i sig selv nok; det afgørende er, om den pågældende reelt kan udøve faktisk kontrol med eller styring af statens politiske eller militære handlinger. Forarbejderne nævner i dansk sammenhæng statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren samt de øverste militære ledere, og i udenlandsk sammenhæng f.eks. en præsident eller lederen af et nationalt sikkerhedsråd.

En lovteknisk detalje har reel betydning: udvalget valgte at lade ordene »planlægning, forberedelse, indledning eller fuldbyrdelse« fra statuttens artikel 8 bis være dækket af verbet »foretager« for at tydeliggøre, at der

skal være foretaget en aggressionshandling. Konsekvensen er udtrykkelig – den almindelige forsøgsregel i [straffeloven § 21](#) finder ikke anvendelse på § 118 b.

Straffen er fængsel indtil på livstid, jf. [§ 118 k, stk. 1](#).

LOV

[Straffeloven § 21](#)

[Straffeloven § 118b, stk. 1-3](#)

[Straffeloven § 118k, stk. 1](#)

§ 3 Folkedrab efter § 118 c og det specielle folkedrabsforsæt

[Straffeloven § 118 c](#) viderefører folkedrabslovens indhold og læner sig tæt op ad folkedrabskonventionen af 9. december 1948, som Danmark ratificerede i 1951:

Stk. 1. For folkedrab straffes den, som i den hensigt helt eller delvis at ødelægge en national, etnisk, racemæssig eller religiøs gruppe som sådan foretager en eller flere af følgende handlinger:

- 1. Dræber et eller flere medlemmer af gruppen.*
- 2. Påfører et eller flere medlemmer af gruppen alvorlig fysisk eller psykisk skade.*
- 3. Påfører et eller flere medlemmer af gruppen livsvilkår, der sigter til at bevirke gruppens hele eller delvise fysiske ødelæggelse.*
- 4. Pålægger foranstaltninger mod et eller flere medlemmer af gruppen, der sigter til at bevirke, at fødsler inden for gruppen forhindres.*
- 5. Tvangsforflytter et eller flere af gruppens børn under 18 år til en anden gruppe.*

Det afgørende er det **specielle folkedrabsforsæt**. Forarbejderne udtrykker det præcist:

Det særlige ved folkedrab er, at forbrydelsen ikke er rettet mod ofrene i gruppen i kraft af deres egenskab som enkeltindivider, men i kraft af deres (opfattede) tilhørsforhold til en bestemt gruppe. Dette motivkrav udledes af ordene »som sådan«, og forbuddet mod folkedrab søger således at beskytte gruppens eksistens som sådan.

Opregningen af gerningstyper er udtømmende – modsat § 118 d, der afsluttes med en opsamlingsbestemmelse. Til gengæld rummer § 118 c, stk. 2, en selvstændig kriminalisering af **direkte og offentlig tilskyndelse** til folkedrab, som svarer til folkedrabskonventionens artikel 3. Tilskyndelse straffes efter [§ 118 k, stk. 3](#) med fængsel indtil 12 år, mens selve folkedrabet efter stk. 1 kan straffes med fængsel indtil på livstid.

Den eneste offentliggjorte danske højesteretsafgørelse på området angår netop rækkevidden af den gamle folkedrabslov. Forarbejderne til 2024-loven refererer den således:

Folkekrabsloven finder også anvendelse på folkekrabs handlinger begået i udlandet, jf. Højesterets kendelse af 26. april 2012 i sag 2/2012 (gengivet i UfR 2012, side 2399).

Det princip er nu positivt lovfæstet gennem [straffeloven § 8 a](#), der udtrykkeligt hjemler dansk straffemyndighed over §§ 118 c-118 j begået uden for den danske stat.

LOV

[Straffeloven § 8a](#)

[Straffeloven § 118c, stk. 1, 2](#)

[Straffeloven § 118k, stk. 1, 3](#)

§ 4 Forbrydelser mod menneskeheden efter § 118 d: kontekstkravet om omfattende eller systematisk angreb

[Straffeloven § 118 d](#) er den danske omskrivning af Rom-statuttens artikel 7. Bestemmelsen indledes med kontekstkravet, der er selve afgrænsningen mod almindelig kriminalitet:

For forbrydelser mod menneskeheden straffes den, der som led i et omfattende eller systematisk angreb mod en civilbefolkning foretager en eller flere af følgende handlinger ...

Kravet er **alternativt**: angrebet skal enten være omfattende (kvantitativt) eller systematisk (organiseret, planmæssigt) – ikke nødvendigvis begge dele. I modsætning til krigsforbrydelserne kræves der intet nexus til en væbnet konflikt; forbrydelser mod menneskeheden kan begås i fredstid.

De tolv gerningstyper i nr. 1-12 dækker drab, udryddelse, slaveri, deportation og tvangsforflytning i strid med folkeretten, ulovlig frihedsberøvelse, tortur (nr. 6), seksuel og reproduktiv vold (nr. 7), tvangsægteskab (nr. 8), forfølgelse (nr. 9), tvangsforsvinding (nr. 10), apartheid (nr. 11) og – som opsamlingsbestemmelse – »anden umenneskelig handling af lignende karakter, der forårsager stor fysisk eller psykisk lidelse eller alvorlig skade på legeme eller helbred« (nr. 12).

Tre af definitionerne fortjener særlig opmærksomhed, fordi de er defineret i selve lovteksten:

- **Forfølgelse** (nr. 9) er alvorlig berøvelse af grundlæggende menneskerettigheder på baggrund af race, nationalitet, etnicitet, køn, seksuel orientering, kulturelt eller religiøst tilhørsforhold eller politisk overbevisning »eller af andre grunde, der er almindeligt anerkendte som værende i strid med folkeretten«. Bestemmelsen er dermed dynamisk og følger den folkeretlige udvikling.
- **Tvangsforsvinding** (nr. 10) forudsætter både frihedsberøvelse og efterfølgende nægtelse af at anerkende den eller give oplysninger, at handlingen sker for at unddrage den pågældende fra retsbeskyttelse, og at den er udført på vegne af eller med samtykke, støtte eller tilladelse fra en stat eller organisation.
- **Apartheid** (nr. 11) forudsætter et institutionaliseret regime baseret på en racemæssig gruppes systematiske undertrykkelse af og dominans over en eller flere andre racemæssige grupper, og hensigt til at opretholde regimet.

Straffen er fængsel indtil på livstid, jf. [§ 118 k, stk. 1](#). Bemærk at tortur som forbrydelse mod menneskeheden efter nr. 6 har en væsentligt højere strafferamme end den selvstændige torturbestemmelse i [§ 118 l](#), der maksimalt giver 12 års fængsel – kontekstkravet er altså afgørende for strafniveauet.

LOV

[Straffeloven § 118d](#)

[Straffeloven § 118l](#)

[Straffeloven § 118k, stk. 1](#)

§ 5 i Krigsforbrydelser: de fem gerningstypebestemmelser i §§ 118 e-118

Krigsforbrydelserne er systematisk opdelt efter beskyttelsesobjekt og handlingens karakter. Opdelingen er en dansk nyskabelse i forhold til Rom-statuttens artikel 8, der er bygget op om sondringen mellem international og ikke-international væbnet konflikt.

Bestemmelse	Beskyttelsesobjekt / handlingstype	Kerneindhold
§ 118 e	Krigsforbrydelser mod personer	Drab, tortur/umenneskelig behandling, slaveri, seksuel vold, gidseltagning, børnesoldater under 15 år, medicinske forsøg, ulovlig deportation og frihedsberøvelse, urimelig rettergang, krænkelse af værdighed, skade på ukampdygtig modstander
§ 118 f	Krigsforbrydelser mod ejendom	Plyndring, ødelæggelse/tilegnelse uden tvingende militær nødvendighed, ødelæggelse og plyndring af kulturværdier i strid med UNESCO-konventionen af 14. maj 1954 og dennes 2. protokol
§ 118 g	Humanitære indsatser og kendemærker	Angreb på humanitære og fredsbevarende missioner, angreb på sanitetsenheder med Genèvekonventionernes kendemærker, misbrug af parlamentærflag, fjendens flag, FN-flag, militære symboler eller beskyttede kendemærker med død eller alvorlig personskade til følge
§ 118 h	Forbudte kampmetoder	Angreb på civile, udsultning, angreb på civile genstande og kulturværdier, perfidi, nægtelse af nåde, uforholdsmæssige angreb, menneskelige skjolde, angreb på ikke-forsvarede byer
§ 118 i	Forbudte kampmidler	Gift og giftige våben, biologiske og kemiske våben, ekspanderende projektiler, våben med ikke-røntgenfaste sprængstykker, blindende laservåben

Definitionen af den beskyttede personkreds står i [§ 118 e, stk. 3](#):

Ved beskyttet person forstås en person, der ikke eller ikke længere tager direkte del i fjendtlighederne, eller som i øvrigt er beskyttet efter den humanitære folkeret.

Definitionen er funktionel, ikke statusbaseret: det afgørende er, om personen faktisk deltager direkte i fjendtlighederne, hvorved både civile og *hors de combat*-modstandere er omfattet.

En detalje med praktisk betydning er graderingen i [§ 118 e, stk. 1, nr. 2](#), der sonderer mellem tortur (litra a – stærk smerte eller lidelse med et af de opregnede kvalificerende formål), umenneskelig behandling (litra b – stærk smerte eller lidelse uden formålsskrav) og »stor fysisk eller psykisk smerte eller lidelse eller alvorlig skade på legeme eller helbred« (litra c). Graderingen svarer til de grove overtrædelser af Genèvekonventionerne af 12. august 1949 og indebærer, at formålsskravet alene har betydning for, om forholdet betegnes som tortur.

[§ 118 e, stk. 2](#) er den eneste bestemmelse, der er forbeholdt **international** væbnet konflikt: overførsel af egen civilbefolkning til besat område, tvang af modpartens statsborgere til at deltage i kamphandlinger mod eget land, og tvang af beskyttede personer til tjeneste i en fjendtlig magts styrker. Alle øvrige gerningstyper i §§ 118 e-118 i gælder uanset konflikttype – hvilket bl.a. skyldes ratifikationen af de ti krigsforbrydelser, der er tilføjet statuttens artikel 8 efter 2002, herunder forbuddet mod udsultning af civile som kampmetode under ikke-internationale væbnede konflikter.

§ 6 Nexuskravet »i tilknytning til en væbnet konflikt« og sondringen international/ikke-international

Alle fem krigsforbrydelsesbestemmelser indledes med samme betingelse: handlingen skal være foretaget »i tilknytning til en væbnet konflikt«. Nexuskravet er det, der adskiller krigsforbrydelsen fra den almindelige vold, det almindelige drab og det almindelige hærværk – og det er samtidig det bevistema, der i praksis vil afgøre, om en sag kan føres efter kapitel 13 a eller må føres efter straffelovens almindelige del.

Dansk ret rummer allerede en beslægtet definition af væbnet konflikt i [militær straffelov § 10](#), der fastlægger, hvornår lovens bestemmelser for væbnet konflikt finder anvendelse. Rigsadvokatens vejledning [Strafpåstande i sager om overtrædelse af militær straffelov mv.](#) gengiver forarbejderne til bestemmelsen, der giver et brugbart fortolkningsbidrag også til nexusvurderingen:

Med formuleringen »i eller uden for riget« præciseres, at bestemmelsen vedrører både international og ikke-international væbnet konflikt. Der er hermed ikke tilsigtet nogen realitetsændring, men alene en tydeliggørelse.

Væbnet konflikt foreligger, hvor dansk personel aktivt deltager i militære operationer mod en modstander, og i situationer, hvor en dansk styrke mod sin vilje inddrages i kamphandlinger f.eks. på grund af beskydning. I sidstnævnte tilfælde foreligger væbnet konflikt, uanset om de danske styrker skyder tilbage eller ej, forudsat at modstanderens styrker også repræsenterer en stat eller en gruppering med en struktur, der ganske må sidestilles hermed.

Det sidste led – kravet om, at ikke-statslige modstandere skal have en struktur, der ganske kan sidestilles med en stat – er kernen i sondringen mellem en ikke-international væbnet konflikt og indre uroligheder, kriminalitet eller isolerede voldshandlinger, der falder uden for den humanitære folkeret.

Sondringen har efter 2024-reformen mistet en del af sin betydning i dansk ret, fordi lovgiver bevidst har ligestillet konflikttyperne i næsten alle gerningsbeskrivelser. Kun [§ 118 e, stk. 2](#) forudsætter international væbnet konflikt. Til gengæld har militær straffelov fortsat selvstændig betydning ved siden af kapitel 13 a: [§ 36](#) straffer misbrug af sanitetskendemærker og brug af folkeretsstridige krigsmidler og fremgangsmåder med fængsel indtil på livstid, og efter [militær straffelov § 5](#) er der dansk straffemyndighed over visse af lovens overtrædelser begået under væbnet konflikt uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme.

§ 7 De forbudte kampmetoder i § 118 h – perfidi, udsultning, kulturværdier og proportionalitet

[Straffeloven § 118 h](#) er den bestemmelse, der mest direkte kodificerer krigens folkeret om, hvordan der må kæmpes. Ni gerningstyper er opregnet, og de kan grupperes i fire mønstre:

1. Distinktionsprincippet. Nr. 1 rammer den, der »målretter angreb mod civilbefolkningen som sådan eller mod civile, der ikke tager direkte del i fjendtlighederne«. Nr. 3 rammer angreb på civile ejendomme og genstande – herunder bygninger anvendt til religion, uddannelse, kunst, videnskab eller velgørende formål, historiske mindesmærker, hospitaler og områder, hvor syge og sårede opsamles – »når de nævnte ejendomme eller genstande [...] ikke udgør militære mål«. Nr. 9 rammer angreb på byer, landsbyer, boliger eller bygninger, der ikke forsvares og ikke udgør militære mål.

2. Proportionalitetsprincippet. Nr. 7 kriminaliserer angreb

med viden om, at det vil forårsage vilkårlig skade på civile personer eller tab af deres liv, skade på civile ejendomme eller genstande eller udbredt, langvarig og alvorlig skade på naturmiljøet, der klart overstiger den forventede konkrete og direkte militære fordel.

Der er tale om et skærpet forsætskrav (»med viden om«) kombineret med et kvalificeret misforhold (»klart overstiger«) – den folkeretlige proportionalitetsvurdering af *collateral damage* er dermed lagt direkte ind i gerningsindholdet.

3. Beskyttelse af civilbefolkningens overlevelseshæbetingelser og kulturarv. Nr. 2 kriminaliserer udsultning af civile som kampmetode ved at fratage, unddrage eller nægte dem adgang til mad eller genstande, der er uundværlige for deres overlevelse, »herunder ved at forhindre nødhjælpsforsyninger i at komme frem«. Nr. 4 beskytter kulturværdier under beskyttelse eller forhøjet beskyttelse efter UNESCO-konventionen af 14. maj 1954 og dennes 2. protokol – både mod angreb og mod at blive anvendt til støtte for militær aktion. Denne beskyttelse suppleres af § 118 f, nr. 3 og 4, der viderefører indholdet af den ophævede lov om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt.

4. Redelighed i kampen. Nr. 5 kriminaliserer perfidi – at dræbe eller såre en modstander »ved at besvige denne til at tro, at gerningspersonen har ret til beskyttelse«. Nr. 6 kriminaliserer nægtelse af nåde: at beordre eller true med, at der ikke vil blive vist nåde. Nr. 8 rammer brugen af menneskelige skjolde, dvs. at anvende tilstedeværelsen af en beskyttet person, jf. § 118 e, stk. 3, til at opnå, at visse steder, områder eller væbnede styrker ikke kan gøres til militære mål.

Forarbejderne til [militær straffelov § 36](#) – som fortsat gælder ved siden af kapitel 13 a – belyser perfidiforbuddets rækkevidde og de klassiske retskilder bag § 118 h:

Bestemmelsen omfatter både de mere formelle former for misbrug, f.eks. hvor et mærke anbringes på et køretøj, som ikke benyttes af sanitetstjenesten, og de groveste krigsforbrydelser, f.eks. perfidi, hvor mærket uretmæssigt benyttes til foregivelse af beskyttet status for at dræbe, såre eller tilfangetage en modstander, jf. artikel 37, stk. 1, i Tillægsprotokol I til Genèvekonventionerne.

Og videre om de forbudte midler og metoder:

Forbud mod at anvende sådanne midler og metoder følger bl.a. af Landkrigsreglementet (tillæg til Haagerkonvention IV fra 1907) artikel 23, f.eks. forbud mod brug af gift eller forgiftede våben, jf. litra a., drab mv. på personer, der har nedlagt våbnene, jf. litra c., og forbud mod at erklære, at der ikke vil blive givet pardon, jf. litra d., samt af tillægsprotokol I, f.eks. forbud mod vilkårlige angreb, jf. artikel 51, stk. 4, og repressalier mod civilbefolkningen, jf. samme artikel, stk. 6.

På kampmiddelsiden suppleres § 118 i administrativt af [cirkulæret om folkeretlig vurdering ved udvikling og anskaffelse af nye våben og metoder i krigsførelse](#), hvorefter den ansvarlige myndighed skal kunne dokumentere,

at formål og virkning af nye eller forandrede metoder er i overensstemmelse med Danmarks traktatmæssige og sædvaneretlige forpligtelser, herunder den humanitære folkeret. Cirkulæret er den danske udmøntning af tillægsprotokol I's krav om våbenscreening og er dermed den forebyggende pendant til § 118 i's repressive kriminalisering.

LOV

Militær straffelov § 36, stk. 1, 2

Straffeloven § 118h

Straffeloven § 118f

Straffeloven § 118i

§ 8 Kommandoansvaret i § 118 j: »vidste eller burde have vidst«

Straffeloven § 118 j indfører et selvstændigt, dansk kodificeret kommandoansvar, der svarer til Rom-statuttens artikel 28:

En militær eller civil leder eller en person, der faktisk handler som sådan, straffes for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser, hvis personer under vedkommendes myndighed og kontrol begår en forbrydelse som nævnt i §§ 118 c-118 i og forbrydelsen er en følge af, at lederen ikke har udøvet behørig kontrol over dem, hvis

- 1. lederen vidste eller burde have vidst, at personerne under vedkommendes myndighed og kontrol havde påbegyndt en sådan forbrydelse, eller at den var umiddelbart forestående, og*
- 2. lederen undlod at iværksætte nødvendige og rimelige tiltag, som stod i vedkommendes magt, for at hindre eller standse forbrydelsen eller undlod at rapportere forholdet til en kompetent myndighed for strafforfølgning.*

Bestemmelsen adskiller sig fra almindeligt medvirkensansvar efter [straffeloven § 23](#) på fire punkter, som tilsammen udgør bestemmelsens praktiske profil:

- **Personkredsen er funktionel, ikke formel.** Ud over militære og civile ledere omfattes »en person, der faktisk handler som sådan«. Det afgørende er den reelle myndighed og kontrol, ikke stillingsbetegnelsen eller kommandovejens formelle udformning.
- **Skyldkravet er en uagtsomhedsstandard.** Ordene »vidste eller burde have vidst« indebærer, at lederen kan ifalde ansvar, uden at forsæt til de undergivnes forbrydelse er godtgjort. Det er en markant fravigelse af straffelovens almindelige udgangspunkt om forsætskrav ved forbrydelser af denne grovhed.
- **Gerningsindholdet er en undladelse.** Ansvarer udløses af, at lederen undlod at iværksætte nødvendige og rimelige tiltag, som stod i vedkommendes magt. Der er tre alternative pligter: at hindre, at standse, eller – hvis forbrydelsen allerede er begået – at rapportere forholdet til en kompetent myndighed for strafforfølgning.
- **Der kræves årsagssammenhæng.** Forbrydelsen skal være »en følge af«, at lederen ikke har udøvet behørig kontrol.

Ansvarssubjektet dømmes ikke for en selvstændig forbrydelse med egen betegnelse, men »for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser«. Strafferammen følger derfor den underliggende forbrydelse: [§ 118 k, stk. 1-4](#) gentager systematisk konstruktionen »§ 118 j, jf. ...« for hver enkelt strafferamme. Kommandoansvaret for folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden kan således straffes med fængsel indtil på livstid, mens kommandoansvar for §§ 118 e, 118 h og 118 i som udgangspunkt har en ramme på 16 år, der kan stige til livstid ved særlig grov beskaffenhed.

Det skal bemærkes, at § 118 j **ikke** omfatter aggressionsforbrydelsen efter § 118 b. Det følger direkte af ordlyden, der alene henviser til §§ 118 c-118 i, og hænger sammen med, at aggressionsforbrydelsen allerede efter § 118 b, stk. 3, er forbeholdt personer med faktisk kontrol over statens politiske eller militære handlinger.

LOV

[Straffeloven § 23](#)

[Straffeloven § 118j](#)

[Straffeloven § 118k, stk. 1-4](#)

§ 9 Strafferammer og strafudmålingsprincipper i § 118 k

[Straffeloven § 118 k](#) samler alle strafferammer for kapitlet i én bestemmelse og indeholder desuden både en obligatorisk skærpelsesregel og en overgangsregel.

Bestemmelse	Forbrydelse	Strafferamme	Hjemmel
§ 118 b	Aggressionsforbrydelse	Fængsel indtil på livstid	§ 118 k, stk. 1
§ 118 c, stk. 1	Folkedrab	Fængsel indtil på livstid	§ 118 k, stk. 1
§ 118 c, stk. 2	Tilskyndelse til folkedrab	Fængsel indtil 12 år	§ 118 k, stk. 3
§ 118 d	Forbrydelser mod menneskeheden	Fængsel indtil på livstid	§ 118 k, stk. 1
§ 118 e	Krigsforbrydelser mod personer	Fængsel indtil 16 år – kan stige til livstid	§ 118 k, stk. 2 og 4
§ 118 f	Krigsforbrydelser mod ejendom	Fængsel indtil 12 år	§ 118 k, stk. 3
§ 118 g	Krigsforbrydelser mod humanitære indsatser/kendemærker	Fængsel indtil 12 år – kan stige til livstid	§ 118 k, stk. 3 og 4
§ 118 h	Forbudte kampmetoder	Fængsel indtil 16 år – kan stige til livstid	§ 118 k, stk. 2 og 4
§ 118 i	Forbudte kampmidler	Fængsel indtil 16 år – kan stige til livstid	§ 118 k, stk. 2 og 4
§ 118 l	Tortur	Fængsel indtil 12 år	§ 118 l

Opgraderingen til livstid efter [stk. 4](#) forudsætter, at »overtrædelsen er af særlig grov beskaffenhed, herunder når overtrædelsen omfatter drab«. Bemærk at § 118 f (krigsforbrydelser mod ejendom) som den eneste krigsforbrydelsesbestemmelse ikke er omfattet af opgraderingsadgangen.

[Stk. 5](#) indeholder en obligatorisk skærpelsesregel, der spejler Rom-statuttens artikel 8, stk. 1:

Ved fastsættelsen af straffen for overtrædelse af §§ 118 e-118 i eller § 118 j, jf. §§ 118 e-118 i, skal det i almindelighed indgå som en skærpende omstændighed, at handlingen er begået som led i en plan eller politik eller som led i omfattende forbrydelser af nævnte art.

Reglen er en strafudmålingsregel, ikke et gerningselement – enkeltstående krigsforbrydelser er også strafbare, men systematikken skærper.

[Stk. 6](#) er kapitlets overgangsregel og fortjener særlig opmærksomhed, fordi den udgør en nøje afvejet undtagelse fra tilbagevirkende kraft:

§§ 118 d-118 i finder også anvendelse på handlinger foretaget før den 1. januar 2025, hvis handlingen kan straffes efter regler, som var gældende på gerningstidspunktet, og handlingen efter folkeretten udgjorde en forbrydelse mod menneskeheden eller en krigsforbrydelse på gerningstidspunktet. Straffen kan ikke overskride den straf, som ville være blevet idømt efter de på gerningstidspunktet gældende bestemmelser, som handlingen kan straffes efter.

Bestemmelsen løser en reel praktisk vanskelighed: forhold begået i f.eks. Syrien-konflikten eller under invasionen af Ukraine før 2025 kan nu henføres til den korrekte forbrydelsesbetegnelse – med den retlige og symbolske vægt, det har for ofrene – uden at legalitetsprincippet krænkes. Der gælder to kumulative betingelser (strafbarhed efter dagældende dansk ret **og** folkeretlig forbrydelseskarakter på gerningstidspunktet) samt et strafloft svarende til den dagældende ramme. Aggressionsforbrydelsen efter § 118 b og folkedrab efter § 118 c er ikke omfattet af overgangsreglen.

LOV

[Straffeloven § 118k, stk. 1-6](#)

[Straffeloven § 118l](#)

Dansk straffemyndighed: § 8 a's udvidede universalprincip, § 8, nr. 5-6, og det aktive personalprincip

Jurisdiktionsspørgsmålet er det tværgående tema, der i praksis afgør, om en sag om internationale forbrydelser overhovedet kan føres i Danmark. Fire bestemmelser i straffelovens almindelige del spiller sammen.

§ 8 a – det udvidede universalprincip. [Straffeloven § 8 a](#) blev nyaffattet ved 2024-loven, så den nu henviser konkret til det nye kapitel:

Under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages uden for den danske stat, når handlingen er omfattet af §§ 118 c-118 j eller 118 l, hvis handlingen er foretaget af en person, der på tidspunktet for sigtelsen

- 1. har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet eller*
- 2. befinder sig her i landet.*

Det afgørende led er nr. 2. Forarbejderne til ændringen forklarer virkningen præcist:

Bestemmelsen indebærer, at der er dansk straffemyndighed over folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser begået i udlandet, hvis gerningspersonen enten har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet, eller hvis gerningspersonen blot befinder sig i Danmark på sigtelsestidspunktet.

Der stilles hverken krav om dobbelt strafbarhed, om dansk tilknytning hos ofret eller om, at gerningspersonen befandt sig her på gerningstidspunktet. Formålet er at sikre, at Danmark ikke bliver et fristed for personer, der har begået internationale kerneforbrydelser i udlandet. Reglen bygger videre på den jurisdiktionsreform, der blev gennemført i 2008 på grundlag af Justitsministeriets Jurisdiktionsudvalgs arbejde, herunder udvalgets **delbetænkning nr. 1470/2006 om dansk straffemyndighed**, hvor udvalget netop overvejede, hvornår kravet om dobbelt strafbarhed bør fraviges for lovovertrædelser med en særlig karakter.

§ 118 b er ikke omfattet af § 8 a. Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne:

Straffelovens § 8 a vil ikke omfatte den foreslåede § 118 b om aggressionsforbrydelser. Der henvises for så vidt angår spørgsmålet om dansk straffemyndighed over aggressionsforbrydelser til det foreslåede § 7, stk. 1, nr. 2, litra c.

Dansk straffemyndighed over aggressionsforbrydelsen følger derfor det **aktive personalprincip** i [straffeloven § 7, stk. 1, nr. 2](#), hvor litra c udtrykkeligt nævner handlinger omfattet af § 118 b. Placeringen i nr. 2 betyder, at kravet om dobbelt strafbarhed ikke gælder – til gengæld kræves dansk indfødsret, bopæl eller lignende fast ophold både på gerningstidspunktet og på sigtelsestidspunktet. Begrænsningen afspejler, at aggressionsforbrydelsen efter Rom-statuttens artikel 15 bis, stk. 5, heller ikke kan pådømmes af Straffedomstolen, når den er begået af en ikke-deltagerstats statsborgere.

§ 8, nr. 5 og 6 – aut dedere aut judicare. [Straffeloven § 8, nr. 5](#) hjemler dansk straffemyndighed, når »handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed«. Forarbejderne fremhæver, at bestemmelsen navnlig aktualiseres af torturkonventionens artikel 5, der pålægger deltagerstaterne at have straffemyndighed over enhver torturhandling, når gerningspersonen befinder sig på deres område. [§ 8, nr. 6](#) er den egentlige *aut dedere aut judicare*-regel: hvis udlevering til retsforfølgning i et andet land afslås, er der dansk straffemyndighed, forudsat dobbelt strafbarhed og en strafferamme på mindst 1 års fængsel.

§ 12 – folkeretlige undtagelser og immunitet. [Straffeloven § 12](#) er kort, men afgørende:

Anvendelsen af §§ 6-11 begrænses ved de i folkeretten anerkendte undtagelser.

Forarbejderne til § 8 a præciserer rækkevidden:

Det bemærkes, at der alene vil være dansk straffemyndighed over folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur samt kommandoansvar [...] i det omfang udøvelsen heraf ikke er i strid med de til enhver tid gældende folkeretlige regler på området, herunder jurisdiktionsmæssige begrænsninger hjemlet i den almindelige folkeret og undtagelser til staternes straffemyndighed hjemlet i traktater. [...] Det omfatter bl.a. de folkeretlige regler om immunitet for udenlandske højtstående statsrepræsentanter (stats- og regeringschefer samt udenrigsministre), diplomater og andre statsrepræsentanter.

Der er dermed en asymmetri, som praktikerne skal være opmærksom på: Rom-statuttens artikel 27 udelukker immunitet for Straffedomstolen selv, men den nationale danske straffemyndighed er via § 12 fortsat undergivet de folkeretlige immunitetsregler. Samme spænding genfindes i statuttens artikel 98, stk. 1, hvorefter Straffedomstolen ikke kan gennemtvinge en overførselsanmodning, der ville kræve, at den anmodede stat handlede i strid med sine folkeretlige forpligtelser om statsimmunitet eller diplomatisk immunitet.

LOV

[Straffeloven § 7, stk. 1](#)

[Straffeloven § 8a](#)

[Straffeloven § 8](#)

[Straffeloven § 12](#)

§ 11 Forældelsesfrihed, komplementaritet og forholdet til de internationale tribunaler

Ingen forældelse. [Straffeloven § 93 b, stk. 1](#) er utvetydig:

Når en lovovertrædelse er omfattet af kapitel 13 a, indtræder forældelse ikke.

Bestemmelsen dækker hele det nye kapitel – aggression, folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, samtlige krigsforbrydelser, kommandoansvar og tortur. Da militær straffelovs § 10 a om forældelsesfrihed for torturforhold samtidig blev ophævet som overflødig, er § 93 b nu den samlede hjemmel på området. Kombinationen af § 93 b og § 8 a er den retlige kerne i »intet fristed«-tanken: en gerningsperson kan sigtes

i Danmark uanset hvor lang tid der er gået, og uanset at eneste tilknytning er, at vedkommende befinder sig her i landet.

Komplementaritetsprincippet. Straffedomstolens jurisdiktion er efter Rom-statutten subsidiær. Lovforslagets almindelige bemærkninger beskriver konsekvensen for dansk ret:

Straffedomstolen alene retsforfølger sager omfattet af statuten, hvis en deltagerstat mangler evne eller vilje til effektivt at gennemføre efterforskning eller strafforfølgning. Således har Danmark primær kompetence til selv at forestå retsforfølgning af bl.a. dansk militært personel, hvis forholdet er strafbart efter dansk lovgivning, og hvis der er dansk straffemyndighed over forholdet. Det betyder samtidig, at hvis Danmark ikke vælger at gøre brug af sin primære jurisdiktionskompetence, vil Danmark efter omstændighederne være folkeretligt forpligtet til at udlevere den pågældende til Straffedomstolen.

Netop dette hensyn – at retsforfølgning af danske statsborgere og fastboende så vidt muligt skal ske i Danmark – var udvalgets hovedargument for at give de danske bestemmelser samme indhold som statuttens artikel 7 og 8. Uden materiel kongruens ville komplementariteten ikke fungere i praksis.

Statutten som dansk ret. [Lov om Den Internationale Straffedomstol § 1](#) bestemmer, at statuten, der er optaget som bilag til loven, gælder her i landet, og giver udenrigsministeren hjemmel til administrativt at sætte procesreglementet, de vejledende beskrivelser af gerningsindhold (Elements of Crimes) og senere statutændringer i kraft. Det var i kraft af denne hjemmel, at ratifikationen af Kampala-tillægget om aggressionsforbrydelsen og af de ti nye krigsforbrydelser kunne ske uden fornyet samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1.

Tribunalslovgivningen og fuldbyrdelsen. Ved siden af ICC-sporet står den ældre tribunalslovgivning, der stadig belyser udviklingen: [bekendtgørelsen om strafforfølgning ved Rwanda-tribunalet](#) optager tribunalets statut med definitionerne af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og brud på Genèvekonventionernes fælles artikel 3 og tillægsprotokol II. Danmark har desuden indgået fuldbyrdelsesaftaler med begge instanser, jf. [bekendtgørelsen om aftalen af 4. juni 2002 med FN om fuldbyrdelse af ICTY-domme](#) og [bekendtgørelsen om aftalen af 1. juni 2010 med Straffedomstolen](#). Sidstnævnte aftale indeholder både en ne bis in idem-regel – den domfældte kan ikke retsforfølges ved en dansk domstol for handlinger, der udgjorde grundlaget for forhold, som vedkommende allerede er dømt eller frifundet for ved Domstolen – og et specialitetsprincip, hvorefter en domfældt i dansk varetægt ikke må retsforfølges, straffes eller udleveres til tredjeland for forhold begået før overførslen uden Præsidentskabets godkendelse.

LOV

[Lov om Den Internationale Straffedomstol § 1, stk. 1, 2](#)

[Straffeloven § 93b, stk. 1](#)

Efterforskning, påtalekompetence og forelæggelse – NSK og

§ 12 Rigsadvokatmeddelelsen

Det organisatoriske spor er væsentligt, fordi sager efter kapitel 13 a næsten altid vil være internationale, dokumenttunge og afhængige af udenlandsk retshjælp.

National Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) varetager efter retsplejelovens § 110 a og bekendtgørelse nr. 2645 af 28. december 2021 § 1, stk. 1, nr. 2, efterforskningen og strafforfølgningen af

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

For militære straffesager gælder derimod, at efterforskningen efter militær retsplejelovs § 6 varetages af auditøren.

Forelæggelse for statsadvokaten. Selv om der ikke gælder et særligt påtalekrav for kapitel 13 a, indeholder [Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om forelæggelse og indberetning mv., pkt. 3.1.6](#) en obligatorisk forelæggelsesordning, der rammer netop de jurisdiktionshjemler, som bruges på dette område. Politikredsen skal forelægge tiltalespørgsmålet for statsadvokaten i sager, hvor

handlingen er omfattet af en international bestemmelse, hvorefter Danmark er forpligtet til at have en straffemyndighed (straffelovens § 8, nr. 5), [eller] udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås [...] (straffelovens § 8, nr. 6), eller handlinger af den pågældende art er omfattet af statuten for Den Internationale Straffedomstol [...] (straffelovens § 8 a).

Samme afsnit indeholder en tilsvarende ordning for Færøerne, hvor den færøske straffelovs §§ 8 og 8 a spejler de danske bestemmelser.

Konkurrerende jurisdiktion og retshjælp. Fordi flere stater typisk vil have straffemyndighed over samme forhold, er koordinationen central. [Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om konkurrerende straffemyndighed i internationale straffesager](#) pålægger anklagemyndigheden at besvare henvendelser om parallelle straffesager hurtigst muligt og at behandle sager med frihedsberøvede som hastesager. [Afsnittet om international retshjælp](#) beskriver adgangen til at overføre retsforfølgning efter Europarådets konvention af 15. maj 1972, bl.a. som alternativ til udlevering, når grundlaget for en udleveringsanmodning ikke er til stede – en fremgangsmåde, der er nærliggende i sager, hvor beviserne og ofrene befinder sig i gerningslandet.

LOV

[Retsplejeloven § 110a, stk. 1](#)

[Straffeloven § 8](#)

[Straffeloven § 8a](#)

§ 13 Praksisbilledet: hvor sagerne om konfliktforhold hidtil er ført

Kapitel 13 a har været i kraft siden 1. januar 2025, og der foreligger endnu ikke offentliggjort dansk retspraksis om gerningsindholdet i §§ 118 b-118 j. Praksisbilledet må derfor tegnes af de tilgrænsende sagstyper, der viser, hvilke faktiske forhold de nye bestemmelser vil skulle anvendes på – og hvilke bevis- og jurisdiktionsspørgsmål domstolene allerede håndterer.

Sager om forhold begået i den syriske konflikt er hidtil ført efter terrorbestemmelserne. En række byretsdomme angår personer, der har opholdt sig i Islamisk Stat-kontrollerede områder i Syrien i perioden 2014-2019. I [SS-5094/2022-ESB](#) blev en kvinde idømt 3 års fængsel for som hjemmegående husmor at have fremmet IS' virksomhed efter [straffeloven § 114 e](#) og for ulovligt ophold i konfliktområde efter [§ 114 j](#), og i [SS-2449/2023-FRB](#) blev straffen for tilsvarende forhold fastsat til 4 års fængsel. Samme mønster ses i [SS-10032/2022-KOL](#) og i [SS-5045/2022-ARH](#), hvor økonomisk støtte og hvervning blev pådømt efter [§ 114 b](#) og [§ 114 c](#). Nyere afgørelser bekræfter niveauet: [SS-2667/2025-FRB](#) og [AM2025.06.30B](#) fastsatte straffen

til 4 års fængsel, mens [SS-6031/2025-ARH](#) endte på 5 års fængsel, fordi tiltalte tillige havde ladet sig hverve og oplære, herunder modtaget våbentræning.

Sagerne illustrerer præcis det hul, som 2024-reformen skulle lukke. Tiltalerne angår tilknytningen til organisationen – tilstedeværelse, hvervning, oplæring, finansiering, ophold i udpeget konfliktområde – og ikke de handlinger mod beskyttede personer, som § 118 e retter sig mod. Overgangsreglen i [§ 118 k, stk. 6](#) gør det nu muligt at henhøre forhold begået under samme konflikt før 2025 til den korrekte forbrydelsesbetegnelse, hvis handlingen både var strafbar efter dagældende dansk ret og udgjorde en folkeretlig forbrydelse på gerningstidspunktet.

Bevisførelsen i konfliktsager er allerede kendt fra terrorsagerne. [SS-6031/2025-ARH](#) viser den bevisstruktur, der også vil bære krigsforbrydelsessager: geolokaliserede fotos, rekonstrueret digital korrespondance, sagkyndige erklæringer om organisationens struktur fra en islamforsker og fra PET's Center for Terroranalyse, og en retsmedicinsk erklæring om tiltaltes egne skader. Retten tilsidesatte tiltaltes forklaring om ufrivillighed som utroværdig på grundlag af det digitale materiale. Sagen viser samtidig, at [straffeloven § 3, stk. 1](#) (lex mitior) må iagttages, når gerningstidspunktet ligger før senere strafskærpelser – et hensyn, der modsvares af straffloftet i § 118 k, stk. 6.

Ekstraterritorial straffemyndighed anvendes allerede. I [SS-13476/2021-GLO](#) blev en dansk statsborger dømt for grov vold og frihedsberøvelse begået i udlandet under anvendelse af [straffeloven § 7](#) og § 7 a. Sagen illustrerer, at det aktive personalprincip i praksis bærer strafforfølgning af alvorlige personfarlige forhold begået uden for riget – den samme mekanisme, der efter § 7, stk. 1, nr. 2, litra c, nu bærer aggressionsforbrydelsen.

Konfliktforhold giver også civil- og forvaltningsretlige følgesager. I [BS-20017/2025-KBH](#) blev Udenrigsministeriet frifundet i en erstatningssag om påstået for sen evakuering fra en lejr i Syrien, og i [BS-35426/2024-KBH](#) fastholdt retten en farevurdering med grundlag i et internationalt netværk, der udsendte kæmpende til Irak. Sagerne viser, at konfliktrelaterede forhold rejser spørgsmål på tværs af strafferet, udlændingeret og statsansvar.

På det militære spor foreligger der ældre praksis. Rigsadvokatens vejledning [Strafpåstande i sager om overtrædelse af militær straffelov mv.](#) behandler bl.a. **Østre Landsrets dom af 14. november 2016 (UfR 2017.777 Ø)** om kravet til fornøden påtalekompetence i militære straffesager – et spørgsmål, der fortsat kan opstå, når forhold begået af udsendt dansk personel skal henføres enten til militær straffelov eller til straffelovens kapitel 13 a.

LOV	Straffeloven § 3, stk. 1	Straffeloven § 7, stk. 1	Straffeloven § 114e
	Straffeloven § 114j, stk. 1	Straffeloven § 118k, stk. 6	
PRAKSIS	Byretten · Byretten: Fortsat fare for statens sikkerhed begrundet afslag på opholdstilladelse trods 20 år gamle terrornetværks-aktiviteter 13.02.2026 Byretten · Byretsdom: Kvinde idømt 5 års fængsel for hverving, træning og fremme af IS-terrorvirksomhed i Syrien 2014-2019 – frifundet for udvisning efter TEUF artikel 20 30.01.2026 Byretten · Frifindelse af Udenrigsministeriet i sag om erstatning for påstået sen evakuering fra Syrien 12.11.2025 Byretten · Kvinde idømt 4 års fængsel for terrorfremme i Syrien men undgår udvisning af hensyn til sine børns tarv 30.06.2025 Byretten · Kvinde dømt 4 års fængsel for terrorfremme for IS, men undgår udvisning grundet hensyn til mindreårige unionsborgerbørn (TEUF artikel 20) 30.06.2025 Byretten · Dom for fremme af terrorisme og ulovligt ophold i konfliktområde 29.03.2023		

Byretten · Dom for fremme af terrorisme og ulovligt ophold i konfliktområde: Frakendelse af indfødsret og udvisning	28.02.2023
Byretten · Dom for mishandling, frihedsberøvelse og udvisning af dansk statsborger	01.12.2022
Byretten · Tre års fængsel til dansk kvinde for fremme af Islamisk Stat som hjemmegående husmor i Syrien	18.11.2022
Byretten · Dom i terrorsag om hvervning og økonomisk støtte til Islamisk Stat	16.11.2022

§ 14 Sammenfatning og de retlige spørgsmål, der står tilbage

Reformen i 2024 flyttede dansk ret fra en situation, hvor krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden måtte forfølges som drab, vold, voldtægt, frihedsberøvelse og hærværk, til en situation, hvor forbrydelserne har deres egen betegnelse, deres egen strafferamme og deres eget kontekstkrav. Fem forhold bør fremhæves for den praktiske retsanvendelse:

- Kontekstkravene bærer sagerne.** Folkedrabsforsættet i § 118 c, kontekstkravet om et omfattende eller systematisk angreb i § 118 d og nexuskraet »i tilknytning til en væbnet konflikt« i §§ 118 e-118 i er de elementer, der løfter en handling fra almindelig kriminalitet til international forbrydelse. De vil i praksis være hovedbevistemaet, og de skal godtgøres selvstændigt ved siden af den underliggende gerning.
- Internationale afgørelser er retskilde.** Fordi bestemmelserne er en omskrivning af Rom-statuttens artikel 7 og 8, henviser forarbejderne udtrykkeligt til Straffedomstolens og andre internationale tribunalers praksis som fortolkningsbidrag. Danske domstole vil derfor kunne – og efter forarbejdernes forudsætning skulle – inddrage ICC-, ICTY- og ICTR-praksis ved fastlæggelsen af f.eks. begreberne »systematisk angreb«, »beskyttet person« og »behørig kontrol«.
- Kommandoansvaret er den mest markante nyskabelse.** § 118 j bygger på en uagtsomhedsstandard (»vidste eller burde have vidst«) og et undladelsesansvar, der rækker videre end almindelig medvirken. Bestemmelsen rammer både militære og civile ledere og den, der faktisk handler som sådan, og den gør manglende rapportering til en kompetent myndighed til et selvstændigt ansvarsgrundlag.
- Jurisdiktionen er vidtgående, men ikke ubegrænset.** § 8 a rækker til enhver gerningsperson, der blot befinder sig her i landet på sigtelsestidspunktet, og § 93 b, stk. 1 udelukker forældelse. Modvægten er § 12, der opretholder de folkeretlige immunitetsregler for stats- og regeringschefer, udenrigsministre og diplomater – en begrænsning, der ikke gælder for Straffedomstolen selv, men som gælder for den danske straffemyndighed.
- Overgangsreglen skal anvendes med to spærringer.** § 118 k, stk. 6 tillader anvendelse af §§ 118 d-118 i på handlinger før 1. januar 2025, men kun hvis handlingen både var strafbar efter dagældende dansk ret og udgjorde en folkeretlig forbrydelse på gerningstidspunktet – og straffen kan ikke overstige den dagældende ramme. Aggressionsforbrydelsen og folkedrab er ikke omfattet.

Afgrænsningsmæssigt bør det holdes for øje, at terrorhandlinger, terrorfinansiering og terrorrejser efter straffeloven §§ 114-114 j behandles under [terrorisme](#) og [fremmedkrigere](#), at national tortur efter § 157 a behandles under [tortur](#), at praksis om umenneskelig behandling efter EMRK artikel 3 behandles under [emrk-artikel-3-umenneskelig-behandling](#), at udelukkelse fra beskyttelse efter Flygtningekonventionens artikel 1 F behandles under [flygtningenaevn-asyl](#), og at den forfatningsretlige ramme for traktatindgåelse behandles under [traktatindgaaelse-og-folkerettens-stilling-grundloven-19](#).

Straffeloven § 118k, stk. 6

REFERENCE
 Lovgrundlag
 8 paragraffer

Straffeloven § 8a		Straffeloven § 118b	stk. 1-3
Straffeloven § 118c	stk. 1, 2	Straffeloven § 118d	
Straffeloven § 118e	stk. 1-3	Straffeloven § 118h	
Straffeloven § 118j		Straffeloven § 118k	stk. 1-6

MATERIALE
 Citerede afgørelser
 12 afgørelser

BYRET TEN · FØRSTE INSTANS			10
13.02.2026	Byretten: Fortsat fare for statens sikkerhed begrundet afslag på opholdstilladelse trods 20 år gamle terrornetværks-aktiviteter		10874-13979
30.01.2026	Byretsdom: Kvinde idømt 5 års fængsel for hverving, træning og fremme af IS-terrorvirksomhed i Syrien 2014-2019 – frifundet for udvisning efter TEUF artikel 20		10770-13811
12.11.2025	Frifindelse af Udenrigsministeriet i sag om erstatning for påstået sen evakuering fra Syrien		10367-12194
30.06.2025	Kvinde idømt 4 års fængsel for terrorfremme i Syrien men undgår udvisning af hensyn til sine børns tarv		9852-11525
30.06.2025	Kvinde dømt 4 års fængsel for terrorfremme for IS, men undgår udvisning grundet hensyn til mindreårige unionsborgerbørn (TEUF artikel 20)		AM2025.06.30B
29.03.2023	Dom for fremme af terrorisme og ulovligt ophold i konfliktområde		3013-3566
28.02.2023	Dom for fremme af terrorisme og ulovligt ophold i konfliktområde: Frakendelse af indfødsret og udvisning		3537-4208
01.12.2022	Dom for mishandling, frihedsberøvelse og udvisning af dansk statsborger		2379-2841
18.11.2022	Tre års fængsel til dansk kvinde for fremme af Islamisk Stat som hjemmegående husmor i Syrien		3528-4196
16.11.2022	Dom i terrorsag om hvervning og økonomisk støtte til Islamisk Stat		3756-4510
PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS			2
03.12.2024	Twist om observationstid og fotodokumentation ved fejlintstillet p-skive på Tårnby Torv		park-4510
17.03.2023	Parkering foran brandtrappe i ikke-afmærket bås medførte kontrolafgift		park-2841

FORARBEJDE
 Betænkninger
 1 reference

Dansk straffemyndighed i forhold til seksuel udnyttelse af børn i udlandet

nr. 1470 · 2006 · Justitsministeriet

04

PRAKSISOVERSIGT · INTERNATIONAL RET

Praksisoversigt over listeføring, indefrysning og domstolsprøvelse af restriktive foranstaltninger

Fra FN-resolution og FUSP-afgørelse til indefrosne konti – udpegningskriterier, begrundelsespligt, fornyet gennemgang og domstolsprøvelse

Version 2 · Opdateret 16. jul. 2026 · 18 afgørelser · 2017-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Sanktionsregimets administrative og retsbeskyttelsesmæssige side hviler på to gennemførelsesveje: FN's sikkerhedsrådsresolutioner gennemføres i dansk ret ved kongelig anordning efter forhandling med Det Udenrigspolitiske Nævn, mens EU's restriktive foranstaltninger vedtages som FUSP-afgørelser efterfulgt af umiddelbart anvendelige rådsforordninger med hjemmel i TEUF art. 215 – begge strafsanktioneret gennem straffelovens § 110 c. Den bærende retspraksis er EU-Domstolens: **Rådet mod LTTE** (C-599/14 P) etablerede den grundlæggende sondring mellem den oprindelige opførelse, der kræver en afgørelse fra en kompetent myndighed, og den periodiske opretholdelse, hvor Rådet ved væsentligt ændrede faktiske omstændigheder skal foretage en ajourført vurdering og angive grundlaget herfor i selve retsaksen. Oversigten kortlægger udpegningskriterierne, begrundelsespligten efter TEUF art. 296, delisting og fornyet gennemgang, indefrysningens rækkevidde over for tredjemand og trusts, den institutionelle kompetencefordeling mellem TEU art. 29 og TEUF art. 215, samt den nationale håndhævelse hos Erhvervsstyrelsen, skibsregistrator og i udbud.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** FN-sanktioner får først retsvirkning i Danmark ved gennemførelse – enten via EU-forordning eller ved kongelig anordning efter forhandling med Det Udenrigspolitiske Nævn, jf. § 1 i lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt.
- 02** Begrebet »kompetent myndighed« i fælles holdning 2001/931 art. 1, stk. 4, er ikke begrænset til medlemsstaternes myndigheder, men omfatter i princippet også tredjelandes myndigheder.
- 03** Inden Rådet støtter en opførelse på en tredjelandsafgørelse, skal det kontrollere, at afgørelsen er truffet under overholdelse af retten til forsvar og effektiv domstolsbeskyttelse – og kortfattet redegøre for denne kontrol i selve retsaksen, ikke først under retssagen.
- 04** Kravet om en national afgørelse fra en kompetent myndighed gælder alene den oprindelige opførelse efter art. 1, stk. 4 – ikke den halvårlige fornyede gennemgang efter art. 1, stk. 6.

- 05 Ved den fornyede gennemgang må Rådet støtte sig på andre kilder end nationale afgørelser, herunder offentligt tilgængelige oplysninger, men bærer da bevisbyrden for de påberåbte omstændigheders materielle rigtighed.
- 06 Når tidsforløbet og udviklingen i de faktiske omstændigheder gør, at den oprindelige nationale afgørelses fortsatte gyldighed ikke længere i sig selv godtgør en fortsat risiko, skal Rådet støtte opretholdelsen på en ajourført vurdering baseret på de seneste faktiske forhold.
- 07 En vigtig ændring af omstændighederne – såsom LTTE's militære nederlag i 2009 – forpligter Rådet til i begrundelsen at angive de forhold, der understøtter vurderingen af, at involvering i terroraktiviteter fortsat består; undlades dette, annulleres retsakten.
- 08 Begrundelsen skal indeholde individuelle, specifikke og konkrete grunde, også når den svarer til en international instans' begrundelse, jf. Kadi II-standardens.
- 09 Genopførelse efter annulation kræver en minutiøs, selvstændig og kritisk revision af sanktionskomitéens konklusioner og den berørtes bemærkninger – men en medlemsstats senere holdningsændring gør ikke i sig selv en forudgående genopførelse retsstridig.
- 10 En juridisk person, der er ophørt med at bestå under retssagen, mister sin partsevne, medmindre søgsmålet føres af retssuccessorer – Abdulrahim-princippet om ikke-økonomisk interesse i omdømmet rækker ikke længere.
- 11 Indefrysningsforpligtelsen fortolkes bredt: begreberne »tilhørende« og »kontrol« rammer også aktiver placeret i trusts stiftet af eller til fordel for en sanktioneret person.
- 12 Indberetningspligt for sanktionerede personer er ikke en selvstændig restriktiv foranstaltning, men en gennemførelsesforanstaltning, som Rådet lovligt kan vedtage med kvalificeret flertal efter TEUF art. 215, stk. 2.
- 13 Sanktionsdirektivet (EU) 2024/1226 er omfattet af det danske retsforbehold, men Danmark har med lovændringen af 21. juni 2025 fastsat nationale regler svarende til dele af direktivet og hævet strafferammen i straffelovens § 110 c, stk. 2, til 5 år, henholdsvis 8 år under særligt skærpende omstændigheder.

§ 1 To gennemførelsesveje: kongelig anordning efter FN-pagten og umiddelbart anvendelige rådsforordninger

Restriktive foranstaltninger rammer den enkelte gennem to adskilte retlige kanaler, og det er afgørende at holde dem ude fra hinanden, fordi de udløser forskellige hjemmels-, kompetence- og prøvelsesspørgsmål.

FN-sporet. FN's Sikkerhedsråd kan vedtage restriktive foranstaltninger i medfør af FN-pagtens artikel 41, jf. artikel 39. Sådanne beslutninger er folkeretligt forpligtende for Danmark, men får ikke i sig selv retsvirkning her i landet – de skal gennemføres. Det sker enten ved, at EU gennemfører resolutionen som restriktive

foranstaltninger, eller ved kongelig anordning efter [§ 1, stk. 1, i lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt](#):

Efter forhandling med det udenrigspolitiske nævn kan der ved kgl. anordning træffes sådanne forholdsregler, som Danmark i medfør af De Forenede Nationers pagt er forpligtet til at iværksætte til gennemførelsen af beslutninger, der er truffet af sikkerhedsrådet i overensstemmelse med art. 41, jfr. art. 39, i pagtens kapitel VII.

Anordningshjemlen rækker videre end de rent territoriale forhold: efter [§ 1, stk. 3](#) kan forholdsreglerne omfatte handlinger foretaget uden for den danske stat af personer med dansk indfødsret eller fast ophold her i landet, og efter [stk. 2](#) kan der fastsættes bestemmelser om konfiskation af udbyttet ved overtrædelser. Forarbejderne til L 205 (2024-25) nævner som eksempel kongelig anordning nr. 87 af 7. februar 2003 om visse forholdsregler mod Liberia, der gennemførte Sikkerhedsrådets resolution nr. 1408 om bl.a. forbud mod levering af våben og krigsmateriel.

EU-sporet. EU's restriktive foranstaltninger vedtages på grundlag af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Målene fremgår af [TEU artikel 21](#), og efter [TEU artikel 29](#) kan Rådet vedtage afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et geografisk eller tematisk spørgsmål. Tager afgørelsen sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger efter [TEUF artikel 215, stk. 1](#). Og giver FUSP-afgørelsen mulighed herfor, kan Rådet efter [TEUF artikel 215, stk. 2](#) vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder. Det er denne bestemmelse, der bærer hele individsanktionsregimet.

De to spor mødes ofte. Forarbejderne til L 205 fremhæver, at Rådets retningslinjer for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger (senest opdateret 4. maj 2018, dok. 5664/18) i afsnit B.7 udpeger våbenembargo og indrejserestriktioner som foranstaltninger, medlemsstaterne skal gennemføre direkte i medfør af TEU artikel 29 – altså uden en mellemkommende art. 215-forordning. Netop dette hul var baggrunden for de nye stk. 4 og 5 i straffelovens § 110 c.

Allerede **Betænkning nr. 1488/2007 om dansk straffemyndighed** beskrev sammenvævningen: den materielle gennemførelse af FN-sanktioner sker nu typisk i form af EU-forordninger, hvis overtrædelse straffes efter [straffelovens § 110 c, stk. 3](#), mens våbenembargoen mod Liberia blev gennemført dels ved rådsforordning nr. 1318/2002, dels ved kongelig anordning.

LOV

[Lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt § 1, stk. 1-3](#)

[Straffeloven § 110c, stk. 3](#)

§ 2 Straffelovens § 110 c som national hjemmelsbro – fra Trigon-sagen til L 205 (2024-25)

[Straffelovens § 110 c](#) er den bestemmelse, der giver EU- og FN-sanktionerne strafferetlig bid i Danmark. Dens historik viser, hvordan international sanktionspolitik gradvist er blevet oversat til national straffehjemmel.

Bestemmelserne i stk. 1 og 2 fandtes oprindeligt i straffelovens § 104, nr. 3. Ved den store revision af kapitel 12 – gennemført på grundlag af erfaringerne fra besættelsen 1940-45 – blev bestemmelsen nyaffattet og flyttet til § 110 c ved **lov nr. 225 af 7. juni 1952**. I lovforslagets bemærkninger hedder det lakonisk om den daværende affattelse:

Til § 110 d. Bestemmelsen har samme indhold som den gældende § 104, nr. 3, bortset fra, at »forpligtelser i henhold til folkeforbundspagten i anledning af mellemfolkelige stridigheder« er ændret til »forpligtelser som medlem af De forenede Nationer«.

Skiftet fra Folkeforbundet til FN var altså i første omgang en ren terminologisk ajourføring. Den næste bevægelse var derimod udløst af en konkret sag: ved **lov nr. 228 af 8. juni 1985** blev § 110 c nyaffattet, og strafferammen for overtrædelser af FN-forpligtelser blev forhøjet som følge af Trigon-sagen om våbenembargoen mod Sydafrika. Lovforslaget findes i [Folketingstidende 1984-85, tillæg A, s. 1172](#).

EU-dimensionen kom først ind i 2003. Efter forarbejderne til L 205 blev [§ 110 c, stk. 3](#) indført ved **lov nr. 389 af 28. maj 2003** og 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, s. 6258. Tilføjelsen af »tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer« var netop begrundet i, at Rådet havde vedtaget sanktioner mod personer uden særlig tilknytning til et bestemt tredjeland, jf. samme sted s. 6255-6257. Udtrykket sigtede efter forarbejderne til de foranstaltninger, der kunne fastsættes efter EF-Traktatens art. 60 og 301 – herunder netop indefrysning af økonomiske midler og forbud mod at stille finansielle tjenesteydelser til rådighed, jf. s. 6259.

Efter Lissabon-Traktaten fulgte en redaktionel, men nødvendig ajourføring ved **lov nr. 611 af 14. juni 2011** ([L 174, 2010-11](#)). Bemærkningerne er præcise om, hvorfor:

Bl.a. er EUF-Traktatens artikel 215 således trådt i stedet for EF-Traktatens artikel 60 og artikel 301. På den baggrund foreslås det, at der i straffelovens § 110 c, stk. 3, indsættes en henvisning til EUF-Traktatens artikel 215.

Henvisningen til [TEUF artikel 352](#) blev tilføjet, fordi det ikke på forhånd kunne udelukkes, at Rådet ville påberåbe sig denne bestemmelse på samme måde som tidligere EF-Traktatens art. 308.

Reformen i 2025. Sanktionsdirektivet ([EU](#)) [2024/1226](#) er omfattet af det danske retsforbehold og er hverken bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Regeringen valgte alligevel at fastsætte nationale regler svarende til dele af direktivet, jf. [L 205 \(2024-25\)](#) og **skriftlig fremsættelse af 23. april 2025**. De almindelige bemærkninger begrundet det med sammenhængshensynet:

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.

Ændringsloven af 21. juni 2025 gennemførte fire greb: strafferammen i stk. 2 blev hævet fra bøde/fængsel indtil 4 måneder (4 år under særligt skærpende omstændigheder) til fængsel indtil 5 år, henholdsvis 8 år; i stk. 3 blev »forordninger« ændret til »Rådets foranstaltninger« og »tilsvarende sanktioner« til »restriktive foranstaltninger«, så bestemmelsen nu omfatter alle typer retsakter, forudsat de er umiddelbart anvendelige over for strafsubjekterne; der blev indsat nye stk. 4 og 5 om våbenembargoer; og uagtsomhedsstrafferammen i det nye stk. 6 blev hævet til 3 år for stk. 2-5.

Det nye stk. 4 lukker netop det hul, der opstår, når en våbenembargo kun vedtages efter TEU art. 29. Som bemærkningerne forklarer:

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.

Ved »restriktive foranstaltninger« i stk. 4 skal efter bemærkningerne forstås alle restriktive foranstaltninger, uanset om de er vedtaget af EU, FN eller OSCE. Selve gerningsindholdet og strafudmålingen efter [§ 110 c, stk. 2-5](#) behandles i praksisoversigten om [sanktionsovertrædelser](#).

LOV

Straffeloven § 110c, stk. 1-6

§ 3 Hvem kan listeføres: udpegningskriterier og kravet om en afgørelse fra en kompetent myndighed

For terrorlisten hviler opførelsen på to retsakter i samspil: **fælles holdning 2001/931/FUSP**, der på mellemstatsligt plan fastlægger kriterierne, og **forordning (EF) nr. 2580/2001**, der gennemfører indefrysningen på EU-plan. Den centrale bestemmelse er art. 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931, som EU-Domstolen gengav ordret i **Rådet mod LTTE**:

Listen i bilaget udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger.

Ved »kompetent myndighed« forstås en judiciel myndighed eller – hvor judicielle myndigheder ikke har kompetence – en tilsvarende kompetent myndighed.

Tredjelandes myndigheder tæller med – men ikke betingelsesløst. I [C-599/14 P](#) fastslog Domstolen (Store Afdeling), at begrebet ikke er begrænset til medlemsstaternes myndigheder, men i princippet også kan omfatte tredjelandes (præmis 22-23). LTTE var oprindeligt opført på grundlag af to britiske afgørelser fra 2001 og en indisk afgørelse fra 1992, stadfæstet i 2004. Domstolen opstillede imidlertid en kontrolpligt (præmis 24-26): Rådet skal – inden det støtter sig på en tredjelandets afgørelse – kontrollere, om afgørelsen er truffet under overholdelse af retten til forsvar og retten til effektiv domstolsbeskyttelse. Begrundelsen er, at kravet om en afgørelse fra en kompetent myndighed netop skal sikre, at opførelsen sker på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag – et formål, der kun kan opfyldes, hvis tredjelandets afgørelse overholder disse rettigheder.

Denne kontrol skal fremgå af retsakten selv. Domstolen konstaterede, at ingen af de otte omtvistede gennemførelsesforordninger indeholdt noget forhold, der kunne godtgøre, at Rådet havde kontrolleret den indiske afgørelse (præmis 37). Selv forordning nr. 790/2014, der supplerede begrundelsen med oplysninger om klage- og gennemgangsprocedurer i indisk lovgivning, indeholdt ikke en egentlig kontrol. Domstolen understregede samtidig, at en sådan begrundelse ikke udgør et indgreb i tredjelandets indre anliggender, da Rådet kun kan støtte sig på afgørelser, der faktisk overholder rettighederne (præmis 34).

Kravene til de kompetente myndigheder og til begrundelsen for indefrysningen blev prøvet igen i [C-122/19 P](#), hvor Domstolen stadfæstede opretholdelsen af Hamas på terrorlisten.

Ukraine/Rusland-regimet. For individsanktioner mod Rusland er grundretsakterne **forordning (EU) nr. 269/2014** og **afgørelse 2014/145/FUSP**. Udpegningskriterierne er blevet udvidet ad flere omgange – bl.a.

ved [forordning \(EU\) 2022/330](#), der skærpede sanktionerne mod personer og enheder, der truer Ukraines uafhængighed, og tidligere ved [forordning \(EU\) nr. 811/2014](#) og [forordning \(EU\) nr. 783/2014](#). Listeføringen udmøntes løbende gennem gennemførelsesforordninger – eksempelvis [forordning \(EU\) 2024/1746](#), der tilføjede 116 personer og enheder, og [forordning \(EU\) 2026/509](#) med 37 personer og 80 enheder.

Tilknytningskriterier. At udpegning kan hvile på tilknytning frem for egen adfærd illustreres af [C-159/19 P](#), hvor Domstolen stadfæstede sanktionerne mod det syriske teleselskab Syriatel på grund af selskabets tilknytning til Makhlouf-familien.

PRAKSIS	EU-Domstolen · Domstolen stadfæster sanktioner mod det syriske teleselskab Syriatel på grund af tilknytning til Makhlouf-familien	01.10.2020
	EU-Domstolen · EU-domstolen stadfæster opretholdelsen af Hamas på listen over terrororganisationer: Krav til kompetente myndigheder og begrundelse for indefrysning af midler	10.09.2020
	EU-Domstolen · Vurdering af terrorlisteføring: Krav til begrundelse ved fornyet indefrysning af midler og anvendelse af afgørelser fra tredjelande	25.07.2017

§ 4 Begrundelsespligten efter TEUF art. 296: individuelle, specifikke og konkrete grunde

Begrundelsespligten er den processuelle garanti, der oftest afgør sanktionssager. Dens funktion blev formuleret skarpt i **Rådet mod LTTE**:

Begrundelsespligten har nemlig til formål at gøre det muligt for den berørte person at afgøre på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, om sagen bør prøves af de kompetente retter.

Heraf følger, at begrundelsen skal stå i selve retsakten. Rådet kan ikke reparere en mangelfuld begrundelse ved først under retssagen for Unionens retsinstanser at redegøre for sine overvejelser. Til gengæld er kravet ikke uoverstigeligt: det er tilstrækkeligt, at Rådet **kortfattet** redegør for grundene til, at det anser tredjelandets afgørelse for truffet under overholdelse af retten til forsvar og effektiv domstolsbeskyttelse (præmis 34).

Kadi II-standard. Den materielle målestok for begrundelsens indhold blev anvendt i [C-19/16 P](#). Retten havde her redegjort for kravene til begrundelse af bebyrdende retsakter efter [TEUF artikel 296](#), herunder at begrundelsen – også når den svarer til en international instans' begrundelse – skal indeholde »individuelle, specifikke og konkrete grunde« til, at den berørte person anses for at skulle være omfattet af restriktive foranstaltninger, jf. Kadi II-dommen, præmis 116. Domstolen tiltrådte, at Retten havde efterprøvet dette korrekt, og forkastede anbringendet om, at Retten ikke havde foretaget den fornødne domstolsprøvelse.

Revisionsprocedurens kvalitet. Samme dom præciserer, hvad der kræves ved genopførelse efter en annullation. Appellanterne var oprindeligt opført i 2006 efter en beslutning fra FN's sanktionskomité; efter Kadi I-dommen indførte Rådet ved forordning nr. 1286/2009 en procedure, der skulle sikre retten til forsvar, og Retten annullerede i 2010 opførelserne. Kommissionen genopførte dem i december 2010. Domstolen stadfæstede Rettens vurdering af, at Kommissionen havde overholdt de tre processuelle garantier fra Kadi II – en minutøs, selvstændig og kritisk revision af parternes bemærkninger og af sanktionskomitéens konklusioner samt en dybdegående og personlig gennemgang heraf.

Særligt lærerigt er behandlingen af Det Forenede Kongeriges holdningsændring. Selv om den medlemsstat, der oprindeligt havde fået appellanterne opført, fra november 2009 ikke længere støttede opførelsen, var dette ikke nok:

Imidlertid må det konstateres, at skønt en sådan omstændighed kunne berettige, at de blev slettet fra den omtvistede liste, hvilket i sidste ende skete med vedtagelsen af gennemførelsesforordning nr. 640/2011, kunne den dog ikke i sig selv medføre, at Retten fastslog, at Kommissionen ikke havde overholdt sine forpligtelser og havde tilsidesat appellanternes ret til forsvar ved at vedtage forordning nr. 1139/2010.

Formkrav og partsevne. Dommen rummer to yderligere lærestykker for den, der fører sag. For det første afvises anbringender, der ikke opfylder procesreglementets formkrav: appellanternes anbringende om ejendomsret angik formelt [chartrets artikel 17](#), men indeholdt reelt en anfægtelse af bevisvurderingen, og en generel henvisning til stævningens bilag kunne ikke råde bod på den manglende retlige argumentation. For det andet mistede Sanabel Relief Agency sin partsevne, da organisationen var slettet af både handelsregistret og velgørenhedskommissionens register. Abdulrahim-princippet om, at en person bevarer en ikke-økonomisk interesse i annullation af hensyn til sit omdømme, rækker ikke så langt:

Når det drejer sig om en privat juridisk person, [er det en] yderligere betingelse [...] at sidstnævnte består som juridisk person, eller at søgsmålet er blevet anlagt af dennes retssuccessorer.

Begrundelse over for bevis. Sondringen mellem, hvad der skal stå i begrundelsen, og hvad der skal bevises, blev udviklet videre i [C-46/19 P](#) om opretholdelsen af PKK på terrorlisten og rækkevidden af Rådets begrundelsespligt. Og at begrundelsespligten også har en formel side, viser [C-833/19 P](#), hvor Domstolen tog stilling til kravet om underskrift på den individuelle begrundelse.

Gennemgående for hele praksis er, at begrundelsespligten spiller sammen med retten til effektiv domstolsbeskyttelse i [chartrets artikel 47](#): uden en begrundelse, der gør det muligt at forstå grundlaget, er domstolsprøvelsen illusorisk. Om den forvaltningsretlige begrundelsespligt i rent nationale sager, se [begrundelse-forvaltning](#) og [partshøring](#).

PRAKSIS	EU-Domstolen · Stadfæstelse af restriktive foranstaltninger mod terrorisme og krav om underskrift på den individuelle begrundelse	23.11.2021
	EU-Domstolen · EU-Domstolens afgørelse om opretholdelse af PKK på EU's terrorliste og rækkevidden af Rådets begrundelsespligt	22.04.2021
	EU-Domstolen · Vurdering af terrorlisteføring: Krav til begrundelse ved fornyet indefrysning af midler og anvendelse af afgørelser fra tredjelande	25.07.2017
	EU-Domstolen · EU-terrorlister: Krav til Kommissionens revisionsprocedure og juridisk persons partsevne ved genopførelse på sanktionsliste	14.06.2017

§ 5 Fornyet gennemgang og delisting: sondringen mellem oprindelig opførelse og opretholdelse

Den vigtigste strukturelle indsigt i hele sanktionsretten er sondringen mellem **den oprindelige opførelse** efter art. 1, stk. 4, og **opretholdelsen** ved den periodiske gennemgang efter art. 1, stk. 6, i fælles holdning 2001/931, der lyder:

Navnene på personer og enheder, der er opført på listen i bilaget, underkastes med regelmæssige mellemrum og mindst en gang hvert halve år en fornyet gennemgang for at sikre, at det stadig er berettiget at bevare deres navne på listen.

Rådet er ikke bundet til nye nationale afgørelser. I [C-599/14 P](#) underkendte Domstolen Retten på dette punkt:

Ved at opstille et sådant krav overførte Retten det krav om en sådan afgørelse, der er fastsat i artikel 1, stk. 4, i fælles holdning 2001/931 alene med henblik på den oprindelige opførelse af en person eller enhed på den nævnte liste, til den fornyede gennemgang, der påhviler Rådet i henhold til artikel 1, stk. 6, i denne fælles holdning.

Domstolen gav tre grunde: der findes ingen mekanisme i EU-retten, der kan tvinge medlemsstaternes myndigheder til at træffe nye nationale afgørelser med henblik på gennemgangen, og princippet om loyalt samarbejde i [TEU artikel 4, stk. 3](#) giver ikke Rådet en sådan beføjelse (præmis 66); den berørte er tilstrækkeligt beskyttet gennem adgangen til Unionens retsinstanser, der prøver både begrundelsens tilstrækkelighed og dens materielle rigtighed (præmis 70-71); og i tilfælde af indsigelse påhviler det Rådet at godtgøre, at de påståede omstændigheder er velbegrundede (præmis 71). Rådet må altså anvende andre kilder, herunder offentligt tilgængelige oplysninger – men bærer da bevisbyrden. Samme resultat blev nået i den parallelle sag [C-79/15 P](#), hvor Domstolen fastslog, at Rådet ikke skal indhente nye nationale afgørelser ved den periodiske gennemgang.

Men ændrede omstændigheder udløser en ajourføringspligt. Modstykket er en reel forpligtelse.

Udgangspunktet er, at opretholdelse i det væsentlige er en forlængelse af den oprindelige opførelse, og at Rådet kan opretholde listeføringen, hvis risikoen for involvering i terrorhandlinger fortsat består (præmis 51). Der skal tages behørigt hensyn til den videre skæbne for den nationale afgørelse, navnlig om den er ophævet eller trukket tilbage (præmis 52). Men:

Rådet er forpligtet til at støtte opretholdelsen af denne person eller enhed på listen på en ajourført vurdering af situationen, idet det herved skal tage hensyn til de seneste faktiske forhold, der godtgør, at risikoen fortsat foreligger.

Dette blev afgørende for LTTE. Der var gået lang tid fra de britiske afgørelser (2001) over den oprindelige opførelse (2006) til de omtvistede retsakter (2011-2014), og LTTE havde lidt et militært nederlag i maj 2009. De britiske afgørelser udgjorde derfor ikke længere i sig selv et tilstrækkeligt grundlag.

Begrundelsesmanglen efter nederlaget. Domstolen tilføjede en selvstændig annullationsgrund. Rådet havde i den første og anden gennemførelsesforordning nævnt tre angivelige terrorhandlinger begået mellem 27. april og 12. juni 2010 – altså *efter* nederlaget – men fjernede disse henvisninger i den tredje til ottende forordning som »en ajourføring«. Den sidste terrorhandling nævnt i disse forordninger fandt sted 12. april 2009, før nederlaget. Alligevel fastholdt Rådet vurderingen om, at LTTE formentlig ville fortsætte terrorangreb:

Henset til den omstændighed, at dette militære nederlag udgjorde en vigtig ændring af omstændighederne, der kunne rejse tvivl om, hvorvidt LTTE's involvering i terroraktiviteter fortsat bestod, skulle Rådet i den nævnte begrundelse have angivet de forhold, der kunne understøtte denne vurdering.

Begrundelsesmanglen ramte dermed samtlige otte gennemførelsesforordninger, og Rådets appel blev forkastet.

Betydningen af ændrede faktiske omstændigheder for gyldigheden af en terrorlisteopførelse blev prøvet igen – denne gang ad præjudiciel vej – i [C-458/15](#), der angik gyldigheden af opførelsen på grundlag af forordning nr. 501/2009 om gennemførelse af art. 2, stk. 3, i forordning nr. 2580/2001.

Spørgsmål	Oprindelig opførelse (art. 1, stk. 4)	Opretholdelse (art. 1, stk. 6)

Kræves national afgørelse fra kompetent myndighed?	Ja	Nej
Kan tredjelandsafgørelse bruges?	Ja, efter kontrol af retten til forsvar og effektiv domstolsbeskyttelse	Kontrolpligten gælder tilsvarende
Kan offentligt tilgængelige kilder bruges?	Nej som selvstændigt grundlag	Ja, men Rådet bærer bevisbyrden ved indsigelse
Virkning af væsentligt ændrede omstændigheder	—	Udløser pligt til ajourført vurdering og til at angive grundlaget i begrundelsen

PRAKSIS	EU-Domstolen · Gyldigheden af terrorliste-opførelse: Rådets begrundelsespligt og betydningen af ændrede faktiske omstændigheder for LTTE	20.06.2019
	EU-Domstolen · Vurdering af terrorlisteføring: Krav til begrundelse ved fornyet indefrysning af midler og anvendelse af afgørelser fra tredjelande	25.07.2017
	EU-Domstolen · Betingelser for opretholdelse på EU's terrorliste: Rådet skal ikke indhente nye nationale afgørelser ved periodisk gennemgang af indefrysning af midler	25.07.2017

§ 6 Terrorbegrebet, væbnet konflikt og selvbestemmelsesret som forsvar mod listeføring

En tilbagevendende indsigelse mod terrorlisteføring er, at de påberåbte handlinger er begået som led i en væbnet konflikt og derfor skal bedømmes efter den humanitære folkeret snarere end efter EU's terrorbegreb – eller at de udgør legitim udøvelse af folkenes selvbestemmelsesret.

Spørgsmålet blev forelagt Domstolen i [C-158/14](#), der netop angik fortolkningen af »terrorhandling« i relation til væbnede konflikter og den humanitære folkeret i LTTE-sammenhæng – og dermed rækkevidden af EU's sanktioner mod terrorfinansiering.

Den mest udviklede stillingtagen findes i de to parallelle PKK-domme af 13. marts 2025. I [C-44/23 P](#) behandlede Domstolen selvbestemmelse og væbnet konflikt som forsvar mod terrorstempling, og i [C-72/23 P](#) forholdet mellem selvbestemmelse og definitionen af terrorhandling ved opretholdelsen af PKK på listen. Sagerne knytter dermed an til den linje, der blev udstukket i [C-46/19 P](#) om rækkevidden af begrundelsespligten ved opretholdelse.

Mønsteret på tværs af LTTE- og PKK-sagerne er tydeligt: indsigelser mod selve terror kvalifikationen har haft vanskeligt ved at trænge igennem, mens indsigelser rettet mod **begrundelsens tilstrækkelighed** og mod **manglende ajourføring ved ændrede omstændigheder** gentagne gange har ført til annullation. Det er en processuel snarere end en materiel retsbeskyttelse – men i praksis en effektiv en, fordi en annulleret gennemførelsesforordning tvinger Rådet til at gøre arbejdet forfra på et ajourført grundlag.

Det materielle terrorstrafansvar og terrorfinansiering behandles i praksisoversigten om [terrorisme](#).

PRAKSIS	EU-Domstolen · PKK mod Rådet: Selvbestemmelse og væbnet konflikt som forsvar mod terrorstempling	13.03.2025
	EU-Domstolen · Opretholdelse af PKK på EU's terrorliste: Forholdet mellem selvbestemmelse og definitionen af terrorhandling	13.03.2025
	EU-Domstolen · EU-Domstolens afgørelse om opretholdelse af PKK på EU's terrorliste og rækkevidden af Rådets begrundelsespligt	22.04.2021

Indefrysningens rækkevidde: »tilhørende«, kontrol, tredjemand og trusts

Listeføringen er kun halvdelen af historien. Den anden halvdel er, hvor langt indefrysningen faktisk rækker – over for hvilke aktiver, hvilke mellemmand og hvilke retlige konstruktioner.

Forbuddet mod at stille midler til rådighed rammer også garantikæder. I C-168/17 tog Domstolen stilling til bankgarantier og forbuddet mod at stille pengemidler til rådighed for sanktionerede enheder under Libyen-regimet i [forordning \(EU\) nr. 204/2011](#). Konstruktionen var en flerleddet kæde: en ungarsk entreprenør havde over for en libysk bygherre (HIB) stillet bankgarantier gennem en libysk bank (Sahara Bank), som igen krævede modgarantier fra ungarske banker. HIB blev opført på sanktionslisten i bilag III med virkning fra 11. marts 2011 og Sahara Bank fra 22. marts 2011; Sahara Bank blev slettet igen den 2. september 2011, mens HIB forblev listeført. Sagen illustrerer, at indefrysningsregimet griber ind i civilretlige kontraktkæder, som parterne har indrettet sig efter i god tro længe før udpegningen.

Indefrosne midler kan ikke gøres til genstand for retssikrende foranstaltninger uden tilladelse. I C-340/20 fastslog Domstolen – med udgangspunkt i art. 7 i [forordning \(EF\) nr. 423/2007](#) og art. 23 i [forordning \(EU\) nr. 267/2012](#) om Iran – at en kreditor ikke uden forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed kan foretage retssikrende skridt mod indefrosne aktiver. Indefrysningen beskytter altså ikke blot mod frivillige dispositioner, men også mod kreditorforfølgning.

Ejerskabets overgang har et præcist tidspunkt. C-753/21 angik overgangstidspunktet for ejerskabet over indefrosne irakiske aktiver fra sanktionerede enheder til den irakiske stat – et spørgsmål med direkte betydning for, hvem der kan råde, og hvem der kan søge midlerne frigivet.

Trusts gennemskues. Den nyeste og mest vidtgående udvikling er de to parallelle domme af 21. maj 2026. I C-483/23 fastslog Domstolen, at aktiver i en trust stiftet af en sanktioneret person kan indefrys, idet begreberne »tilhørende« og »kontrol« fortolkes bredt under Ukraine-sanktionsforordningen. Og i C-428/24 fastslog Domstolen, at aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede, og at frynsningen er berettiget trods en compliance-klausul. Retsstillingen er dermed, at formelle ejerstrukturer og kontraktuelle sanktionsforbehold ikke i sig selv afskærer indefrysning.

Men rækkevidden har grænser. Modstykket er C-109/23, hvor Domstolen fastslog, at notarydelser og tolkebistand i forbindelse med ejendomshandel for russiske enheder ikke er omfattet af EU-sanktionerne mod juridisk rådgivning i art. 5n i [forordning \(EU\) nr. 833/2014](#), sammenholdt med art. 2 i [forordning \(EU\) nr. 269/2014](#). Forbudsbestemmelser i sanktionsforordninger skal altså fortolkes efter deres ordlyd og formål – ikke udvidende.

Om bankers og advokaters screening og efterlevelse i praksis, se [hvidvask](#).

PRAKSIS	EU-Domstolen · EU-Domstolen: Aktiver i trust stiftet af sanktioneret person kan indefrys – "tilhørende" og "kontrol" fortolkes bredt under Ukrainesanktionsforordningen	21.05.2026
	EU-Domstolen · Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frynsning berettiget trods compliance-klausul	21.05.2026

EU-Domstolen · Notarydelser og tolkebistand i forbindelse med ejendomshandel for russiske enheder er ikke omfattet af EU-sanktioner mod juridisk rådgivning	05.09.2024
EU-Domstolen · Ejerskab over indefrosne irakiske aktiver: Overgangstidspunktet fra sanktionerede enheder til den irakiske stat	15.12.2022
EU-Domstolen · Restriktive foranstaltninger mod Iran: Forbud mod retssikrende foranstaltninger på indefrosne aktiver uden tilladelse	11.11.2021
EU-Domstolen · Restriktive foranstaltninger mod Libyen: Bankgarantier og forbuddet mod at stille pengemidler til rådighed for sanktionerede enheder	17.01.2019

§ 8 Institutionel kompetence: TEU art. 29 over for TEUF art. 215 og FUSP-undtagelsen i TEUF art. 275

Et selvstændigt angrebepunkt mod sanktionsretsakter er, at Rådet har valgt forkert hjemmel eller forkert beslutningsprocedure – typisk med det argument, at en foranstaltning reelt er en FUSP-vedtagelse, der kræver enstemmighed efter [TEU artikel 29](#), men er vedtaget med kvalificeret flertal efter [TEUF artikel 215, stk. 2](#).

Dette blev afklaret i [C-805/24 P](#). Ægteparret Timchenko, hvis midler blev indefrosset i 2022 efter art. 2 i forordning nr. 269/2014, anfægtede den ved forordning (EU) 2022/1273 indførte art. 9, stk. 2, hvorefter sanktionerede personer aktivt skal indberette midler under en medlemsstats jurisdiktion og samarbejde om efterprøvning – med den virkning, at manglende indberetning anses for deltagelse i omgåelse og kan straffes. Appellanterne gjorde gældende, at indberetningspligten var en selvstændig restriktiv foranstaltning, som ikke var foreskrevet i FUSP-afgørelse 2014/145, og at Rådet derfor havde omgået enstemmighedskravet. Retten frifandt Rådet i T-644/22, og Domstolen forkastede appellen.

Domstolens ræsonnement hviler på funktionsfordelingen mellem de to hjemler:

[De forordninger...] udgør det instrument, som skal give virkning til afgørelserne inden for EU [...] samt for bl.a. at sikre en ensartet anvendelse heraf i alle medlemsstaterne.

Heraf følger tre præciseringer. For det første er indberetningspligten **ikke** en ny, selvstændig restriktiv foranstaltning, men en gennemførelsesforanstaltning, hvis formål er at sikre, at selve indefrysningen kan administreres effektivt og ikke omgås. For det andet er art. 215, stk. 2, ikke begrænset til at give virkning til undladelsespligter – bestemmelsen hjemler også aktive handlepligter, når de er nødvendige for en ensartet og effektiv anvendelse af sanktionen. For det tredje indebærer [TEU artikel 24](#) og udgangspunktet om, at gennemførelsen af FUSP ligger hos medlemsstaterne, ikke, at Rådet fratages muligheden for at harmonisere gennemførelsen via EU-lovgivning; medlemsstaterne skal sikre gennemførelsen nationalt under overholdelse af de ensartede rammer, Rådet har fastsat.

Domstolsprøvelsens hjemmel. Individuelle restriktive foranstaltninger prøves ved annulationssøgsmål efter [TEUF artikel 263](#). Selv om [TEUF artikel 275](#) som udgangspunkt afskærer Domstolens kompetence på FUSP-området, indeholder bestemmelsen netop en undtagelse for prøvelse af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer. Det er denne undtagelse, der bærer hele den praksis, som er gennemgået ovenfor. Sideløbende kan der begæres udsættelse og foreløbige forholdsregler efter [TEUF artikel 278](#) og [artikel 279](#).

En processuel begrænsning følger af almindelige principper: retsakter, der alene er forberedende og ikke skaber bindende retsvirkninger, kan ikke anfægtes selvstændigt, men må angribes sammen med den endelige afgørelse. Om traktathjemmel og folkerettens stilling i dansk forfatningsret, se [traktatindgåelse og folkerettens stilling](#).

PRAKSIS **EU-Domstolen** · EU-Domstolens stadfæstelse af indberetningspligt for sanktionerede personer under EU's indefrysningsordning 16.10.2025

§ 9 Humanitære undtagelser og dispensationsadgang via national kompetent myndighed

Indefrysning er et bredt og upræcist instrument, og EU har derfor gradvist bygget humanitære ventiler ind i regimerne – dels generelle undtagelser i selve forordningerne, dels en dispensationsadgang hos den nationale kompetente myndighed.

På terrorområdet blev der ved [forordning \(EU\) 2024/669 af 19. februar 2024](#) indført nye regler om humanitære undtagelser i forordning (EF) nr. 2580/2001, og undtagelsen blev forlænget ved [forordning \(EU\) 2025/205 af 30. januar 2025](#). Regimet er senest justeret ved [forordning \(EU\) 2026/456](#). Den tværgående humanitære undtagelse findes i [forordning \(EU\) 2023/720](#).

Tilsvarende ventiler findes i de geografiske regimer. På Ukraine/Rusland-området har Rådet bl.a. vedtaget [forordning \(EU\) 2026/1336 af 15. juni 2026](#) om midlertidige undtagelser fra Ukraine-restriktionerne for kritiske komponenter. På Hamas/PIJ-området er grundretsakten [forordning \(EU\) 2024/386](#), og på kemiske våben-området [forordning \(EU\) 2018/1542](#).

Dispensation forudsætter tilladelse – ikke egen vurdering. Praksis er streng med hensyn til, at undtagelser skal aktiveres gennem den kompetente myndighed og ikke kan påberåbes ensidigt af den private aktør. Det illustreres af [C-340/20](#), hvor forbuddet mod retssikrende foranstaltninger på indefrosne aktiver netop gjaldt »uden tilladelse«. Og [C-428/24](#) viser, at en privat compliance-klausul ikke i sig selv gør frysningen uberettiget – den kontraktuelle selvregulering erstatter ikke myndighedens tilladelse.

Hvem er den kompetente myndighed i Danmark? Kompetencefordelingen fremgår af de bekendtgørelser, der udmønter regimerne. Af [bekendtgørelsen for Grønland om restriktive foranstaltninger mod Rusland og Belarus på Erhvervsministeriets område](#) ses mønstret tydeligt: kompetencen er fordelt mellem **Finanstilsynet** og **Erhvervsstyrelsen** afhængigt af, hvilken artikel i grundforordningen der er tale om, og for enkelte bestemmelser deles den mellem Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen, Patent- og Varemærkestyrelsen og Søfartsstyrelsen. Tilsynskompetencen er tilsvarende fordelt, jf. [§ 109](#).

PRAKSIS **EU-Domstolen** · Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frysning berettiget trods compliance-klausul 21.05.2026

EU-Domstolen · Restriktive foranstaltninger mod Iran: Forbud mod retssikrende foranstaltninger på indefrosne aktiver uden tilladelse 11.11.2021

§ 10 National administrativ håndhævelse: Erhvervsstyrelsens påbud, offentliggørelse, skibsregistret og udbud

Ved siden af den strafferetlige hjemmel i [straffelovens § 110 c](#) findes et selvstændigt administrativt håndhævelseslag, der i praksis er det, virksomheder og rådgivere møder først.

Påbud efter hvidvaskloven. Efter [hvidvasklovens § 60](#) kan Erhvervsstyrelsen inden for en fastsat frist påbyde de virksomheder og personer, der er nævnt i lovens § 1, stk. 1, nr. 14-17 og 21, at foretage de nødvendige

foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse af bl.a. »Europa-Parlamentets og Rådets forordninger indeholdende regler om finansielle sanktioner mod lande, personer, grupper, juridiske enheder eller organer«. Manglende efterlevelse af EU's sanktionsforordninger er dermed ikke kun et strafferetligt spørgsmål, men udløser en direkte administrativ reaktionsmulighed.

Offentliggørelse som selvstændig sanktion. Reaktionen efter § 60 skal som udgangspunkt offentliggøres på Erhvervsstyrelsens hjemmeside med angivelse af den juridiske eller fysiske persons navn, jf. [hvidvasklovens § 62, stk. 1](#). Offentliggørelsen indebærer en betydelig omdømmemæssig byrde og er derfor omgærdet af retssikkerhedsgarantier:

- Reaktionen forbliver på hjemmesiden i 5 år, mens personoplysninger kun må forblive i det nødvendige tidsrum, jf. [§ 62, stk. 2](#).
- Navngivning af fysiske personer kan kun ske ved alvorlige, gentagne eller systematiske overtrædelser af de i [§ 62, stk. 3](#) opregnede bestemmelser.
- Indbringes reaktionen for **Erhvervsankenævnet** eller domstolene, skal dette fremgå af offentliggørelsen, og resultatet skal offentliggøres hurtigst muligt, jf. [§ 62, stk. 4](#).
- Offentliggørelse kan undlades, hvis den vil medføre uforholdsmæssig stor skade for virksomheden, eller hvis efterforskningsmæssige hensyn taler imod, jf. [§ 62, stk. 6](#) – en indbygget proportionalitetsvurdering.
- Ved påtaleopgivelse, tiltalefrafald eller frifindende dom skal Erhvervsstyrelsen efter anmodning offentliggøre oplysning herom, og ved endelig afslutning fjerne alle oplysninger om overgivelsen til politimæssig efterforskning, jf. [§ 62, stk. 8](#).

Skibsregistret. Søloven fik i 2017 to bestemmelser, der gør skibsregistrator til sanktionsmyndighed. Efter [sølovens § 11 a](#) kan skibsregistrator træffe afgørelse om, at skibe omfattet af restriktive foranstaltninger – eller ejet af fysiske eller juridiske personer omfattet heraf, besluttet af FN eller EU – ikke kan optages i et dansk skibsregister. Efter [§ 17 a](#) kan skibsregistrator udslette et allerede registreret skib på samme grundlag, ligesom registrator kan nægte udslettelse, hvis skibet må antages at skulle registreres i et land omfattet af restriktive foranstaltninger. Bestemmelserne blev indsat ved ændringsloven af 20. december 2017 om ansvarsbegrænsningsbeløb ved vragsjernelse, gennemførelse af internationale sanktioner vedrørende skibsregistrering m.v. ([L 7, 2017-18](#)) med ikrafttræden 1. januar 2018, og formålet var efter forarbejderne at opfylde Danmarks folkeretlige forpligtelser. Bemærk, at afgørelserne er fakultative (»kan«) – hvilket forudsætter en konkret, proportionalitetspræget vurdering.

Offentlige kontrakter. Endelig indeholder [§ 25 c i lov om Klagenævnet for Udbud](#) en bemyndigelse, hvorefter erhvervsministeren kan fastsætte regler med henblik på administrationen af EU's økonomiske sanktioner over for tredjelande i forhold til offentlige kontrakter, herunder håndhævelse af sanktionerne. Udelukkelse fra udbud behandles nærmere i [udbudsret](#).

LOV

[Hvidvaskloven § 60](#)

[Hvidvaskloven § 62, stk. 1-8](#)

[Lov om Klagenævnet for Udbud § 25c](#)

[Søloven § 11a](#)

[Søloven § 17a](#)

§ 11 Sammenfatning: hvor sagerne vindes og tabes

Praksis tegner et konsistent billede af et regime, hvor **materielle** indsigelser sjældent bærer, mens **processuelle** indsigelser gentagne gange fælder retsakterne.

Det, der sjældent virker:

- At bestride selve terror kvalifikationen med henvisning til væbnet konflikt eller selvbestemmelsesret – jf. [C-158/14](#), [C-44/23 P](#) og [C-72/23 P](#).
- At kræve nye nationale afgørelser ved hver fornyet gennemgang – udtrykkeligt afvist i [C-599/14 P](#) og [C-79/15 P](#).
- At anfægte hjemmelsvalget mellem TEU art. 29 og TEUF art. 215 for gennemførelsesforanstaltninger – forkastet i [C-805/24 P](#).
- At påberåbe sig formelle ejerstrukturer eller kontraktuelle compliance-klausuler mod indefrysning – jf. [C-483/23](#) og [C-428/24](#).

Det, der virker:

- At påvise, at Rådet ikke i **selve retsakten** har godtgjort sin kontrol af en tredjeflandsafgørelses respekt for retten til forsvar og effektiv domstolsbeskyttelse – den ene af de to annullationsgrunde i [C-599/14 P](#).
- At påvise en **vigtig ændring af de faktiske omstændigheder**, som Rådet ikke har adresseret i begrundelsen – den anden og selvstændige annullationsgrund samme sted, og temaet i [C-458/15](#).
- At påvise, at begrundelsen mangler individuelle, specifikke og konkrete grunde efter Kadi II-standarden, jf. [C-19/16 P](#).
- At læse forbudsbestemmelserne efter deres ordlyd og formål frem for udvidende – jf. [C-109/23](#).

Faldgruber for procesføreren. [C-19/16 P](#) er en advarsel på to punkter: et anbringende om ejendomsret efter [chartrets artikel 17](#) skal faktisk udbygges retligt i stævningen og kan ikke reddes ved henvisning til bilag; og en listeført organisation, der opløses under sagen, mister sin partsevne, medmindre retssuccessorer træder ind. Den, der fører delisting-sag for en enhed under afvikling, bør sikre sig successionen i tide.

Retningen fremad. Dansk ret er på det administrative og strafferetlige plan blevet strammet betydeligt: strafferammen i [§ 110 c, stk. 2](#) er hævet til 5 år, henholdsvis 8 år under særligt skærpende omstændigheder, anvendelsesområdet i [stk. 3](#) er udvidet fra »forordninger« til »Rådets foranstaltninger«, og våbenembargoer er selvstændigt kriminaliseret i [stk. 4 og 5](#) – alt sammen uden at Danmark er bundet af [sanktionsdirektivet \(EU\) 2024/1226](#). På EU-plan bevæger praksis sig mod en bredere forståelse af indefrysningens rækkevidde, samtidig med at begrundelses- og ajourføringskravene fastholdes som den reelle retsbeskyttelse for den listeførte.

LOV	Straffeloven § 110c, stk. 2-5	
PRAKSIS	EU-Domstolen · EU-Domstolen: Aktiver i trust stiftet af sanktioneret person kan indefrysnes – "tilhørende" og "kontrol" fortolkes bredt under Ukrainesanktionsforordningen	21.05.2026
	EU-Domstolen · Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frysning berettiget trods compliance-klausul	21.05.2026
	EU-Domstolen · EU-Domstolens stadfæstelse af indberetningspligt for sanktionerede personer under EU's indefrysningsordning	16.10.2025
	EU-Domstolen · PKK mod Rådet: Selvbestemmelse og væbnet konflikt som forsvar mod terrorstempling	13.03.2025
	EU-Domstolen · Opretholdelse af PKK på EU's terrorliste: Forholdet mellem selvbestemmelse og definitionen af terrorhandlinger	13.03.2025

EU-Domstolen · Notarydelser og tolkebistand i forbindelse med ejendomshandel for russiske enheder er ikke omfattet af EU-sanktioner mod juridisk rådgivning	05.09.2024
EU-Domstolen · Gyldigheden af terrorliste-opførelse: Rådets begrundelsespligt og betydningen af ændrede faktiske omstændigheder for LTTE	20.06.2019
EU-Domstolen · Vurdering af terrorlisteføring: Krav til begrundelse ved fornyet indefrysning af midler og anvendelse af afgørelser fra tredjelande	25.07.2017
EU-Domstolen · Betingelser for opretholdelse på EU's terrorliste: Rådet skal ikke indhente nye nationale afgørelser ved periodisk gennemgang af indefrysning af midler	25.07.2017
EU-Domstolen · EU-terrorlister: Krav til Kommissionens revisionsprocedure og juridisk persons partsevne ved genopførelse på sanktionsliste	14.06.2017
EU-Domstolen · EU's sanktioner mod terrorfinansiering: Fortolkning af 'terrorhandling' i relation til væbnede konflikter og humanitær folkeret (LTTE-sagen)	13.03.2017

REFERENCE Lovgrundlag 7 paragraffer

Hvidvaskloven § 60	Hvidvaskloven § 62	stk. 1
Lov om Klagenævnet for Udbud § 25c	Lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt § 1	stk. 1
Straffeloven § 110c	Søloven § 11a	stk. 2, 3
Søloven § 17a		

MATERIALE Citerede afgørelser 18 afgørelser

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL			18
21.05.2026	EU-Domstolen: Aktiver i trust stiftet af sanktioneret person kan indefrysnes – "tilhørende" og "kontrol" fortolkes bredt under Ukrainesanktionsforordningen	C-483/23	
21.05.2026	Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frysning berettiget trods compliance-klausul	C-428/24	
16.10.2025	EU-Domstolens stadfæstelse af indberetningspligt for sanktionerede personer under EU's indefrysningsordning	C-805/24	
13.03.2025	PKK mod Rådet: Selvbestemmelse og væbnet konflikt som forsvar mod terrorstempling	C-44/23	
13.03.2025	Opretholdelse af PKK på EU's terrorliste: Forholdet mellem selvbestemmelse og definitionen af terrorhandlinger	C-72/23	
05.09.2024	Notarydelser og tolkebistand i forbindelse med ejendomshandel for russiske enheder er ikke omfattet af EU-sanktioner mod juridisk rådgivning	C-109/23	
15.12.2022	Ejerskab over indefrosne irakiske aktiver: Overgangstidspunktet fra sanktionerede enheder til den irakiske stat	C-753/21	

23.11.2021	Stadfæstelse af restriktive foranstaltninger mod terrorisme og krav om underskrift på den individuelle begrundelse	C-833/19
11.11.2021	Restriktive foranstaltninger mod Iran: Forbud mod retssikrende foranstaltninger på indefrosne aktiver uden tilladelse	C-340/20
22.04.2021	EU-Domstolens afgørelse om opretholdelse af PKK på EU's terrorliste og rækkevidden af Rådets begrundelsespligt	C-46/19
01.10.2020	Domstolen stadfæster sanktioner mod det syriske teleselskab Syriatel på grund af tilknytning til Makhoul-familien	C-159/19
10.09.2020	EU-domstolen stadfæster opretholdelsen af Hamas på listen over terrororganisationer: Krav til kompetente myndigheder og begrundelse for indefrysning af midler	C-122/19
20.06.2019	Gyldigheden af terrorliste-opførelse: Rådets begrundelsespligt og betydningen af ændrede faktiske omstændigheder for LTTE	C-458/15
17.01.2019	Restriktive foranstaltninger mod Libyen: Bankgarantier og forbuddet mod at stille pengemidler til rådighed for sanktionerede enheder	C-168/17
25.07.2017	Vurdering af terrorlisteføring: Krav til begrundelse ved fornyet indefrysning af midler og anvendelse af afgørelser fra tredjelande	C-599/14
25.07.2017	Betingelser for opretholdelse på EU's terrorliste: Rådet skal ikke indhente nye nationale afgørelser ved periodisk gennemgang af indefrysning af midler	C-79/15
14.06.2017	EU-terrorlister: Krav til Kommissionens revisionsprocedure og juridisk persons partsevne ved genopførelse på sanktionsliste	C-19/16
13.03.2017	EU's sanktioner mod terrorfinansiering: Fortolkning af 'terrorhandling' i relation til væbnede konflikter og humanitær folkeret (LTTE-sagen)	C-158/14

FORARBEJDE Betænkninger

1 reference

Betænkning om Dansk straffemyndighed

nr. 1488 · 2007 · Justitsministeriet

05

PRAKSISOVERSIGT · INTERNATIONAL RET

Praksisoversigt over sanktionsovertrædelser (Rusland, Iran, Nordkorea)

Straffelovens § 110 c, EU-forordningerne 833/2014, 269/2014, 267/2012 og 2017/1509 – gerningsindhold, omgåelse og strafudmåling

Version 2 · Opdateret 7. sep. 2026 · 32 afgørelser · 2016–2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Overtrædelse af internationale sanktioner straffes i Danmark efter straffelovens § 110 c, der er en blankostrafbestemmelse: gerningsindholdet hentes i FN-anordninger udstedt efter FN-loven og i Rådets restriktive foranstaltninger vedtaget med hjemmel i TEUF artikel 215 – i praksis navnlig Rusland-forordningerne 833/2014 og 269/2014, Iran-forordning 267/2012 og Nordkorea-forordning 2017/1509. Ved lov nr. 731 af 20. juni 2025 (restriktive foranstaltninger) blev strafferammen hævet fra fængsel indtil 4 måneder til fængsel indtil 5 år – og indtil 8 år under særligt skærpende omstændigheder – samtidig med at bestemmelsen blev udvidet til alle typer rådsretsakter og til våbenembargoer. Fortolkningen af selve forbuddene ligger hos EU-Domstolen, hvis praksis konsekvent lægger en bred, formålsbestemt læsning til grund, så indirekte rådighed, mellemmandskonstruktioner, trusts og tredjelandsled ikke kan bruges til at omgå foranstaltningerne. Denne oversigt samler retsgrundlaget, EU-Domstolens fortolkningspraksis og de danske håndhævelses- og strafudmålingsrammer.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Straffelovens § 110 c er en blankostrafbestemmelse: gerningsindholdet bestemmes af FN-anordninger (stk. 2) og af Rådets restriktive foranstaltninger vedtaget efter TEUF artikel 215 (stk. 3) – ikke af straffeloven selv.
- 02** Strafferammen for både FN- og EU-sanktionsovertrædelser er siden 22. juni 2025 fængsel indtil 5 år og indtil 8 år under særligt skærpende omstændigheder; uagtsomme overtrædelser af stk. 2-5 straffes med indtil 3 års fængsel.
- 03** Hævningen af normalstrafferammen fra 4 måneder til 5 år betyder samtidig, at forsøg nu er strafbart efter straffelovens § 21, stk. 3, og at forsøgs- og medvirkensansvar får selvstændig betydning i omgælseskonstruktioner.
- 04** Blankostrafbestemmelsen kan kun bære straf, hvis det underliggende forbud har fornøden lovhjemmel og fortsat tjener det beskyttelsesformål, bestemmelsen angiver – Højesteret frifandt i AM2023.06.22H for overtrædelse af § 110 c, stk. 1, fordi flagbekendtgørelsen manglede lovhjemmel.

- 05** Indefrysningskravet i forordning 269/2014 artikel 2, stk. 1, rammer ikke kun formelt ejerskab, men enhver retlig eller faktisk situation, hvor den listeførte kan bruge, drage fordel af, råde over eller øve indflydelse på midlerne.
- 06** Aktiver i en diskretionær trust kan 'tilhøre' eller være 'kontrolleret af' en sanktioneret begunstiget, og en compliance-klausul i trustdokumentet, der forbyder udlodning, afskærer ikke i sig selv indefrysning.
- 07** Bevisbyrden for ejerskab, besiddelse eller kontrol påhviler myndigheden og skal løftes med objektive og tilstrækkeligt solide indicier – en generel henvisning til et regimes 'autokratiske og oligarkiske' karakter er ikke nok.
- 08** Begrebet indefrysning fortolkes udvidende: også retssikrende foranstaltninger som udlæg og sikkerhedsstillelse, der blot ændrer midlernes formål, kræver forudgående myndighedstilladelse – uanset at fordringen intet har med sanktionsgrundlaget at gøre.
- 09** Handels- og tjenesteydelsesforbud gælder også, når varerne aldrig føres ind i EU, og forbuddet mod mæglervirksomhed i militært udstyr rammer transaktioner mellem to tredjelande.
- 10** Nationale sanktioner skal være effektive, proportionale og afskrækkende; automatisk konfiskation af hele udbyttet af en forbudt transaktion er forenelig med chartrets artikel 17 og legalitetsprincippet, når de processuelle garantier respekteres.
- 11** Ordvalget i den enkelte forordningsbestemmelse er afgørende for personkredsen: begrebet 'operatør' i artikel 2g i forordning 833/2014 er ikke betinget af erhvervsmæssig eller økonomisk aktivitet, mens 'økonomiske operatører' andre steder netop er det.
- 12** Due diligence er retligt påbudt, ikke frivillig: ordregivere skal foretage en udtømmende undersøgelse ved russiske ledelsesmedlemmer, og Finanstilsynet påser efter hvidvasklovens § 46 f finansielle virksomheders efterlevelse af sanktionsforordningerne.
- 13** Sager om straffelovens § 110 c behandles af National enhed for Særlig Kriminalitet, medmindre PET behandler dem, og påtale sker efter justitsministerens påbud, jf. straffelovens § 110 f.
- 14** Vildfarelse skabt af myndighedernes egne tilkendegivelser kan efter omstændighederne føre til strafbortfald efter straffelovens § 83, jf. § 82, stk. 1, nr. 4, selv om skyldspørgsmålet afgøres mod den tiltalte.

§ 1 Blankostrafbestemmelsen: straffelovens § 110 c som dansk hjemmel for FN- og EU-sanktioner

Dansk sanktionsstrafferet hviler på én central bestemmelse. [Straffeloven § 110 c](#) indeholder efter sin nuværende affattelse seks stykker, hvoraf de tre første afgrænser tre selvstændige hjemmelsspor:

Stykke	Hvad rammes	Underliggende regelgrundlag

Stk. 1	Forbud givet til værn for statens forsvars- eller neutralitetsforanstaltninger	Nationale forbud udstedt »i henhold til lov«
Stk. 2	Bestemmelser til gennemførelse af statens forpligtelser som medlem af FN	Kgl. anordninger efter FN-loven § 1
Stk. 3	Bestemmelser i eller udstedt i medfør af Rådets foranstaltninger efter TEUF artikel 215 (og artikel 352)	EU's sanktionsforordninger
Stk. 4-5	Våbenlovgivning og handel/mæglervirksomhed vedrørende militært udstyr, når forholdet vedrører restriktive foranstaltninger	Våbenloven og EU's fælles liste over militært udstyr

Det er altså EU-forordningen selv – ikke straffeloven – der definerer den strafbare adfærd efter stk. 3. I praksis drejer det sig navnlig om [Rådets forordning \(EU\) nr. 833/2014](#) (sektorielle Rusland-sanktioner), [Rådets forordning \(EU\) nr. 269/2014](#) (indefrysning af listeførte personer og enheder), [Rådets forordning \(EU\) nr. 267/2012](#) om Iran og [Rådets forordning \(EU\) 2017/1509](#) om Den Demokratiske Folkerepublik Korea, der løbende ændres ved nye rådsforordninger og gennemførelsesforordninger.

Forarbejderne til bestemmelsen præciserer rækkevidden. Om stk. 3 anføres det i de almindelige bemærkninger til [L 205 \(2024-25\)](#):

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 siden af straffeloven står de administrative hjemler. [Eksportkontrolloven § 1, stk. 1](#) bemyndiger ministeren til at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for anvendelsen her i landet af EU-forordninger efter TEUF artikel 207 og rådsforanstaltninger efter artikel 215, og [FN-loven § 1, stk. 2](#) giver hjemmel til at fastsætte konfiskation af udbyttet ved overtrædelse af en FN-anordning. FN-lovens § 1, stk. 3, udstrækker udtrykkeligt forholdsreglerne til handlinger foretaget uden for Danmark af personer med dansk indfødsret eller fast ophold her.

Sanktionsregimet sættes i kraft for rigsdelene ved særskilte bekendtgørelser – se f.eks. [bekendtgørelse for Grønland om restriktive foranstaltninger mod Rusland og Belarus på Erhvervsministeriets område](#), der i §§ 109-110 fordeler tilsynet mellem Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen artikel for artikel.

Afgrænsning: eksport af dual-use-produkter uden tilladelse behandles i praksisoversigten [eksportkontrol-dual-use](#); overtrædelser af den lovgivning kan straffes efter [straffeloven § 114 h](#) med fængsel indtil 8 år.

LOV

[Eksportkontrolloven § 1, stk. 1](#)[Lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt § 1, stk. 1-3](#)[Straffeloven § 110c, stk. 1-5](#)[Straffeloven § 114h](#)

Strafskærpelsen i juni 2025: fra 4 måneders til 5 års fængsel – og 8 år under særligt skærpende omstændigheder

§ 2

Den mest indgribende ændring af området i nyere tid er [lov nr. 731 af 20. juni 2025 om ændring af straffeloven \(restriktive foranstaltninger\)](#), der trådte i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende. Loven gennemfører materielt indholdet af **sanktionsdirektivet (direktiv (EU) 2024/1226)**, uanset at direktivet ikke binder Danmark. Af de almindelige bemærkninger fremgår baggrunden:

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 ... Sanktionsdirektivet er således ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Regeringen valgte alligevel at spejle direktivets krav. Ændringerne var fire:

- **Strafferammen i § 110 c, stk. 2** blev hævet fra »4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder ... 4 år« til »5 år eller under særligt skærpende omstændigheder ... 8 år«. Fordi [stk. 3](#) henviser til stk. 2, slår skærpelsen igennem for EU-sanktioner. Justitsministeriet begrundede sidestrafferammen på 8 år med, at »Danmark støtter op om en effektiv håndhævelse af EU's restriktive foranstaltninger, og at det skal sikres, at straffen for overtrædelse af restriktive foranstaltninger har afskrækkende virkning«.
- **Anvendelsesområdet i stk. 3** blev udvidet fra »forordninger« til »Rådets foranstaltninger«, og »tilsvarende sanktioner« blev ændret til »restriktive foranstaltninger«. Ifølge bemærkningerne kan der herefter straffes for overtrædelse af »alle typer af retsakter, der vedtages med hjemmel i de nærmere angivne bestemmelser i traktaterne«, forudsat at de er umiddelbart anvendelige over for strafsubjekterne.
- **Nye [stk. 4](#) og [stk. 5](#)** kriminaliserer overtrædelser af våbenlovgivningen, når de vedrører restriktive foranstaltninger, og – subsidiært hertil – handel, import, eksport, salg, køb, overførsel, transit, transport, mæglervirksomhed og teknisk bistand vedrørende produkter på EU's fælles liste over militært udstyr. Bemærkningerne fastslår, at der efter omstændighederne kan straffes i sammenstød med [straffeloven § 192 a](#) om grov våbenkriminalitet.
- **Uagtsomhedsbestemmelsen** blev flyttet til [stk. 6](#) og skærpet: uagtsomme overtrædelser af stk. 2-5 straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år, mens uagtsomme overtrædelser af stk. 1 fortsat straffes med indtil 2 år.

En ofte overset konsekvens af skærpelsen er processuel. Justitsministeriet fremhæver selv, at løsningen

vil desuden medføre, at der bl.a. kan straffes for forsøg på overtrædelser ... 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.

Forsøgs- og medvirkensansvar efter [straffeloven § 21](#) og [§ 23](#) får dermed reel betydning i sager om afbrudte omgængelseskonstruktioner.

Høringen over lovudkastet ([høring af 7. marts 2025](#)) gav ni svar. Røde Kors anbefalede en udtrykkelig humanitær undtagelsesklausul i § 110 c med henvisning til FN-resolution 2664, men forslaget blev afvist med den begrundelse, at FN og EU allerede indbygger humanitære undtagelser i selve de restriktive foranstaltninger, som paragraffen henviser til. Byretterne og Den Danske Dommerforening pegede på, at sagerne er ressourcekrævende; ministeriet fastholdt, at merudgifterne kan holdes inden for de gældende rammer.

LOV

[Straffeloven § 21, stk. 3](#)[Straffeloven § 23](#)[Straffeloven § 110c, stk. 2-6](#)[Straffeloven § 192a](#)

Grænserne for blankostraf: kravet om lovhjemmel og aktuelt beskyttelsesformål

§ 3

Blankostrafbestemmelser kan kun bære straf, hvis det underliggende forbud både har fornøden hjemmel og fortsat tjener det formål, straffebestemmelsen angiver. Det blev afklaret for [§ 110 c, stk. 1](#) i flagsagen.

En mand i Kolding havde i april 2018 hejst det amerikanske nationalflag på sin private ejendom i anledning af et forestående biltræf. Han blev tiltalt for overtrædelse af § 110 c, stk. 1, jf. flagbekendtgørelsen fra 1915. Byretten frifandt, Vestre Landsret domfældte ved stemmeflertal, og Procesbevillingsnævnet meddelte 3.-instansbevilling, jf. [22/22119](#), fordi sagen rejste principielle spørgsmål om, hvorvidt det historiske flagningsforbud besidder fornøden lovhjemmel.

Højesteret frifandt ved dom af 22. juni 2023, [AM2023.06.22H](#), og gav to selvstændige begrundelser. Om hjemmelskravet:

Højesteret finder ud fra en vurdering af, hvilket hjemmelskrav der i dag må stilles ved indgreb af den pågældende karakter i borgernes rettigheder, at flagbekendtgørelsens forbud mod at flage med fremmede landes nationalflag ikke har den nødvendige hjemmel i resolutionen fra 1833, som blev udstedt af kongen under enevælden, eller i sædvaneretlige betragtninger.

Og om selve gerningsindholdet:

Højesteret finder, at vurderingen af, om en handling kan straffes efter straffelovens § 110 c, stk. 1, ikke kan foretages uden at inddrage, hvad der på gerningstidspunktet må anses for at kunne skade Danmarks forsvars- og neutralitetsforanstaltninger.

Dommen angår stk. 1, ikke sanktionsstykkerne, men den metodiske pointe er direkte overførbart: når straffen for et forhold afhænger af et underliggende administrativt eller folkeretligt forbud, skal både hjemmelskæden og forbuddets aktuelle beskyttelsesformål efterprøves konkret. For § 110 c, stk. 3, er hjemmelskæden derimod solid, fordi EU-forordningerne er umiddelbart anvendelige og selv definerer forbuddene – hvilket netop var grunden til, at 2025-loven ændrede »forordninger« til »Rådets foranstaltninger« med den udtrykkelige forudsætning, at foranstaltningerne skal være »umiddelbart anvendelige over for strafssubjekterne«.

LOV

[Straffeloven § 1](#)[Straffeloven § 110c, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesteret frifinder tiltalt for ulovlig flagning med amerikansk nationalflag – manglende lovhjemmel i flagbekendtgørelsen 22.06.2023

Procesbevillingsnævnet · 3.-instansbevilling om flagning med det amerikanske nationalflag: Lovhjemmel for flagbekendtgørelsen og straffelovens § 110 c, stk. 1 20.01.2023

Kvalificering af "designated persons": tilhørsforhold, besiddelse og kontrol efter forordning 269/2014

§ 4

Kernen i de personrettede sanktioner er [artikel 2, stk. 1, i forordning 269/2014](#), hvorefter alle midler og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af en listeført person, skal indefrys. EU-Domstolen har i 2026 afklaret både begrebets rækkevidde og beviskravet.

I [C-147/25](#) havde den litauiske efterforskningsmyndighed opført selskabet Inter Rao Lietuva AB på en national indefrysningsliste med henvisning til en »forbindelse« til den russiske præsident via en ejerkæde over et finsk og et russisk selskab. Domstolen fastslog for det første, at en national listeopførelse ikke er en selvstændig national sanktion, men alene gennemførelse af Rådets foranstaltninger – og at optagelsen derfor kun er lovlig, hvis den er begrundet i, at aktiverne faktisk tilhører eller besiddes/kontrolleres af en listeført person. For det andet fastslog Domstolen, at bevisbyrden påhviler myndigheden, og at et generelt argument ikke rækker:

En generel konstatering af, at det russiske politiske regime har en "autokratisk og oligarkisk" karakter, der giver sig udslag i en reel, men uformel kontrol med landets erhvervsaktører, udgør IKKE i sig selv et tilstrækkeligt solidt bevis for den konkrete kontrol, som artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 269/2014 kræver.

Uformel kontrol kan derimod bevises ved et bundt af konkrete, præcise og samstemmende indicier, og Rådets »bedste praksis«-dokument (senest dok. nr. 11623/24) med bl.a. 50 %-tærsklen kan anvendes vejledende, men er ikke udtømmende.

Modsat kan en formel afskærmning ikke fritage. I de forenede sager [C-428/24](#) var aktiver – en italiensk gødningsvirksomhed og en luksusyacht til ca. 530 mio. euro – placeret i irrevokable, diskretionære Bermuda-trusts, hvis begunstigede var sanktionerede russiske statsborgere, og hvis stiftelsesdokumenter indeholdt en compliance-klausul, der forbød enhver udlodning til en listeført begunstiget. Domstolen fastslog en bred, formålsbestemt læsning:

Artikel 2, stk. 1, i forordning 269/2014 sigter mod alle retlige og faktiske situationer, hvor en person har et magtforhold, der sætter vedkommende i stand til at bruge midlerne og de økonomiske ressourcer, drage fordel af dem, råde over dem eller øve indflydelse herpå – det være sig direkte eller indirekte.

Compliance-klausulen kunne ikke tillægges afgørende vægt, bl.a. fordi stiftelsesdokumenter ikke er undergivet publicitetsforpligtelse og kan ændres. Domstolen udpegede en række indicier for faktisk kontrol, som den nationale ret skal veje samlet: om trustee eller protektor er betroede personer med tilknytning til den begunstigede, om trustens aktiver primært kanaliseres til selskaber ejet eller kontrolleret af vedkommende, og om selskaber er oprettet eller har skiftet identitet kort tid før sanktionsregimets vedtagelse.

Selve listeføringskriterierne prøves i annulationssporet. Tilknytningskriteriet for familiemedlemmer blev opretholdt i [C-703/23](#) og [C-399/25](#), og i [C-400/25](#) fastslog Domstolen, at kriteriet om at »finansielt støtte« kan omfatte støtte, der ikke ydes direkte af den sanktionerede, men kan tilregnes vedkommende som storaktionær i den bank, der yder støtten. At kriterierne ikke er ubegrænsede, viser [C-413/21](#), hvor opretholdelsen af sanktionerne mod Aisha El-Qaddafi blev annulleret, fordi Rådet ikke havde et tilstrækkeligt aktuelt faktisk grundlag. Tilsvarende kræver [C-72/19](#), at Rådet selvstændigt efterprøver, om en tredjelandetsretsfølgning, der lægges til grund, respekterer retten til forsvar. Ved statusbaserede kriterier – »fremtrædende erhvervsmand« – er bevisskravet lempeligere, jf. [C-241/19](#) og [C-193/15](#), hvor en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier var nok.

LOV	Straffeloven § 110c, stk. 3	
PRAKSIS	EU-Domstolen · EU-Domstolen: National optagelse på sanktionsliste kræver dokumenteret ejerskab, besiddelse eller kontrol – ikke blot vage "forbindelser" til sanktioneret person	03.09.2026
	EU-Domstolen · Rådets sanktioner mod Elena Timchenko for tilknytning til ægtefællen Gennady Timchenko stadfæstet af EU-Domstolen	16.07.2026
	EU-Domstolen · Timchenko-sagen: EU-Domstolen bekræfter Rådets ret til at begrænse unionsborgeres frie bevægelighed under FUSP uafhængigt af opholdsdirektivet	16.07.2026

EU-Domstolen · Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frysning berettiget trods compliance-klausul	21.05.2026
EU-Domstolen · Restriktive foranstaltninger og begrebet "tilknytning" for familiemedlemmer i sager om sanktioner mod Rusland	01.08.2025
EU-Domstolen · Dom om ophævelse af sanktioner mod Aisha El-Qaddafi: Manglende aktuelt faktisk grundlag for opretholdelse på EU's sanktionsliste over Libyen	20.04.2023
EU-Domstolen · Rådets pligt til at efterprøve overholdelse af grundlæggende rettigheder i tredjelande ved indefrysning af midler i Egypten-sagerne	03.12.2020
EU-Domstolen · Domstolens stadfæstelse af restriktive foranstaltninger: Kriteriet om "fremtrædende erhvervsfolk" i Syrien (Haswani-sagen)	09.07.2020
EU-Domstolen · Domstolskontrol med Restriktive Foranstaltninger mod Syrien: Vurdering af Indicier for Økonomisk Støtte til Regimet	06.04.2016

Indirekte rådighed og omgåelse: hvad tæller som at "stille midler til rådighed"

§ 5

Efter [artikel 2, stk. 2, i forordning 269/2014](#) er det forbudt direkte eller indirekte at stille midler eller økonomiske ressourcer til rådighed for listeførte, og [artikel 9](#) forbyder deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller virkning at omgå foranstaltningerne. Netop omgåelsesforbuddet er det, der i praksis udløser dansk strafansvar efter [§ 110 c, stk. 3](#), når handelen føres via tredjeland eller mellemmand.

EU-Domstolen læser indefrysningbegrebet udvidende. I Iran-sagen [C-340/20](#) forsøgte to kreditorer at foretage udlæg i Bank Sepahs indefrosne franske aktiver på grundlag af en dom fra 2007, der intet havde med atomprogrammet at gøre. Domstolen fastslog, at også rene sikringsakter er omfattet:

Sådanne foranstaltninger medfører en ændring af formålet med de indefrosne pengemidler og gør det muligt at anvende de indefrosne økonomiske ressourcer til at opnå pengemidler, produkter eller tjenesteydelser.

Domstolen tilføjede, at det er »ikke blot legitimt, men også absolut nødvendigt«, at definitionerne fortolkes udvidende, netop for at forhindre enhver anvendelse, der gør det muligt at omgå forordningerne og udnytte manglerne ved systemet. Fordringens karakter og alder er uden betydning – en modsat løsning ville indebære »en reel risiko for omgåelse«.

Den samme logik gælder i betalingskæder. I [C-168/17](#) om en garantikæde med to ungarske og to libyske led fastslog Domstolen, at direkte betaling til en sanktioneret libysk bank er forbudt, mens betalinger mellem to EU-banker som udgangspunkt falder uden for forbuddene – medmindre de indirekte kommer den sanktionerede enhed til gode. Det er altså den økonomiske realitet, ikke den formelle betalingsvej, der er afgørende. I [C-753/21](#) præciserede Domstolen omvendt, at indefrysning er en midlertidig, reversibel sikkerhedsforanstaltning, der ikke i sig selv ændrer ejerforholdet.

Sanktionsregimet pålægger også aktive pligter. I [C-805/24](#) stadfæstede Domstolen den indberetningspligt for listeførte, der blev indsat i forordning 269/2014 ved forordning 2022/1273, og forkastede indsigelsen om, at Rådet dermed havde overskredet sine beføjelser. Undtagelsesmekanismen skal derimod udnyttes, før man kan påberåbe sig skade: i [C-526/22](#) blev en begæring om foreløbige forholdsregler afvist, fordi ansøgeren ikke havde forsøgt at anvende sanktionsreglernes egne dispensationsmuligheder, og i [C-384/24](#) behandlede Domstolen frigivelse af indefrosne midler til betaling af sagsgebyrer ved prøvelse af selve indefrysningen.

LOV

[Straffeloven § 110c, stk. 3](#)

EU-Domstolen · EU-Domstolens stadfæstelse af indberetningspligt for sanktionerede personer under sanktionsregimet i forbindelse med foranstaltninger mod Libyen: Bankgaranter og forbudt mod at stille pengemidler til rådighed for sanktionerede enheder (Nordkorea)

16.08.2025
15.08.2025
14.08.2025
13.08.2025
12.08.2025
11.08.2025
10.08.2025
09.08.2025
08.08.2025
07.08.2025
06.08.2025
05.08.2025
04.08.2025
03.08.2025
02.08.2025
01.08.2025
31.07.2025
30.07.2025
29.07.2025
28.07.2025
27.07.2025
26.07.2025
25.07.2025
24.07.2025
23.07.2025
22.07.2025
21.07.2025
20.07.2025
19.07.2025
18.07.2025
17.07.2025
16.07.2025
15.07.2025
14.07.2025
13.07.2025
12.07.2025
11.07.2025
10.07.2025
09.07.2025
08.07.2025
07.07.2025
06.07.2025
05.07.2025
04.07.2025
03.07.2025
02.07.2025
01.07.2025
30.06.2025
29.06.2025
28.06.2025
27.06.2025
26.06.2025
25.06.2025
24.06.2025
23.06.2025
22.06.2025
21.06.2025
20.06.2025
19.06.2025
18.06.2025
17.06.2025
16.06.2025
15.06.2025
14.06.2025
13.06.2025
12.06.2025
11.06.2025
10.06.2025
09.06.2025
08.06.2025
07.06.2025
06.06.2025
05.06.2025
04.06.2025
03.06.2025
02.06.2025
01.06.2025
31.05.2025
30.05.2025
29.05.2025
28.05.2025
27.05.2025
26.05.2025
25.05.2025
24.05.2025
23.05.2025
22.05.2025
21.05.2025
20.05.2025
19.05.2025
18.05.2025
17.05.2025
16.05.2025
15.05.2025
14.05.2025
13.05.2025
12.05.2025
11.05.2025
10.05.2025
09.05.2025
08.05.2025
07.05.2025
06.05.2025
05.05.2025
04.05.2025
03.05.2025
02.05.2025
01.05.2025
30.04.2025
29.04.2025
28.04.2025
27.04.2025
26.04.2025
25.04.2025
24.04.2025
23.04.2025
22.04.2025
21.04.2025
20.04.2025
19.04.2025
18.04.2025
17.04.2025
16.04.2025
15.04.2025
14.04.2025
13.04.2025
12.04.2025
11.04.2025
10.04.2025
09.04.2025
08.04.2025
07.04.2025
06.04.2025
05.04.2025
04.04.2025
03.04.2025
02.04.2025
01.04.2025
31.03.2025
30.03.2025
29.03.2025
28.03.2025
27.03.2025
26.03.2025
25.03.2025
24.03.2025
23.03.2025
22.03.2025
21.03.2025
20.03.2025
19.03.2025
18.03.2025
17.03.2025
16.03.2025
15.03.2025
14.03.2025
13.03.2025
12.03.2025
11.03.2025
10.03.2025
09.03.2025
08.03.2025
07.03.2025
06.03.2025
05.03.2025
04.03.2025
03.03.2025
02.03.2025
01.03.2025
29.02.2025
28.02.2025
27.02.2025
26.02.2025
25.02.2025
24.02.2025
23.02.2025
22.02.2025
21.02.2025
20.02.2025
19.02.2025
18.02.2025
17.02.2025
16.02.2025
15.02.2025
14.02.2025
13.02.2025
12.02.2025
11.02.2025
10.02.2025
09.02.2025
08.02.2025
07.02.2025
06.02.2025
05.02.2025
04.02.2025
03.02.2025
02.02.2025
01.02.2025
31.01.2025
30.01.2025
29.01.2025
28.01.2025
27.01.2025
26.01.2025
25.01.2025
24.01.2025
23.01.2025
22.01.2025
21.01.2025
20.01.2025
19.01.2025
18.01.2025
17.01.2025
16.01.2025
15.01.2025
14.01.2025
13.01.2025
12.01.2025
11.01.2025
10.01.2025
09.01.2025
08.01.2025
07.01.2025
06.01.2025
05.01.2025
04.01.2025
03.01.2025
02.01.2025
01.01.2025

PRAKSIS

§ 6 Handels- og tjenesteydelsesforbud: tredjelandsled, mellemænd og forbuddets personkreds

De sektorielle forbud i [forordning 833/2014](#) rammer bredere, end en formalistisk læsning tilsiger – og det er her, gerningsindholdet ved indirekte handel via tredjeland afgøres.

Mæglervirksomhed uden EU-berøring. I [C-351/22](#) havde et rumænsk selskab formidlet salg af militært udstyr mellem to tredjelande, uden at udstyret nogensinde kom ind i EU. Domstolen (Store Afdeling) fastslog:

Det fremgår af den nævnte bestemmelses ordlyd, og navnlig af anvendelsen af udtrykket »direkte eller indirekte«, at det heri fastsatte forbud finder anvendelse bredt ... uden at denne ordlyd fastsætter en betingelse om indførsel af dette udstyr til en medlemsstats område. (præmis 64)

En indskrænkende fortolkning ville gøre forbuddet illusorisk, fordi det kunne omgås blot ved at lade varerne transitere uden for EU. Dommen er samtidig principiel i kompetencespørgsmålet: Domstolen kan fortolke almenlydige FUSP-foranstaltninger, når Rådet var forpligtet til at gennemføre dem i en forordning efter TEUF artikel 215.

Importforbud uden individuel vurdering. I [C-619/24](#) om beslaglæggelse af en brugt personbil købt i Rusland fastslog Domstolen, at importforbuddet i [artikel 3i](#) ikke kræver bevis for, at netop den enkelte vare giver Rusland betydelige indtægter – lovgiver har allerede foretaget den vurdering ved at optage varen på bilaget. Muligheden for at indregistrere køretøjer, der befandt sig i EU inden en bestemt dato, er en ren registreringsregel og kan ikke legitimere en import, der allerede var forbudt.

Tjenesteydelsesforbud og klientforhold. Omvendt kan forbuddene ikke strækkes ud over deres ordlyd. I [C-109/23](#) fastslog Domstolen, at en tysk notars bekræftelse af et ejendomssalg til et russisk selskab og den hertil hørende tolkebistand ikke er »juridisk rådgivning« efter [artikel 5n, stk. 2](#), fordi notaren optræder som uafhængig offentlig embedsmand og ikke i et klientforhold.

Personkredsen afhænger af ordvalget. I [C-67/25](#) – en tysk straffesag mod tre bloggere, der havde videreformidlet indhold fra RT Germany – fastslog Domstolen, at »operatør« i [artikel 2g, stk. 1](#) omfatter enhver, der er ansvarlig for udbredelsen, uanset om aktiviteten er erhvervsmæssig, og uanset om hjemmesiden alene finansieres af frivillige donationer. Domstolen sammenlignede med artikel 3q, stk. 4, hvor lovgiver udtrykkeligt bruger »økonomiske operatører«, og fastslog, at Kommissionens FAQ ikke kan indskrænke anvendelsesområdet i forhold til bestemmelsens ordlyd. Hverken varighed eller omfang er en betingelse – en modsat løsning ville tilskynde til kunstig opsplitning af udbredelsesaktiviteter.

Udbudsforbuddet. [C-313/24](#) angik [artikel 5k, stk. 1, litra c](#) og et italiensk selskab, hvor to af tre bestyrelsesmedlemmer var russiske statsborgere, mens ejerne ikke var det. Domstolen konstaterede sproglige forskelle mellem versionerne (»efter anvisning« over for »under ledelse af«) og valgte en kontekstuel og teleologisk fortolkning: forbuddet rammer ikke automatisk på grund af direktørernes statsborgerskab, men myndigheden er forpligtet til en udtømmende undersøgelse af ejerskabs- og kontrolstruktur, mellemænd, personlige bånd og risikoen for, at midler omdirigeres til Rusland.

Gyldigheden af selve de sektorielle foranstaltninger er gentagne gange stadfæstet, jf. [C-732/18](#) om Rosneft-koncernen og [C-731/18](#) om Vnesheconombank, hvor kapitalmarkeds- og eksportrestriktionerne blev fundet tilstrækkeligt begrundede og proportionale.

LOV	Straffeloven § 110c, stk. 3	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Personer der driver hjemmeside finansieret af frivillige donationer er "operatør" efter Ruslandsanktionerne (C-67/25)	02.07.2026
	EU-Domstolen · Offentlige udbud og EU's Rusland-sanktioner: Betydningen af russiske statsborgere i selskabsledelsen	12.02.2026
	EU-Domstolen · Fortolkning af importforbud for russiske biler: Omfanget af restriktive foranstaltninger i forordning 833/2014	05.02.2026
	EU-Domstolen · EU-Domstolens kompetence og sanktioner mod Rusland: Forbud mod mæglervirksomhed og konfiskation af udbytte	10.09.2024
	EU-Domstolen · Notarydelser og tolkebistand i forbindelse med ejendomshandel for russiske enheder er ikke omfattet af EU-sanktioner mod juridisk rådgivning	05.09.2024
	EU-Domstolen · EU-Domstolens stadfæstelse af sanktioner mod russiske olieselskaber i lyset af Ukraine-krisen	17.09.2020
	EU-Domstolen · EU-domstolens stadfæstelse af restriktive foranstaltninger mod russiske statsbanker i lyset af Ukraine-krisen	25.06.2020

§ 7 Due diligence for banker, rederier, rådgivere og ordregivere

Sanktionsforordningerne pålægger ikke blot forbud, men også undersøgelsespligter – og forsømte undersøgelser er netop det, der bringer en virksomhed ind i uagtsomhedsstrafferammen i [straffeloven § 110 c, stk. 6](#) med op til 3 års fængsel.

Ordregivere. [C-313/24](#) formulerer den klare standard: myndigheden er »pligtbunden til at foretage en udtømmende undersøgelse« før kontraktindgåelse, hvis ledelsen rummer russiske statsborgere, og undersøgelsen skal dække ejerskabs- og kontrolstruktur inklusive mellemænd, risikoen for omdirigering af midler til Rusland, personlige bånd eller tidligere adfærd (fx nylig afhændelse af andele kort før udbuddet) samt direktørens reelle magt over selskabets finansielle dispositioner. I dansk ret er den administrative håndhævelse af udbudsforbuddet henlagt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. [bekendtgørelse om håndhævelse af EU-sanktioner vedrørende offentlige kontrakter § 3](#), der udpeger styrelsen som national kompetent myndighed for forordningens artikel 5k og giver den kompetence til at meddele tilladelser til tildeling og fortsat gennemførelse af kontrakter. Hjemlen findes i [lov om Klagenævnet for Udbud § 25 c](#), hvorefter erhvervsministeren kan fastsætte regler om administration og håndhævelse af EU's økonomiske sanktioner i forhold til offentlige kontrakter.

Finansielle virksomheder. Efter [hvidvaskloven § 46 f](#) påser Finanstilsynet, at de omfattede virksomheder overholder »forordninger indeholdende regler om finansielle sanktioner mod lande, personer, grupper, juridiske enheder eller organer«, og tilsynets reaktionsmuligheder efter §§ 49, 51 og 55 finder tilsvarende anvendelse på skadesforsikringsselskabers efterlevelse. Sanktionsefterlevelse er dermed ikke alene et strafferetligt, men også et tilsynsmæssigt spørgsmål – med den konsekvens, at et tilsynsforløb og en straffesag kan løbe parallelt.

Kontrolstrukturens indicier. [C-428/24](#) leverer en brugbar tjekliste for compliancefunktioner: unødigt komplekse selskabsstrukturer kombineret med trusts knyttet til sanktionerede personer kan i sig selv udgøre et indicium for kontrol, og det samme gælder selskaber, der er oprettet eller har skiftet identitet kort før

sanktionsregimets vedtagelse. Modstykket findes i [C-147/25](#): bevisbyrden påhviler myndigheden, og den berørte skal ikke føre negativt bevis for foranstaltningens ubegrundethed – men retten kan tage i betragtning, i hvilket omfang selskabet selv har haft mulighed for at fremlægge modbevis for sin uafhængighed.

Sanktionerede ejere og fortsat drift. Et nyt dansk instrument er på vej: ved lov om ændring af eksportkontrolloven, jf. [lov nr. 727 af 1. september 2026](#), indsættes en ny § 1 a, der pålægger virksomheder, som direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af EU-sanktionerede personer, at indføre afskærmende foranstaltninger (»firewalls«), som i praksis afskærer den sanktionerede fra at udøve kontrol. Erhvervsstyrelsen skal godkende foranstaltningerne, kan påbyde dem, kan kræve nødvendige oplysninger og kan af- eller nægte registrering af sanktionerede ledelsesmedlemmer i CVR. Formålet er, at danske virksomheder med sanktionerede ejere lovligt kan videreføre driften og bevare arbejdspladser, uden at der stilles midler til rådighed for den sanktionerede.

LOV

[Eksportkontrolloven § 1, stk. 1](#)[Hvidvaskloven § 46f, stk. 1](#)[Lov om Klagenævnet for Udbud § 25c](#)[Straffeloven § 110c, stk. 6](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · EU-Domstolen: National optagelse på sanktionsliste kræver dokumenteret ejerskab, besiddelse eller kontrol – ikke blot vage "forbindelser" til sanktioneret person	03.09.2026
	EU-Domstolen · Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frysning berettiget trods compliance-klausul	21.05.2026
	EU-Domstolen · Offentlige udbud og EU's Rusland-sanktioner: Betydningen af russiske statsborgere i selskabsledelsen	12.02.2026

§ 8 Iran og Nordkorea: samme systematik, andre forordninger og et stærkere FN-spor

Iran- og Nordkorea-regimerne følger den samme strafferetlige systematik som Rusland-sanktionerne, men adskiller sig ved, at de i vidt omfang udmønter bindende resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd. Det betyder, at overtrædelser efter omstændighederne kan rammes af både [§ 110 c, stk. 2](#) (FN-sporet via kgl. anordning efter [FN-loven § 1](#)) og [stk. 3](#) (EU-sporet). Efter 2025-ændringen er strafferammen identisk for de to spor – hvilket Justitsministeriet udtrykkeligt tilsigtede: »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.«

For **Iran** er grundretsakten [forordning \(EU\) nr. 267/2012](#), der afløste forordning 961/2010 og 423/2007. Domstolens Iran-praksis illustrerer regimets tre karakteristika:

- **Bred indefrysningseffekt**, jf. [C-340/20](#), hvor selv sikringsakter uden ejendomsoverdragelse kræver forudgående tilladelse.
- **Brede listeføringskriterier**. I [C-266/15](#) fandt Domstolen, at Central Bank of Irans almindelige centralbankfunktioner – regnskabsføring og finansielle transaktioner for regeringen – udgør »finansiel støtte«, fordi de frigør andre ressourcer, der kan fremme spredning.
- **Rådets valg af retsgrundlag** blev godkendt i [C-440/14](#), hvor Domstolen accepterede, at Rådet i basisforordningen kan forbeholde sig gennemførelsesbeføjelser efter TEUF artikel 291, stk. 2, af hensyn til sammenhæng, koordination og hurtighed. Kriteriet om »støtte til Irans regering« er ikke vilkårligt, men kræver en støtte af »kvantitativ eller kvalitativ betydning«.

For **Nordkorea** er grundretsakten [forordning \(EU\) 2017/1509](#), der er ændret gentagne gange i takt med Sikkerhedsrådets resolutioner – bl.a. ved [forordning \(EU\) 2017/1836](#) om olieprodukter og tekstiler, [forordning \(EU\) 2017/1858](#) om investeringsstop og olieeksportforbud og [forordning \(EU\) 2018/285](#) efter FN-resolution 2397. Listen ajourføres løbende ved gennemførelsesforordninger, senest bl.a. [forordning \(EU\) 2024/1602](#), der udvidede sanktionerne på grund af missilaktiviteter og støtte til Rusland – en påmindelse om, at de tre landeregimer i praksis er sammenvævede.

De processuelle konsekvenser af listeføringens dynamik skal ikke undervurderes. I [C-363/25](#) fastslog Domstolen, at en fuldmagt udstedt i en tidligere, afsluttet sag ikke gav advokaterne bemyndigelse til at modtage meddelelse af nye retsakter – et forhold, der har direkte betydning for beregningen af søgsmålsfrister, hver gang en listeførelse fornys.

LOV

[Lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt § 1, stk. 1](#)

[Straffeloven § 110c, stk. 2, 3](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · EU-Domstolen: Advokatfuldmagt fra tidligere sag gav ikke gyldig meddelelse af nye Belarus-sanktioner – appel alligevel forkastet	16.07.2026
	EU-Domstolen · Restriktive foranstaltninger mod Iran: Forbud mod retssikrende foranstaltninger på infrosne aktiver uden tilladelse	11.11.2021
	EU-Domstolen · Restriktive foranstaltninger mod Irans centralbank: Fortolkning af kriteriet om "finansiel støtte" til Irans regering	06.04.2016
	EU-Domstolen · Håndhævelse af Iran-sanktioner: EU-domstolen godkender Rådets brug af Art. 291 TEUF til at indefryse midler mod National Iranian Oil Company	29.02.2016

§ 9 Sanktionsvalg: bøde, fængsel, konfiskation og selskabsansvar

Ved siden af frihedsstraf spiller konfiskation en central rolle, fordi bødeniveauer typisk er små sammenlignet med fortjenesten ved en omgåelseskonstruktion.

Dette blev afgørende i [C-351/22](#). Rumænsk ret hjemlede automatisk konfiskation af hele udbyttet af den forbudte mæglervirksomhed (næsten 3 mio. EUR) ved siden af en bøde med et loft på ca. 6.066 EUR. Domstolen fastslog, at konfiskationen henhører under reguleringen af ejendommens anvendelse i [chartrets artikel 17, stk. 1](#), ikke under ejendomsberøvelse, og at den var proportional:

Konfiskation af det fulde udbytte af den forbudte transaktion ... synes således at være nødvendig for reelt og effektivt at afskrække erhvervsdrivende fra at overtræde forbuddet mod at yde mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr. (præmis 93)

Den automatiske karakter var acceptabel, fordi sanktionen kun rammer personer, der med kendskab til de faktiske omstændigheder havde undladt at indberette eller havde gennemført transaktionen – og fordi der var adgang til effektive retsmidler. Domstolen mindede samtidig om den generelle standard: nationale sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning, og de må ikke gå ud over det passende og nødvendige.

I dansk ret findes de tilsvarende værktøjer i [straffeloven § 75](#) og – for FN-sporet – i [FN-loven § 1, stk. 2](#), hvorefter der i en kgl. anordning kan fastsættes bestemmelser om, at udbyttet ved overtrædelser skal konfiskeres. Selskabsansvar følger de almindelige regler i straffelovens 5. kapitel, jf. [§ 27, stk. 1](#), og er i praksis den relevante ansvarsform, når overtrædelserne sker som led i en virksomheds drift.

Subjektiv tilregnelser og myndighedsvildfarelse kan derimod slå igennem på sanktionsvalget. Det illustreres af eksportsagen [SS-3094/2021-HRS](#), hvor et selskab og en mellemhandler blev fundet skyldige i at have eksporteret ca. 23.000 tons kategori 2-materiale til Rusland uden de krævede eksportbestemmelser. Retten fandt, at vildfarelsen ikke fritog for skyld, men lod straffen bortfalde:

Retten finder, at Tiltalte A/S har handlet i undskyldelig uvidenhed med hensyn til forbuddet mod eksport af animalske biprodukter i kategori 2 og den omstændighed, at der ikke var fastsat eksportbestemmelser, som tillod de omhandlede eksporter til brug for gødningsformål.

Strafbortfaldet skete efter [straffeloven § 83, 2. pkt.](#), jf. [§ 82, stk. 1, nr. 4](#), og hvilede på, at Fødevarestyrelsen forud havde tilkendegivet, at eksporten var lovlig. Sagen viser samtidig, at ensartede, kontinuerlige eksporter kan behandles som én fortsat forbrydelse med den forældelsesretlige virkning, der følger af [§ 94, stk. 1](#) – et forhold, der har stor betydning i sanktionssager, hvor forholdene typisk strækker sig over år.

Endelig kan uberettigede sanktioner udløse EU-retligt erstatningsansvar. I [C-680/19](#) og [C-681/19](#) fik henholdsvis selskabet Fulmen og hovedaktionæren Mahmoudian tilkendt godtgørelse for ikke-økonomisk skade (50.000 EUR og 71.000 EUR), mens kravene om erstatning for materielt tab blev afvist på grund af manglende bevis for direkte årsagsforbindelse.

LOV

[Lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt § 1, stk. 2](#)

[Straffeloven § 27, stk. 1](#)

[Straffeloven § 75](#)

[Straffeloven § 82, stk. 1](#)

[Straffeloven § 83](#)

[Straffeloven § 94, stk. 1](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · EU-Domstolens kompetence og sanktioner mod Rusland: Forbud mod mæglervirksomhed og konfiskation af udbytte	10.09.2024
	EU-Domstolen · Erstatningsansvar ved EU-sanktioner: Beviskrav for økonomisk tab og godtgørelse for rygteskade	18.11.2021
	EU-Domstolen · Mahmoudian mod Rådet: Beviskrav for erstatning og godtgørelse ved ulovlige restriktive foranstaltninger	18.11.2021
	Byretten · Dom for overtrædelse af regler om animalske biprodukter ved eksport til Rusland	14.12.2023

§ 10 Samspillet med hvidvask og økonomisk kriminalitet

Sanktionsomgåelse og hvidvask deler infrastruktur: stråmandsselskaber, nominelle direktører, korrespondentbankforbindelser og kanaliseringen af midler gennem jurisdiktioner med svag gennemsigtighed. Det er derfor typisk, at samme sagskompleks rummer både et sanktionsspør og et hvidvaskspor.

Omfanget af den underliggende konstruktionstype er illustreret i [SS-451/2024-OLR](#), hvor Østre Landsret i 2026 idømte 9 og 6 års fængsel for organiseret hvidvask via et netværk af 40 danske kommanditselskaber med konti i Danske Banks estiske filial, administreret for russisktalende kunder gennem et dansk administrationsselskab med nominelle direktører. Dommen afgør hvidvaskspørgsmål efter [straffeloven § 290](#) og [§ 290 a](#), men den beskriver præcis den selskabsretlige arkitektur – nominelle direktører, administrationsselskaber, udenlandsk bankinfrastruktur – som EU-Domstolen i [C-428/24](#) udpeger som indicier for reel kontrol i sanktionssammenhæng. Landsretten tog i øvrigt stilling til dansk straffemyndighed for medvirkenshandlinger med tilsigtet fuldbyrdelse i udlandet, jf. [straffeloven § 9](#) – en problemstilling, der genfindes i sanktionssager om handel via tredjeland.

Det institutionelle samspil er ligeledes tæt. Finanstilsynets tilsyn efter [hvidvaskloven § 46 f](#) omfatter både hvidvaskregler og sanktionsforordninger, og den lovforberedende aktivitet på hvidvaskområdet – herunder [høringen af 26. februar 2026 om en markant styrket indsats mod hvidvask, terrorfinansiering og økonomisk kriminalitet](#) – trækker på de samme internationale evalueringer (FATF, OECD's Working Group on Bribery), som ligger bag ønsket om afskrækkende strafferammer på sanktionsområdet.

EU-retligt går udviklingen i samme retning. I [C-291/24](#) tog Domstolen stilling til juridiske personers direkte administrative ansvar for hvidvaskovertrædelser og til nationale proceskrav, der gør sanktionering af selskabet betinget af, at en fysisk person først formelt tiltales – et spørgsmål med åbenbar parallel til selskabsansvar efter [straffeloven § 27](#) i sanktionssager.

LOV	Hvidvaskloven § 46f, stk. 1	Straffeloven § 27, stk. 1	Straffeloven § 290a
PRAKSIS	EU-Domstolen · Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frysning berettiget trods compliance-klausul Landsretten · Hvidvask via K/S-netværk med konti i Danske Banks estiske filial: 9 og 6 års fængsel (Østre Landsret 2026)		
			21.05.2026 27.05.2026

§ 11 Efterforskning, påtalekompetence og domstolskontrol

Sanktionssager har en særlig myndighedsarkitektur. Påtale sker efter [straffeloven § 110 f](#), hvorefter forbrydelserne i straffelovens kapitel 12 »i alle tilfælde [er] genstand for offentlig påtale, der sker efter justitsministerens påbud«. Det betyder, at tiltalerspørgsmålet i sidste ende afgøres politisk-administrativt og ikke af den enkelte politikreds.

Efterforskningskompetencen er ligeledes centraliseret. [Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om forelæggelse og indberetning mv., pkt. 3.3.1](#) fastsætter:

Sager om overtrædelse af straffelovens § 110 c, skal i medfør af retsplejelovens § 110 a, stk. 1, behandles af National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), medmindre sagen behandles af PET. ... Modtager politikredsen en anmeldelse om en mulig overtrædelse af straffelovens § 110 c, skal politikredsen straks videresende anmeldelsen til PET. Såfremt PET vurderer, at sagen ikke er af efterforskningsmæssig interesse for PET, videresender PET straks sagen til NSK.

Meddelelsen fastslår videre, at statsadvokaten forelægger sagen for Rigsadvokaten, hvis der skal rejses tiltale for overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og at Rigsadvokaten i givet fald forelægger sagen for Justitsministeriet.

På prøvelsessiden trak [C-147/25](#) grænsen mellem national og EU-retlig kontrol. Nationale myndigheder, der gennemfører forordning 269/2014, er bundet af chartrets rettigheder, herunder princippet om god forvaltning i [chartrets artikel 41](#), men forudgående partshøring kan undlades ved førstegangsindefrysning, fordi foranstaltningerne »af natur [skal] have en overraskelseseffekt og finde øjeblikkelig anvendelse«. Er aktiverne derimod allerede indefrosset i medfør af en tidligere, fortsat gældende afgørelse, gælder hovedreglen om forudgående underretning og høring. Den nationale domstolskontrol skal omfatte begrundelse, sagsbehandlingsregler, faktumnøjagtighed, åbenbare skønsfejl og magtfordrejning – men ikke en fornyet vurdering af, om den pågældende udgør en trussel mod den nationale sikkerhed; den vurdering er forbeholdt Rådet og EU-domstolene.

EU-Domstolens kompetence på FUSP-området er trods udgangspunktet i [artikel 275 TEUF](#) betydelig. [C-351/22](#) fastslog, at Domstolen kan fortolke en almengyldig FUSP-foranstaltning præjudicielt, når Rådet var forpligtet til at gennemføre den i en forordning efter [artikel 215 TEUF](#), og foranstaltningen danner grundlag for nationale sanktioner mod en person. Omvendt er der grænser for, hvad Retten kan pålægge Rådet i sager om foreløbige forholdsregler, jf. [C-564/23](#), hvor en kendelse om at pålægge Rådet at sikre visumudstedelse blev ophævet i sin helhed.

Ressourcespørgsmålet er ikke teoretisk: både byretterne og Den Danske Dommerforening fremhævede under høringen i 2025, at sager om overtrædelse af restriktive foranstaltninger er »meget ressourcekrævende for domstolene«.

LOV	Straffeloven § 110f	Straffeloven § 110c, stk. 3	
PRAKSIS	EU-Domstolen · EU-Domstolen: National optagelse på sanktionsliste kræver dokumenteret ejerskab, besiddelse eller kontrol – ikke blot vage "forbindelser" til sanktioneret person		03.09.2026
	EU-Domstolen · EU-Domstolens kompetence og sanktioner mod Rusland: Forbud mod mæglervirksomhed og konfiskation af udbytte		10.09.2024
	EU-Domstolen · Appel af foreløbige forholdsregler i sanktionssag: Grænser for Domstolens kompetence og Rådets beføjelser vedrørende visa		28.09.2023

§ 12 Sammenfatning: hvad afgør en dansk sanktionssag

Praksis på området lader sig sammenfatte i fem spørgsmål, der bør stilles i rækkefølge i enhver sag om sanktionsovertrædelse.

- 1. Hvilket spor?** Er forbuddet en FN-anordning ([§ 110 c, stk. 2](#)), en rådsforanstaltning efter TEUF artikel 215 ([stk. 3](#)) eller en våbenembargo ([stk. 4-5](#))? Sporvalget er afgørende for hjemmelskæden, men efter 2025-ændringen ikke længere for strafferammen, der er ensartet: fængsel indtil 5 år, indtil 8 år under særligt skærpende omstændigheder, og indtil 3 år ved uagtsomhed.
- 2. Er forbuddet gyldigt og aktuelt?** [AM2023.06.22H](#) viser, at blankostrafbestemmelsen ikke kan bære straf, hvis det underliggende forbud mangler lovhjemmel, eller hvis handlingen på gerningstidspunktet ikke længere krænker det beskyttelsesformål, bestemmelsen angiver. For EU-forordninger er hjemmelskæden derimod sikker, fordi forordningerne er umiddelbart anvendelige.
- 3. Er personen eller enheden omfattet?** Ved personrettede sanktioner er testen ikke formelt ejerskab, men om den listeførte kan bruge, drage fordel af, råde over eller øve indflydelse på midlerne, jf. [C-428/24](#) – og myndigheden skal føre objektivt og tilstrækkeligt solidt bevis, jf. [C-147/25](#). Ved sektorielle forbud afhænger personkredsen af bestemmelsens eget ordvalg, jf. sondringen mellem »operatør« og »økonomiske operatører« i [C-67/25](#).
- 4. Er handlingen omfattet – også når den går via tredjeland?** Svaret er som udgangspunkt ja. Mæglervirksomhed rammes, selv om varen aldrig kommer ind i EU ([C-351/22](#)); importforbud gælder uden individuel indtægtsvurdering ([C-619/24](#)); og indefrysningbegrebet dækker enhver disposition, der ændrer midlernes formål ([C-340/20](#)). Kun hvor bestemmelsens ordlyd forudsætter et bestemt retsforhold – som klientforholdet ved juridisk rådgivning – falder ydelsen udenfor ([C-109/23](#)).
- 5. Hvilken sanktion?** Straffen skal være effektiv, proportional og afskrækkende. Hvor bødeniveauet er lavt i forhold til fortjenesten, er konfiskation af hele udbyttet ikke blot tilladt, men efter [C-351/22](#) nødvendig

for at sikre den afskrækkende virkning. Omvendt kan myndighedsskabt vildfarelse føre til strafbortfald efter [straffeloven § 83](#), jf. [§ 82, stk. 1, nr. 4](#), jf. [SS-3094/2021-HRS](#).

Den samlede tendens er entydig: EU-Domstolen fortolker konsekvent forbuddene efter deres formål og effektive virkning frem for efter formelle konstruktioner, og den danske lovgiver har med [lov nr. 731 af 20. juni 2025](#) hævet straffniveauet, så det matcher det EU-retlige minimum og signalerer, at overtrædelse af restriktive foranstaltninger behandles som alvorlig kriminalitet mod statens sikkerhedsinteresser.

LOV	Straffeloven § 82, stk. 1	Straffeloven § 83	Straffeloven § 110c, stk. 2-6	
PRAKSIS	Højesteret · Højesteret frifinder tiltalt for ulovlig flagning med amerikansk nationalflag – manglende lovhjemmel i flagbekendtgørelsen			22.06.2023
	EU-Domstolen · EU-Domstolen: National optagelse på sanktionsliste kræver dokumenteret ejerskab, besiddelse eller kontrol – ikke blot vage "forbindelser" til sanktioneret person			03.09.2026
	EU-Domstolen · Personer der driver hjemmeside finansieret af frivillige donationer er "operatør" efter Ruslandsanktionerne (C-67/25)			02.07.2026
	EU-Domstolen · Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frysning berettiget trods compliance-klausul			21.05.2026
	EU-Domstolen · Fortolkning af importforbud for russiske biler: Omfanget af restriktive foranstaltninger i forordning 833/2014			05.02.2026
	EU-Domstolen · EU-Domstolens kompetence og sanktioner mod Rusland: Forbud mod mæglervirksomhed og konfiskation af udbytte			10.09.2024
	EU-Domstolen · Notarydelser og tolkebistand i forbindelse med ejendomshandel for russiske enheder er ikke omfattet af EU-sanktioner mod juridisk rådgivning			05.09.2024
	EU-Domstolen · Restriktive foranstaltninger mod Iran: Forbud mod retssikrende foranstaltninger på indefrosne aktiver uden tilladelse			11.11.2021
	Byretten · Dom for overtrædelse af regler om animalske biprodukter ved eksport til Rusland			14.12.2023

REFERENCE Lovgrundlag

5 paragraffer

Eksportkontrolloven § 1	stk. 1	Hvidvaskloven § 46f	stk. 1
Lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt § 1	stk. 1	Straffeloven § 110c	stk. 2, 3, 6
Straffeloven § 110f			

MATERIALE Citerede afgørelser

32 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		1
22.06.2023	Højesteret frifinder tiltalt for ulovlig flagning med amerikansk nationalflag – manglende lovhjemmel i flagbekendtgørelsen	3/2023
EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		28
03.09.2026	EU-Domstolen: National optagelse på sanktionsliste kræver dokumenteret ejerskab, besiddelse eller kontrol – ikke blot vage "forbindelser" til sanktioneret person	C-147/25

16.07.2026	EU-Domstolen: Advokatfuldmagt fra tidligere sag gav ikke gyldig meddelelse af nye Belarus-sanktioner – appel alligevel forkastet	C-363/25
16.07.2026	Rådets sanktioner mod Elena Timchenko for tilknytning til ægtefællen Gennady Timchenko stadfæstet af EU-Domstolen	C-399/25
16.07.2026	Timchenko-sagen: EU-Domstolen bekræfter Rådets ret til at begrænse unionsborgeres frie bevægelighed under FUSP uafhængigt af opholdsdirektivet	C-400/25
02.07.2026	Personer der driver hjemmeside finansieret af frivillige donationer er "operatør" efter Ruslandsanktionerne (C-67/25)	C-67/25
21.05.2026	Aktiver i diskretionære trusts kan tilhøre sanktionerede begunstigede – frysning berettiget trods compliance-klausul	C-428/24
12.02.2026	Offentlige udbud og EU's Rusland-sanktioner: Betydningen af russiske statsborgere i selskabsledelsen	C-313/24
05.02.2026	Fortolkning af importforbud for russiske biler: Omfanget af restriktive foranstaltninger i forordning 833/2014	C-619/24
16.10.2025	EU-Domstolens stadfæstelse af indberetningspligt for sanktionerede personer under EU's indefrysningsordning	C-805/24
11.09.2025	Frigivelse af indefrosne midler til betaling af sagsgebyrer ved prøvelse af restriktive foranstaltninger	C-384/24
01.08.2025	Restriktive foranstaltninger og begrebet "tilknytning" for familiemedlemmer i sager om sanktioner mod Rusland	C-703/23
10.09.2024	EU-Domstolens kompetence og sanktioner mod Rusland: Forbud mod mæglervirksomhed og konfiskation af udbytte	C-351/22
05.09.2024	Notarydelser og tolkebistand i forbindelse med ejendomshandel for russiske enheder er ikke omfattet af EU-sanktioner mod juridisk rådgivning	C-109/23
28.09.2023	Appel af foreløbige forholdsregler i sanktionssag: Grænser for Domstolens kompetence og Rådets beføjelser vedrørende visa	C-564/23
20.04.2023	Dom om ophævelse af sanktioner mod Aisha El-Qaddafi: Manglende aktuelt faktisk grundlag for opretholdelse på EU's sanktionsliste over Libyen	C-413/21
15.12.2022	Ejerskab over indefrosne irakiske aktiver: Overgangstidspunktet fra sanktionerede enheder til den irakiske stat	C-753/21
16.09.2022	Foreløbige forholdsregler i sager om restriktive foranstaltninger: Betingelsen om uopsættelighed og betydningen af undtagelsesmuligheder	C-526/22
18.11.2021	Erstatningsansvar ved EU-sanktioner: Beviskrav for økonomisk tab og godtgørelse for rygteskade	C-680/19
18.11.2021	Mahmoudian mod Rådet: Beviskrav for erstatning og godtgørelse ved ulovlige restriktive foranstaltninger	C-681/19
11.11.2021	Restriktive foranstaltninger mod Iran: Forbud mod retssikrende foranstaltninger på indefrosne aktiver uden tilladelse	C-340/20

03.12.2020	Rådets pligt til at efterprøve overholdelse af grundlæggende rettigheder i tredjelande ved indefrysning af midler i Egypten-sagerne	C-72/19
17.09.2020	EU-Domstolens stadfæstelse af sanktioner mod russiske olieselskaber i lyset af Ukraine-krisen	C-732/18
09.07.2020	Domstolens stadfæstelse af restriktive foranstaltninger: Kriteriet om "fremtrædende erhvervsfolk" i Syrien (Haswani-sagen)	C-241/19
25.06.2020	EU-domstolens stadfæstelse af restriktive foranstaltninger mod russiske statsbanker i lyset af Ukraine-krisen	C-731/18
17.01.2019	Restriktive foranstaltninger mod Libyen: Bankgarantier og forbuddet mod at stille pengemidler til rådighed for sanktionerede enheder	C-168/17
06.04.2016	Domstolskontrol med Restriktive Foranstaltninger mod Syrien: Vurdering af Indicier for Økonomisk Støtte til Regimet	C-193/15
06.04.2016	Restriktive foranstaltninger mod Irans centralbank: Fortolkning af kriteriet om "finansiel støtte" til Irans regering	C-266/15
29.02.2016	Håndhævelse af Iran-sanktioner: EU-domstolen godkender Rådets brug af Art. 291 TEUF til at indefryse midler mod National Iranian Oil Company	C-440/14
LANDSRET TEN · ANKEINSTANS		1
27.05.2026	Hvidvask via K/S-netværk med konti i Danske Banks estiske filial: 9 og 6 års fængsel (Østre Landsret 2026)	10771-13813
BYRET TEN · FØRSTE INSTANS		1
14.12.2023	Dom for overtrædelse af regler om animalske biprodukter ved eksport til Rusland	5293-6355
PROCESBEVILLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
20.01.2023	3.-instansbevilling om flagning med det amerikanske nationalflag: Lovhjemmel for flagbekendtgørelsen og straffelovens § 110 c, stk. 1	22/22119

06

PRAKSISOVERSIGT · INTERNATIONAL RET

Praksisoversigt over traktatindgåelse og folkerettens stilling i dansk ret (grundloven § 19, dualisme)

Regeringsprærogativ, Folketingets samtykke og traktaters gennemslag i national ret

Version 2 · Opdateret 16. jul. 2026 · 25 afgørelser · 2003–2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Grundlovens § 19 fordeler den udenrigspolitiske kompetence mellem regering og Folketing: regeringen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender som et prærogativ, men kan ikke uden Folketingets samtykke ændre rigets område, påtage sig forpligtelser til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig eller som i øvrigt er af større betydning – og heller ikke opsige en overenskomst indgået med samtykke. Dertil kommer dualismeprincippet: en traktat, Danmark er folkeretligt bundet af, bliver ikke herved dansk ret, men skal opfyldes ved konstatering af normharmoni, omskrivning eller inkorporering. Praksis viser to gennemgående mønstre: domstolene prøver ikke selve den udenrigspolitiske disposition eller lovgivningsprocessen, men kan prøve, om der under sagsbehandlingen er sket en folkeretskrænkelse med krav på godtgørelse; og folkeretlige forpligtelser tillægger ikke i sig selv borgere eller NGO'er søgsmålskompetence, jf. F-35-sagerne.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., er et regeringsprærogativ: lovgivning eller folketingsbeslutninger, der pålægger regeringen at foretage eller undlade bestemte udenrigspolitiske handlinger, er ikke retligt bindende for regeringen.
- 02** Samtykkekravet er negativt afgrænset og hviler på tre tilfælde: ændring af rigets område, forpligtelser til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, og forpligtelser der i øvrigt er af større betydning.
- 03** Om en forpligtelse er af "større betydning" beror på en konkret vurdering af forpligtelsens art og den inden- og udenrigspolitiske situation – forarbejderne afviste bevidst at opstille faste grænser.
- 04** Kræver traktaten kun en engangsudgift, der ikke allerede er bevilget, er det tilstrækkeligt, at Finansudvalget tiltræder afholdelse på forventet tillægsbevilling; løbende bidrag over finansloven udløser derimod samtykkekrav.

- 05 Samtykkets form er fri: det kan gives ved særskilt beslutningsforslag (den hyppigste form), ved lov, eller stiltiende ved vedtagelse af gennemførelseslovgivningen – men det stiltiende samtykke bør fremgå udtrykkeligt af lovforslagets bemærkninger.
- 06 Opsigelse kræver samtykke, hvis og kun hvis Folketinget udtrykkeligt gav samtykke til indgåelsen – også hvor grunden alene var et bevillingsbehov; udløb af en tidsbegrænset deltagelse kræver derimod ikke nyt samtykke.
- 07 Rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn efter § 19, stk. 3, er obligatorisk forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, men Nævnet er alene rådgivende og kan ikke erstatte Folketingets samtykke.
- 08 Danmark er dualistisk: en traktat bliver ikke direkte anvendelig ved ratifikation, men skal opfyldes ved konstatering af normharmoni, omskrivning eller inkorporering.
- 09 Fortolkningsreglen kræver, at danske regler så vidt muligt fortolkes folkeretskonformt; formodningsreglen at lovgiver formodes ikke at ville handle folkeretsstridigt; instruktionsreglen at folkeretten binder forvaltningens frie skøn.
- 10 Har lovgiver tilsigtet en klar og utvetydig modstrid mellem en dansk regel og en folkeretlig forpligtelse, har den danske regel forrang, og folkeretskonform fortolkning er udelukket.
- 11 Beslutninger truffet som led i lovgivningsprocessen er ikke øvrighedsmyndighed og kan ikke prøves efter grundlovens § 63 – men domstolene kan prøve, om folkeretlige forpligtelser er krænket under sagsbehandlingen, og tilkende erstatning eller godtgørelse herfor.
- 12 FN's våbenhandelstraktat og EU-reglerne tillægger ikke i sig selv NGO'er eller enkeltpersoner retlig interesse i at få prøvet konkrete eksporttilladelser, jf. Højesterets stadfæstelser af 18. marts 2026 i F-35-sagerne.
- 13 Traktatkompetencen er et rigsansliggende, men fuldmagtsordningerne lader Færøernes landsstyre og Naalakkersuisut forhandle og indgå aftaler på rigets vegne inden for overtagne sagsområder – uden at begrænse regeringens og Folketingets beføjelser efter § 19.
- 14 Territoriale forbehold for Færøerne og Grønland anføres altid i selve ratifikationsinstrumentets tekst, mens andre forbehold afgives i en separat ledsagende erklæring.

Regeringsprærogativet i § 19, stk. 1, 1. pkt., og den negative afgrænsning fra 1920

§ 1

Grundlovens § 19, stk. 1 indledes med en positiv, generel kompetencetildeling: »Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.« Kompetencen udøves af regeringen under sædvanligt ministeransvar. Udenrigsministeriets Traktatvejledning sammenfatter retsgrundlaget i [kapitel 1](#):

Det afhænger af de enkelte staters forfatning, hvem der er kompetent til at indgå traktater på statens vegne. I Danmark er kompetencen til at indgå og opsigte traktater ved grundlovens § 19 henlagt til kongen («kongen» anvendes her i overensstemmelse med grundlovens terminologi konsekvent om statsoverhovedet), i visse tilfælde under forudsætning af Folketingets tilslutning. Kongen udøver sin kompetence under en ministers, sædvanligvis udenrigsministerens, ansvar og med hans kontrasignatur. Traktatkompetencen udøves dog ikke i alle tilfælde ved kongelig resolution, men kun hvor der er tale om formel ratifikation eller tiltrædelse.

Bestemmelsens tilblivelse er central for forståelsen. Forarbejderne fra forfatningskommissionen af 1946 – gengivet i [Folketingstidende 1952-53, tillæg A, sp. 1733](#) – angiver, at kommissionens drøftelser af §§ 19 og 20 hvilede på et responsum udarbejdet af professor, dr.jur. **Max Sørensen** (bilag 6), og at bestemmelsen kodificerer den praksis, der havde udviklet sig siden 1920:

Indtil 1920 havde denne paragraf været positivt formuleret. I 1920 blev formuleringen imidlertid gjort negativ, således at rigsdagens samtykke blev gjort til hovedregelen. Herved fik rigsdagen større beføjelser i udenrigspolitisk henseende, end den hidtil havde haft. Formuleringen tabte imidlertid i klarhed, hvorfor skiftende regeringer og rigsdage har måttet fortolke paragraffen. Den herved dannede praksis er nedfældet i forslagens § 19.

Kommissionen fravalgte bevidst en udtømmende opregning:

Det vil næppe være muligt, hverken i positiv eller i negativ form, ved en udtømmende opregning at angive Kongens udenrigspolitiske beføjelser, og det er da heller ikke antaget, at dette er tilsigtet med den nuværende § 18. I forslaget er som omtalt Kongens beføjelser udtrykt positivt ved en generel formulering, idet det indledningsvis fastslås, at Kongen – under sædvanligt ministeransvar – handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

Samtidig blev 1849-grundlovens formulering om at »indgaa eller ophæve Forbund eller Handelstraktater« forladt, fordi ordet »Forbund« i moderne sprogbrug var blevet for snævert til at dække f.eks. voldgiftstraktater og ikke-angrebepakter, mens den territoriale klausul blev udvidet: ordene »nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område« dækker efter forarbejderne alle dele af det danske territorium – også sø- og luftterritoriet – og omfatter både afståelser og erhvervelser.

At § 19, stk. 1, 1. pkt., er et **prærogativ**, har konkrete retsvirkninger, som statsministeren har formuleret præcist i besvarelsen af MFU-spørgsmål under behandlingen af [B 173 om forsvarssamarbejdsaftalen med USA](#) (2024-25):

Det bemærkes, at regeringens kompetence til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender efter grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., er et regeringsprærogativ. Gennemførelse af en række udenrigspolitiske dispositioner kræver dog Folketingets forudgående samtykke, jf. grundlovens § 19, stk. 1, 2. og 3. pkt., og stk. 2. Det forhold, at grundlovens § 19, stk. 1, 1. pkt., er et regeringsprærogativ, indebærer bl.a., at lovgivning mv., der pålægger regeringen at foretage eller undlade at foretage bestemte udenrigspolitiske handlinger, ikke er retligt bindende for regeringen.

Den praktiske varetagelse er henlagt til udenrigstjenesten, jf. [lov om udenrigstjenesten § 1](#), hvorefter tjenesten »har til formål at varetage rigets mellemfolkelige anliggender« og forestår bl.a. »behandlingen af folkeretlige spørgsmål«.

De tre samtykketilfælde og Finansudvalgets tiltrædelse ved mindre væsentlige udgiftskrævende aftaler

Traktatvejledningens [kapitel 3](#) opdeler samtykkekravet i tre tilfælde:

Ifølge grundlovens § 19 er Folketingets samtykke nødvendigt til:

1. Indgåelse af traktater såvel som til andre handlinger, der indebærer en forøgelse eller indskrænkning af rigets område.
2. Indgåelse af traktatmæssige forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig.
3. Indgåelse af traktatmæssige forpligtelser, som i øvrigt er af større betydning.

Ad 1) omfatter ikke blot territorieændringer i almindelighed, men også traktater, »som alene medfører en udvidelse eller indskrænkning af dansk højhedsret i en bestemt relation«.

Ad 2) er negativt afgrænset i fire retninger, som vejledningen opregner:

Situation	Samtykke efter § 19?
Traktaten kræver lovgivningsforanstaltninger, evt. bevilling	Ja
Traktaten angår rent folkeretlige forhold uden indgreb i den nationale retsorden (fx konfliktbilæggelse mellem stater)	Nej (medmindre »større betydning«)
Dansk ret er allerede i overensstemmelse med traktatens krav (normharmonis)	Nej
Nødvendige ændringer kan gennemføres administrativt, eller der er allerede lovhjemmel til at indgå traktater om emnet	Nej

Vejledningen præciserer, at det forhold, at lovgivningsmagtens fremtidige dispositionsfrihed begrænses, mens traktaten gælder, ikke i sig selv udløser samtykkekrav.

Ad 3) er den elastiske kategori:

Spørgsmålet om, hvorvidt en traktatmæssig forpligtelse er af "større betydning" i grundlovens § 19's forstand, må afgøres ud fra en konkret vurdering under hensyn til såvel forpligtelsens art som den inden- og udenrigspolitiske situation.

Dette svarer nøjagtigt til 1953-forarbejdernes bevidste valg:

Sætningen »forpligtelser, ... som i øvrigt er af større betydning« er holdt i almindelighed. Det ville næppe være ønskeligt, om der fastsattes nærmere definerede grænser herfor, da det altid vil bero på regeringens og rigsdagens skøn, hvorvidt en forpligtelse er af større betydning, og den foreslåede formulering giver derfor mulighed for ændring af praksis i det omfang, udviklingen måtte gøre dette ønskelig.

Vejledningen anbefaler i tvivlstilfælde tidlig orientering af det relevante fagudvalg, fordi en sådan orientering »vil kunne bidrage til afdækningen af den indenrigspolitiske situation, der indgår som led i vurderingen af, om den pågældende forpligtelse er af 'større betydning'«.

Finansudvalgets tiltrædelse er den praktisk vigtigste ventil. 1953-forarbejderne fastslår:

Der har i kommissionen været enighed om, at den første sætning ikke gør det påkrævet, at alle mellemfolkelige overenskomster, som indebærer afholdelse af udgifter, skal forelægges rigsdagen. Det vil være tilstrækkelig, at sådanne overenskomster, for så vidt de i øvrigt er af mindre væsentlig betydning, tiltrædes af finansudvalget, forinden udgiften kan afholdes.

Traktatvejledningen udmønter dette:

Den danske stats bidrag må bevilges på hvert års finanslov, og hertil er Folketingets medvirken til stadighed nødvendig. Samtykke til traktatens indgåelse er derfor nødvendigt efter § 19. Det samme gælder, hvis der er tale om en engangsudgift, der ikke allerede er bevilget. I sidstnævnte tilfælde er det dog tilstrækkeligt, at Folketingets finansudvalg tiltræder, at udgiften afholdes på forventet tillægsbevilling. [...] Principielt kan finansudvalgets samtykke ikke række ud over det pågældende finansår. Der er dog en vis praksis for at nøjes med finansudvalgets godkendelse, selv for så vidt angår længerevarende forpligtelser, hvis det drejer sig om mindre beløb, og denne praksis har støtte i en udtalelse i Forfatningskommissionens betænkning af 1953.

Er der derimod på finansloven eller ved særlig lov bevilget et årligt rådighedsbeløb til nærmere bestemte internationale opgaver, kan regeringen forpligte sig inden for dette beløbs rammer uden Folketingets medvirken.

LOV

Grundloven § 19, stk. 1

§ 3 Samtykkets form: særskilt beslutningsforslag, stiltiende samtykke ved gennemførelseslov og § 20-lovens dobbeltfunktion

Grundloven foreskriver ingen bestemt form for samtykket. Traktatvejledningens [kapitel 3](#) fastslår:

Meddelelsen af Folketingets samtykke til indgåelse af en traktat er ikke bundet til nogen bestemt form. Det kan meddeles i en hvilken som helst af de former, hvorunder Folketinget kan træffe beslutning, f.eks. ved vedtagelse af et lovforslag eller en folketingsbeslutning. [...] Den hyppigst anvendte form er en simpel folketingsbeslutning.

Tidsmæssigt er hovedreglen, at samtykket indhentes **efter undertegnelsen**, dvs. som samtykke til ratifikation. Skal traktaten ikke ratificeres, men bliver bindende allerede ved undertegnelsen, indhentes samtykket til undertegnelsen. Endelig kan det ved traktater af ganske særlig vigtighed være ønskeligt at indhente samtykke **forud for undertegnelsen**.

Denne sidste variant er illustreret af [B 203 om Danmarks ratifikation af protokoller om Finlands og Sveriges tiltrædelse af Den Nordatlantiske Traktat](#) (fremsat 2. juni 2022). Udenrigsministeren fremsatte forslaget, før protokollerne overhovedet var undertegnet, med en udtrykkelig genforelæggelsesklausul:

Sagen forelægges for Folketinget under henvisning til grundlovens § 19, stk. 1, med anmodning om, at Folketinget giver sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne ratificerer protokol om Finlands tiltrædelse af Den Nordatlantiske Traktat og protokol om Sveriges tiltrædelse af Den Nordatlantiske Traktat, når disse er undertegnet af repræsentanter fra alle NATO's medlemslande, og hvis de endelige protokoller i deres ordlyd i al væsentlighed svarer til udkast til protokollerne i nærværende beslutningsforslag.

Bemærkningerne noterer samtidig, at »Spørgsmålet om Finlands og Sveriges optagelse i NATO har været forelagt Det Udenrigspolitiske Nævn« – en illustration af, at § 19, stk. 3, og § 19, stk. 1, er to selvstændige og kumulative krav.

Det **stiltiende samtykke** er i praksis lige så vigtigt. Vejledningen beskriver den normale fremgangsmåde, hvor kun gennemførelseslovforslaget fremsættes:

Det anføres da i bemærkningerne og ved forelæggelsen, at lovforslaget er foranlediget af traktaten og ønskes gennemført for at muliggøre dens indgåelse, og traktatens tekst gengives eventuelt som bilag til forslaget. Når lovforslaget derpå er vedtaget og stadfæstet, kræves der ikke længere Folketingets medvirken til traktatens opfyldelse, og indgåelse kan da ske uden Folketingets (udtrykkelige) samtykke. Man kan dog også opfatte forholdet således, at Folketinget stiltiende har meddelt sit samtykke ved at vedtage lovforslaget, og at forslag til lovændring og til samtykke i henhold til grundlovens § 19 er kombineret i en og samme akt.

Vejledningen stiller her et transparenskrav:

I det omfang indhentelse af Folketingets samtykke følger af grundlovens § 19, og der ikke er tale om et særskilt forslag til folketingsbeslutning om ratifikation, men om et stiltiende samtykke i forbindelse med gennemførelsen af den nødvendige lovgivning, bør det udtrykkeligt fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, at der samtidig er tale om indhentelse af et ratifikationssamtykke. Det bør endvidere oplyses, om regeringen planlægger at tage eventuelle forbehold til traktaten [...] Endelig bør det af bemærkningerne fremgå, hvorledes den danske retstilstand i øvrigt lever op til traktatens krav.

Endelig kan § 19-samtykket ligge **forudsætningsvis i en § 20-lov**:

Det samtykke fra Folketinget, som kræves efter § 19 til indgåelse af en traktat af den i § 20 nævnte karakter, vil kunne ligge forudsætningsvis i vedtagelsen af en lov i medfør af § 20, men kan dog - som i lov af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber - også være udtrykkeligt nævnt i lovtæksten.

At teknikken er levende ret, fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets lovudkast om [gennemførelse af EU's asyl- og migrationspagt](#) (sendt i høring 26. august 2025):

I det omfang Folketingets samtykke er påkrævet i medfør af grundlovens 19, stk. 1, 2. pkt., vil Folketingets vedtagelse af et lovforslag eller beslutningsforslag om samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., danne grundlag for Danmarks tiltrædelse til en konvention eller anden traktat, herunder en Schengenretsakt.

Afgrænsning: selve suverænitetsafgivelsen efter [grundlovens § 20](#) – 5/6-flertal eller folkeafstemning – behandles i [suverænitetsafgivelse-grundloven-20](#).

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1, 3](#)
[Grundloven § 20](#)

Opsigelse af mellemfolkelige overenskomster – § 19, stk. 1, 3. pkt., § 4 som spejlbillede af indgåelsen

[Grundlovens § 19, stk. 1, 3. pkt.](#), bestemmer: »Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsig nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.« Reglen er et spejlbillede:

samtykkekravet ved ophør knytter sig til, om der blev givet samtykke ved indgåelsen – ikke til, om opsigelsen i sig selv er af større betydning.

Traktatvejledningens [kapitel 9](#) udmønter dette:

Ifølge grundlovens § 19 er Folketingets samtykke nødvendigt til Danmarks opsigelse af traktater, som er indgået med Folketingets samtykke. Bestemmelserne omfatter alle tilfælde af opsigelser af traktater, til hvis indgåelse Folketinget udtrykkeligt har givet sit samtykke. Den omfatter således også tilfælde hvor grunden til forelæggelse for Folketinget alene har været, at en bevilling var nødvendig til traktatens opfyldelse. Derimod kan det tænkes at Folketingets samtykke har været indhentet til Danmarks deltagelse i en traktat i en nærmere bestemt periode. I så fald vil traktaten normalt kunne opsiges ved periodens udløb, uden at Folketingets samtykke behøver at indhentes.

Og omvendt:

Hvor Folketinget ikke har medvirket ved traktatens indgåelse, skal der ikke indhentes samtykke til opsigelsen.

Proceduremæssigt gælder parallelitetsprincippet: »Som hovedregel skal der i forbindelse med opsigelsen af en traktat anvendes samme procedurer som ved traktatens indgåelse.« Blev traktaten indgået efter kongelig resolution eller fuldmagt, udfærdiges en kongelig forestilling med indstilling om bemyndigelse til opsigelse; ellers er udenrigsministerens resolution tilstrækkelig. Selve opsigelsen sker for bilaterale traktater ved note til det andet lands udenrigsminister, for multilaterale ved meddelelse til depositaren.

Allerede 1953-forarbejderne fastslog to modifikationer, der fortsat gælder:

Det er således gældende praksis, at det ikke er nødvendigt at forelægge ophævelse af traktater for rigsdagen, hvis dette sker efter overenskomst med de øvrige signatarmagter. Det er ej heller efter praksis nødvendigt, at traktater forelægges rigsdagen ved deres udløb.

Folkeretligt sætter traktatretskonventionen rammen. Vejledningen fremhæver, at en traktat uden opsigelsesklausul under normale omstændigheder ikke kan bringes til ophør ensidigt, men alene ved parternes aftale – medmindre det undtagelsesvis kan fastslås, at det var parternes hensigt at tillade opsigelse, eller en opsigelsesret følger af traktatens natur; i så fald skal opsigelse ske med mindst 12 måneders varsel, jf. traktatretskonventionens art. 56. Derfor understreger vejledningen, at det »i forbindelse med indgåelsen af enhver traktat er [...] vigtigt nøje at overveje behovet for en opsigelsesklausul«.

Opsigelses- og forbeholdsspørgsmål er politisk tilbagevendende, men er hidtil forkastet i Folketinget: [B 61 om forbehold mod FN's konvention om begrænsning af statsløshed](#) (2019-20) blev af et flertal indstillet til forkastelse, og under behandlingen af [B 109 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention](#) (2022-23) noterede Retsudvalget, at »Justitsministeriet tidligere har givet udtryk for, at det ikke er muligt at træde ud for efterfølgende at træde ind i konventionen igen med et forbehold« – en påmindelse om, at opsigelse og genindtræden med forbehold ikke er frit kombinerbare instrumenter.

LOV

Grundloven § 19, stk. 1

§ 5 Ratifikation, godkendelse, tiltrædelse og foreløbig anvendelse – de folkeretlige bindingsformer

Traktatvejledningens [kapitel 3](#) sonderer mellem fire bindingsformer, der folkeretligt har samme virkning, men adskiller sig proceduremæssigt:

- **Ratifikation** forudsætter forudgående undertegnelse. Undertegnelsen er da uden folkeretligt bindende virkning, jf. dog traktatretskonventionens art. 18: »Den skaber en vis forventning om senere ratifikation, men pålægger ikke den undertegnende stat nogen pligt til at ratificere.« Begrundelsen for tofasemodellen er, at staterne får »tid til dels at vurdere omfanget og konsekvenserne af de forpligtelser, de er i færd med at påtage sig, dels at træffe de nødvendige foranstaltninger til traktatens gennemførelse i national ret«.
- **Godkendelse/accept** (»acceptance«, »approval«) er den simplificerede form: »Indgåelse af en traktat ved godkendelse [...] i modsætning til ratifikation er en praksis, som navnlig har udviklet sig i tiden efter den anden verdenskrig for at simplificere traktatindgåelse for de stater, hvis forfatninger kræver en særlig fremgangsmåde fulgt ved ratifikation. I folkeretlig henseende er de to fremgangsmåder af samme virkning og gyldighed. For Danmarks vedkommende har sonderingen ikke haft større praktisk betydning.«
- **Tiltrædelse** (»accession«) bruges, når en stat vil binde sig til en traktat, den ikke oprindeligt undertegnede: »Sonderingen mellem ratifikation og tiltrædelse er således knyttet til sonderingen mellem de oprindelig undertegnende stater og de stater, som senere beslutter sig for at blive deltagere«. I dansk praksis er fremgangsmåden den samme, blot benævnes instrumentet et tiltrædelsesinstrument.
- **Foreløbig anvendelse** (traktatretskonventionens art. 25) bringer traktatens bestemmelser til at virke, før den er trådt i kraft. Vejledningen advarer forfatningsretligt: »Da også foreløbig anvendelse pålægger staten folkeretlige forpligtelser, vil en intern procedure, herunder parlamentarisk godkendelse ofte være nødvendig i samme omfang som ved ratifikation, hvilket udelukker en enklere og hurtigere proces. Danmarks tilslutning vil også her i givet fald være betinget af Folketingets medvirken efter grundlovens § 19, stk. 1.«

I dansk praksis foretages ratifikation altid af kongen, eventuelt efter forudgående samtykke fra Folketinget. Der udfærdiges en kongelig forestilling fra udenrigsministeren med »en ganske kort redegørelse for sagens forhistorie, traktatens indhold, territoriale rækkevidde, ressortministeriernes stilling samt indstilling om, at kongen ratificerer traktaten«. Ratifikationsinstrumentet skrives på dansk over for de nordiske lande og ellers på fransk. Ved godkendelse og accept er fremgangsmåden den samme, »bortset fra, at der ikke udfærdiges kongelig forestilling og ratifikationsinstrument«.

Fuldmagtsspørgsmålet har en selvstændig forfatningsretlig dimension i forretningsministerieperioder, jf. [grundlovens § 15](#):

Hvis regeringen har fået et mistillidsvotum eller har begæret sin afsked, kan ministrene kun foretage sig, hvad der er nødvendigt til embedsforretningernes uforstyrrede førelse, jf. grundlovens § 15, stk. 2. Dette princip vil medføre, at den fungerende udenrigsminister normalt ikke bør udstede fuldmagter eller lade allerede udstedte fuldmagter benytte, medmindre det drejer sig om undertegnelse af traktater af overvejende teknisk karakter eller om traktater, der har bred politisk opbakning.

Efter valgudskrivning uden afskedsbegæring er regeringen ikke omfattet af denne begrænsning, »men også i denne situation er det dog sædvanligt at vise tilbageholdenhed med hensyn til påtagelse af internationale forpligtelser«.

Bindingsformens betydning er ikke teoretisk. I **SS-86/2022-HJR (Sag SS-86/2022)** skiftede hjemmelsgrundlaget for en britisk anmodning om overførsel til fuldbyrdelse i Danmark som følge af Brexit – fra Rådets rammeafgørelse 2008/909/RIA til Europarådets konvention af 21. marts 1983 om overførsel

af domfældte. Da den oprindelige anmodning var tilbagekaldt, og en ny var fremsat på et andet folkeretligt grundlag, konstaterede Højesteret, at grundlaget for byrettens dom var bortfaldet, og afviste kæremålet.

LOV

Grundloven § 15, stk. 2

Grundloven § 19, stk. 1

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets kendelse om afvisning af kæremål vedrørende fuldbyrdelse af udenlandsk dom

19.10.2022

§ 6 Forbehold og indsigelser – traktatretskonventionens art. 19-23 og den danske praksis

De folkeretlige regler om traktaters indgåelse, anvendelse, fortolkning og ophør er kodificeret i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969, som Danmark har ratificeret. Traktatvejledningens [kapitel 4](#) gengiver definitionen fra art. 2, stk. 1 (d): et forbehold er »en ensidig erklæring, uanset formulering og betegnelse, fremsat af en stat i forbindelse med undertegnelse, ratifikation, accept, godkendelse eller tiltrædelse af en traktat i den hensigt at udelukke eller ændre retsvirkningerne af visse af traktatens bestemmelser i relation til den pågældende stat«.

Adgangen til at tage forbehold følger art. 19: en stat kan fremsætte forbehold, medmindre a) traktaten forbyder det, b) traktaten kun tillader nærmere bestemte forbehold, der ikke omfatter det pågældende, eller c) forbeholdet er uforeneligt med traktatens hensigt og formål.

Godkendelsesreglerne i art. 20 differentierer:

Traktattype	Krav til godkendelse af forbehold
Bilateral traktat	Udtrykkelig eller stiltiende godkendelse fra den anden part
Traktat mellem et begrænset antal stater, hvor helheden er væsentlig	Samtlige deltageres godkendelse (art. 20, stk. 2)
Stiftelsesdokument for en international organisation	Godkendelse fra organisationens kompetente organ (art. 20, stk. 3)
Øvrige multilaterale traktater	Retsvirkning så snart blot én anden deltager godkender (art. 20, stk. 4 (c)) – dog kun i forhold til denne stat

Retsvirkningen af et godkendt forbehold følger art. 21: de bestemmelser, forbeholdet vedrører, ændres i overensstemmelse med dets indhold. En indsigelse bevirker efter art. 21, stk. 3, at de pågældende bestemmelser ikke finder anvendelse mellem de to stater – men ikke at traktatens øvrige bestemmelser bortfalder; det kræver en udtrykkelig erklæring efter art. 20, stk. 4 (b). Indsigelsesfristen er 12 måneder, jf. art. 20, stk. 5, og forbehold skal være skriftlige, jf. art. 23.

Dansk praksis er beskrevet præcist:

Ifølge dansk praksis tages forbehold først i forbindelse med ratifikationen, godkendelsen eller accepten. Territoriale forbehold vedrørende Færøerne og Grønland anføres altid i selve teksten til det ratifikationsinstrument, der skal deponeres [...] Andre forbehold anføres i en separat ledsagende erklæring.

Et forbehold taget ved undertegnelsen skal gentages ved ratifikationen for at få retsvirkning – ellers bortfalder det.

Vejledningen fremhæver en særlig dansk linje ved menneskerettighedskonventioner:

Danmark, de øvrige nordiske lande og en række andre europæiske lande følger en entydig og konsekvent praksis, hvorefter der gøres indsigelser mod sådanne forbehold, der strider mod konventionens hensigt og formål. I sådanne tilfælde er forbeholdet i sig selv ugyldigt og uden retsvirkning, jf. traktatretskonventionens art. 19 (c), hvorfor det antages, at den reserverende stats tiltrædelse til konventionen står i sin helhed, mens forbeholdet bortfalder, hvilket har som følge, at konventionen i sin helhed finder anvendelse mellem Danmark og den reserverende stat.

Vejledningen erkender selv, at indsigelsen da strengt taget er unødvendig, men »[f]ra dansk side vælges imidlertid alligevel at gøre indsigelse primært for at bringe offentlig opmærksomhed om den danske retsopfattelse«. Om indsigelsers karakter i almindelighed bemærkes:

Som udgangspunkt er der således ingen forskel i retsvirkningerne mellem at rejse indsigelse mod et forbehold eller at undlade at reagere. En indsigelse har således mere politisk end juridisk karakter og vil kunne virke som en pression [...]

Wienerkonventionens fortolkningsregler har direkte betydning ved traktatudformningen: præamblen »kan påberåbes ved fortolkningen af traktatens indhold (traktatretskonventionen art. 31, stk. 2)«, jf. Traktatvejledningens [kapitel 2](#).

LOV

Grundloven § 19, stk. 1

§ 7 Det Udenrigspolitiske Nævn efter § 19, stk. 3 – obligatorisk rådføring uden samtykkevirkning

Grundlovens § 19, stk. 3 grundlovsfæstede Det Udenrigspolitiske Nævn: »Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.«

1953-forarbejderne forklarer formålet – og hvorfor 1923-loven måtte ændres:

Denne bestemmelse grundlovfæster Det udenrigspolitiske Nævn og tilsigter samtidig en styrkelse af rigsdagens indflydelse ved at pålægge regeringen at rådføre sig med et af rigsdagen af dennes midte valgt udenrigspolitisk nævn om enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Efter loven af 13. april 1923 om Det udenrigspolitiske Nævn bør det i meget vidt omfang på regeringens skøn, hvilke spørgsmål der skal forelægges Det udenrigspolitiske Nævn. Det vil derfor være rigtigt at ændre 1923-loven i overensstemmelse med dette stykke.

Forarbejderne knytter Nævnets funktion til en generel afvejning, der stadig strukturerer området:

Det er praktisk udelukket, at hele rigsdagen kan medvirke ved internationale forhandlinger eller ved udarbejdelsen af forhandlingsdelegationers instrukser, da modparten i så fald ville komme til kendskab om forhandlingsgrundlaget. På den anden side er det ønskeligt, at rigsdagen har et sådant indseende med forhandlingernes første stadier, at den ikke stilles over for en fuldbyrdet kendsgerning, når forhandlingernes resultat foreligger.

Den udmøntende lov blev [lov om Det udenrigspolitiske Nævn](#), hvis § 1 fastsætter, at Nævnet består af 17 medlemmer valgt blandt Folketingets medlemmer efter forholdstal, med et lige så stort antal stedfortrædere. § 2 gentager grundlovens formulering og udbygger den:

Forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådfører regeringen sig med nævnet, der iøvrigt har til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold.

Nævnet sammenkaldes af formanden, som skal indkalde, når 3 medlemmer eller regeringen begærer det, jf. § 3. Fortroligheden er sikret ved § 4, hvorefter medlemmer og andre tilstedeværende i det omfang, ministeren eller formanden bestemmer, er »forpligtede til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i nævnet«, og hvert nyt medlem afgiver skriftlig erklæring på tro og love herom.

Traktatvejledningens afsnit VIII i [kapitel 3](#) beskriver den konkrete traktatpraksis:

Dette kan i udenrigspolitiske sager af større rækkevidde være påkrævet forud for optagelse af forhandling, på forhandlingernes forskellige stadier samt forud for eventuel undertegnelse og ratifikation af den færdigforhandlede traktattekst. Det er Udenrigsministeriets praksis at rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for både vedtagelse på en international konference og senere undertegnelse (med ratifikationsforbehold) af en traktat, der skønnes at indeholde forpligtelser af større betydning.

Det afgørende retlige forbehold står umiddelbart efter:

Det Udenrigspolitiske Nævns funktion er alene af rådgivende karakter. Forelæggelse af en sag for Nævnet kan således ikke overflødig gøre indhentelse af samtykke fra Folketinget i tilfælde, hvor dette efter det under afsnittet Grundlovens § 19. Almindelige bemærkninger, anførte er påkrævet.

Rådføring efter stk. 3 og samtykke efter stk. 1 er altså to selvstændige, kumulative krav – det ene kan ikke træde i stedet for det andet. Hensynet til statens forhold til fremmede magter, som begrundet Nævnets fortrolighed, genfindes i retsplejen: i **AM2025.03.21H (Højesterets kendelse af 21. marts 2025)** tiltrådte Højesteret, at både forhandlingen om dørlukning og selve retsmøderne om varetægtsfængsling måtte afholdes for lukkede døre af hensyn til statens forhold til fremmede magter, jf. [retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2](#) og [§ 29 c, stk. 1](#) – og at forudgående medieomtale af den underliggende hjemsendelsesaftale ikke ændrede dette.

LOV

[Grundloven § 19, stk. 3](#)
[Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 2](#)
[Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 4](#)
[Retsplejeloven § 29, stk. 1](#)

PRAKSIS **Højesteret** · Fortsat varetægtsfængsling med henblik på udsendelse og brug af dobbeltlukkede døre af hensyn til statens forhold til fremmede magter 21.03.2025

§ 8 Dualismeprincippet: normharmonisering, omskrivning og inkorporering som de tre opfyldelsesmåder

Folkeretlig binding og national gennemslagskraft er to forskellige ting. Den mest præcise nutidige formulering af dansk forfatningsretlig praksis findes i Udlændinge- og Integrationsministeriets [lovudkast om gennemførelse af EU's asyl- og migrationspagt](#) (august 2025):

Når Danmark tilslutter sig en konvention eller anden traktat, herunder en Schengenretsakt, indebærer det en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, men konventionen eller retsaksen bliver ikke herved direkte anvendelig i Danmark. For at sikre opfyldelse af den folkeretlige forpligtelse skal konventionen eller retsaksen således gennemføres i national lovgivning.

Det følger af fast dansk forfatningsretlig praksis, at konventioner og andre traktater, som Danmark har indgået, og som Danmark er bundet af på mellemstatsligt grundlag, af regeringen og Folketinget kan opfyldes på tre måder. Opfyldelse kan ske ved konstatering af normharmoni, omskrivning eller inkorporering.

De tre teknikker adskiller sig sådan:

- **Konstatering af normharmon:** dansk ret er allerede i overensstemmelse med traktaten, eller indeholder tilstrækkelig mulighed for, at myndighederne i deres praksis kan opfylde den. Der kræves ingen lovændring.
- **Omskrivning:** traktatbestemmelserne omskrives til danske lovbestemmelser – enten som ændringer af en gældende lov eller som en ny lov. Traktatvejledningens [kapitel 3](#) bemærker, at dette er den normale form: »I de fleste tilfælde sker denne omformning af de traktatmæssige forpligtelser til dansk ret derved, at de pågældende traktatbestemmelser omskrives til danske lovbestemmelser«.
- **Inkorporering:** en lov gør traktatens bestemmelser umiddelbart anvendelige som dansk ret. Vejledningen nævner som eksempel lov nr. 252 af 18. juni 1968 om diplomatiske forbindelser.

Det klassiske danske eksempel er [inkorporeringsloven § 1](#), hvorefter Menneskerettighedskonventionen med tillægsprotokoller »gælder her i landet«. De almindelige bemærkninger til [lovforslaget fra 1991-92](#) – der byggede på [betænkning nr. 1220/1991 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret](#) – forklarer sondringen:

Konventionskomplekset er principielt allerede gældende ret, idet den relevante lovgivning er søgt ændret i fornødent omfang i forbindelse med ratifikationerne og ved løbende tilpasning foretaget gennem årene i lyset af retsudviklingen. Denne opfyldelsesmåde kaldes omskrivning respektive konstatering af overensstemmelse (normharmon).

Inkorporeringens formål var ikke at flytte magt, men at gøre retsgrundlaget synligt:

En inkorporeringslov er ikke udtryk for en overflødig regelproduktion, fordi formålet som ovenfor nævnt er at gøre de nationale reglers folkeretlige baggrund klar og fastslå deres bindende karakter.

Og balancen mellem statsmagterne skulle udtrykkeligt fastholdes:

En inkorporering bør ikke føre til, hverken at domstolene påtager sig en større retspolitisk opgave, eller at lovgivningsmagten slækker på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen, således at en inkorporeringslov kommer til at virke som en sovepude.

Inkorporering løser dog ét regelhierarkisk problem definitivt:

Det har kunnet give anledning til tvivl, hvilken placering i regelhierarkiet Den europæiske Menneskerettighedskonvention som sådan havde, når den ikke var inkorporeret. En vedtagelse af lovforslaget vil løse dette problem, idet det vil være klart, at en minister ikke gyldigt kan udstede bekendtgørelser, der strider mod denne lov.

I konfliktsituationer gælder almindelige principper: ældre love må vige for inkorporeringsloven i kraft af lex posterior, mens en yngre lov, hvor Folketinget bevidst har villet fravige en konventionsbestemmelse, går forud.

En beslægtet inkorporeringsteknik ses i EU-tiltrædelseslovgivningen, fx [lov om De europæiske Fællesskabers udvidelse med Grækenland § 2](#): »Bestemmelserne i den i § 1 nævnte traktat med tilhørende akt, bilag og protokoller sættes i kraft i Danmark i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark.« EU-rettens særlige forrang og direkte virkning behandles i [eu-rettens-forrang-og-direkte-virkning](#).

Kundgørelse sker for traktaters vedkommende i **Lovtidende C** – jf. henvisningerne i [inkorporeringsloven § 1](#) til »bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953, Lovtidende C« mv. Den løbende BKI-praksis illustreres af fx [bekendtgørelse om anvendelse af traktat af 22. juni 1999 mellem Kongeriget Thailand og Kongeriget Danmark om overførelse af lovovertrædere](#).

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)

[Inkorporeringsloven § 1, stk. 1](#)

§ 9 Fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen – folkerettens indirekte gennemslag

Dualismen er ikke absolut. Selv ikke-inkorporerede folkeretlige regler virker ind i dansk retsanvendelse gennem tre ulovfæstede regler, som er beskrevet mest præcist i [betænkning nr. 1220/1991, s. 58](#):

*For det første er det almindeligt accepteret, at danske retsregler altid så vidt muligt skal fortolkes på en måde, der bringer dem i overensstemmelse med landets folkeretlige forpligtelser (en folkeretskonform fortolkning). Noget sådant forudsætter, at der er fortolkningstvivil [...] Denne regel kaldes sædvanligvis **fortolkningsreglen**.*

*For det andet er det også normalt accepteret, at det skal **formodes**, at lovgiver eller andre regeludstedere ikke har villet handle i strid med landets folkeretlige forpligtelser. De retsanvendende myndigheder og domstolene **skal** formentlig i disse tilfælde anvende de nationale regler på en måde, der undgår folkeretsstridige handlinger. Denne situation adskiller sig fra den netop nævnte derved, at det her drejer sig om tilfælde, hvor det ikke er muligt ved hjælp af dansk rets almindeligt accepterede fortolkningsprincipper at fortolke den danske regel i den ønskede retning. [...] Denne regel kaldes sædvanligvis **formodningsreglen**.*

*For det tredje synes der at være overvejende enighed om, at **folkeretlige regler binder myndigheder, når de udøver det frie skøn, som er blevet dem givet i de generelle regler, de skal administrere**. En sådan regel, der af Henrik Zahle er foreslået kaldt instruktionsreglen, er næppe klart fastslået i domspraksis, men dels har regeringen i en række betydningsfulde sammenhænge givet udtryk for den, dels er den accepteret af en vigtig del af teorien, og endelig synes reale grunde at tale for den.*

Betænkningen konkluderer, at »ikke-gennemførte« folkeretlige regler dermed er retskilder i dansk ret, fordi de netop virker via fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen.

De almindelige bemærkninger til [inkorporeringsloven](#) gengiver de to første regler i kondenseret form og markerer deres grænse skarpt:

*Efter fortolkningsreglen skal danske retsregler så vidt muligt fortolkes på en sådan måde, at de er i overensstemmelse med vore folkeretlige forpligtelser. Formodningsreglen indebærer, at de retsanvendende myndigheder og domstolene skal tage deres udgangspunkt i, at Folketinget må **formodes ikke at ville handle i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser**. På grund af disse ulovfæstede regler har Menneskerettighedskonventionen meget stor betydning i den daglige retsanvendelse.*

En anvendelse af fortolknings- og formodningsreglerne forudsætter, at det er muligt at løse uoverensstemmelserne ved fortolkning. Hvis situationen omvendt er den, at der af lovgiveren er tilsigtet en klar og utvetydig modstrid mellem en dansk retsregel og en folkeretlig forpligtelse, har den danske retsregel forrang.

Bemærkningerne dokumenterer reglernes virkning med klassikerne: **U 1989.928 H** (tvangsanbringelse af børn, hvor bistandslovens bestemmelser måtte forstås i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens praksis), **U 1990.13 H** (Jydebrødre-sagen, hvor Højesteret bortfortolkede ordet »alene« i den daværende [retsplejelovs § 60](#) i lyset af Hauschildt-dommen), **U 1990.181 H** (Hørsholm-sagen, hvor Højesteret derimod overlod spørgsmålet til lovgivningsmagten på grund af de vidtrækkende konsekvenser) og **U 1988.779** (Dana Optima-sagen fra Sø- og Handelsretten om havmiljølovens forhold til sølovens konventionsbaserede globalbegrænsning). Folketinget fulgte op ved lov nr. 403 af 13. juni 1990.

Bemærkningerne trækker af dette en balance, som stadig er den bærende:

På den ene side har det vist sig, at borgerne har et effektivt retsmiddel mod (utilsigtede) overtrædelser af Den europæiske Menneskerettighedskonvention, idet domstolene må forventes så vidt muligt kun at ville håndhæve dansk ret med de forbehold og korrektioner, der er nødvendige for at opfylde landets internationale forpligtelser. På den anden side har Højesteret været tilbageholdende med at træffe afgørelser, der kunne fremstå som retsskabende, i tilfælde hvor rækkevidden af konventionen ikke har været klar.

Instruktionsreglen har sin skarpeste udmøntning i forvaltningen. Folketingets Ombudsmand fandt i sagen om [myndigheders pligt til at inddrage menneskeretlige bestemmelser](#) (2005), at et socialt nævns opfattelse af, at det ikke havde pligt til at medinddrage EMRK, var **uforenelig** med forvaltningens forpligtelser:

Derimod må jeg anse den førstnævnte forståelse for uforenelig med forvaltningsmyndigheders almindelige forpligtelse til at medvirke til opfyldelse af de internationale forpligtelser som staten har påtaget sig. [...] Heraf følger bl.a. at forvaltningen ex officio skal inddrage menneskeretlige forpligtelser ved retsanvendelsen i konkrete sager.

Ombudsmanden henviste udtrykkeligt til [betænkning nr. 1407/2001, s. 64 ff.](#) og udtalte, at nævnet skal inddrage konventionens bestemmelser, når det er relevant, »uanset hvilken type af materiel afgørelse der er tale om«.

Ombudsmanden har samtidig markeret reglernes grænse. I sagen om [annullation af a-kassemedlemskab og Nordisk konvention om social tryghed](#) refereres udgangspunktet:

Det er fast dansk forfatningsretlig praksis at traktater skal opfyldes ved omskrivning til national ret eller inkorporering gennem henvisning til de inkorporerede regler [...] Traktater bliver således ikke automatisk en del af dansk ret, men må som udgangspunkt inkorporeres for at få virkning. Dette udgangspunkt om manglende virkning modificeres af at domstolene og de retsanvendende myndigheder bl.a. ved hjælp af særlige regler kan inddrage folkeretten [...] om fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen.

Det er dog ligeledes fremført at bl.a. formodningsreglen ikke kan anvendes hvis det fører til at der bliver skabt pligter for borgerne i forhold til myndighederne, som ikke følger af danske retskilder.

Endelig viser sagen om [inddragelse af fremmed ret ved prøveløsladelse](#), at instruktionsreglen kan aktiveres i skønsudøvelsen: konventionsprincippet om, at overførsel ikke må forværre den dømtes strafferetlige situation, kunne inddrages ved skønnet efter [straffelovens § 38, stk. 2](#). Og i [FOB 2025-5](#) opstillede Ombudsmanden kumulative betingelser for at undtage oplysninger af hensyn til folkeretlige hemmeligholdelsesforpligtelser – bl.a. at der faktisk eksisterer en folkeretlig forpligtelse eller praksis, og at det ikke er nok, »at der er en risiko for, at et fremmed land eller en international organisation vil reagere negativt«.

Domstolsprøvelsens grænser: § 19-dispositioner og lovgivningsprocessen er ikke øvrighedsmyndighed

Det centrale prøvelsesretlige spørgsmål er, hvor langt [grundlovens § 63](#) rækker over for udenrigspolitiske og lovgivningsmæssige dispositioner. Svaret er givet i [indfødsretsdommen, Sag 306/2012](#) (Højesterets dom af 13. september 2013).

Sagen angik en ansøger, der fik afslag på dansk indfødsret, fordi han ikke opfyldte danskkravet, og hvis sag Integrationsministeriet ikke fandt grundlag for at forelægge Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på dispensation trods dokumenteret PTSD, depression og let demens. Østre Landsret havde afvist sagen, fordi naturalisationsbeslutninger er led i lovgivningsprocessen.

Højesteret gav landsretten ret på det principielle punkt:

Grundlovens § 63, hvorefter domstolene er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, finder ikke anvendelse på disse beslutninger, da der ikke er tale om udøvelse af øvrighedsmyndighed, jf. herved Højesterets dom gengivet i UfR 1972 s. 903.

Domstolene kan derfor ikke pålægge staten at give en person indfødsret eller at forelægge en sag for Folketinget; dette hører under [grundlovens § 21, § 41, stk. 1 og § 44](#).

Men – og det er dommens egentlige nyskabelse – Højesteret åbnede samtidig en **folkeretlig prøvelsesvej**:

En ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan derfor ved domstolene få prøvet, om folkeretlige forpligtelser er krænkede, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse. En sådan domstolsprøvelse vil ikke være i strid med regeringens eller Folketingets kompetence...

Landsrettens afvisning blev derfor ophævet, og sagen hjemvist til realitetsbehandling af godtgørelseskravet på 25.000 kr. Derimod blev påstanden om anerkendelse af, at forelæggelse urigtigt var undladt, afvist, fordi den reelt kun var et anbringende til støtte for erstatningskravet, ligesom en påstand om prøvelse af en generel ministeriel udtalelse blev afvist, da den ikke var en beslutning vedrørende sagsøgeren.

Sondringen er skarp og bør præciseres: domstolene prøver **ikke** dispositionen (skal du have indfødsret? skal traktaten indgås?), men **kan** prøve, om der undervejs er sket en folkeretskrænkelse, der udløser et pengekrav. Realitetsbehandlingen fulgte i [U.2017.3458H \(Højesterets dom af 9. maj 2017\)](#) om afslag på indfødsret og dispensation fra sprogkravet ved handicap, hvor grundlovens §§ 21, 41 og 44 igen dannede rammen.

Samme grænsedragning kan iagttages i den udenrigspolitiske forvaltnings ansvar. I [BS-20017/2025-KBH \(Københavns Byrets dom af 12. november 2025\)](#) blev Udenrigsministeriet frifundet i en erstatningssag anlagt af en familie, der først blev evakueret fra en lejr i Syrien i oktober 2021. Retten fandt, at EMRK's tillægsprotokol nr. 4, artikel 3, stk. 2, ikke skaber en generel ret til evakuering, at en positiv forpligtelse kun opstår ved ekstraordinære omstændigheder, og at bestemmelsen ikke kræver, at staten handler med en bestemt hastighed, når sikkerhedsmæssige og logistiske udfordringer i en krigszone skal håndteres. For det ene barn, som ikke var dansk statsborger, fandtes hverken jurisdiktion eller rettigheder efter protokollen. Dommen er et eksempel på, at prøvelsen af udenrigsforvaltningens dispositioner er reel, men materielt tilbageholdende.

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om afslag på indfødsret og dispensation fra sprogkrav ved handicap	09.05.2017
	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af afslag på indfødsret og kompensation for mulige konventionskrænkelser	13.09.2013
	Byretten · Frifindelse af Udenrigsministeriet i sag om erstatning for påstået sen evakuering fra Syrien	12.11.2025

§ 11 Afgrænsningen mellem § 19 og § 20 – Lissabon-dommen

Sondringen mellem § 19 og § 20 er den vigtigste forfatningsretlige skillelinje ved traktatindgåelse. [Grundlovens § 19, stk. 1](#) regulerer de **almindelige** mellemfolkelige forpligtelser – som ikke overlader beføjelser til mellemfolkelige myndigheder – mens [§ 20, stk. 1](#) regulerer den kvalificerede situation, hvor »[b]eføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, [...] ved lov i nærmere bestemt omfang [kan] overlades til mellemfolkelige myndigheder«, med det skærpede vedtagelseskrav i § 20, stk. 2.

Traktatvejledningens [kapitel 3](#) beskriver forholdet mellem de to bestemmelser som lagdelt, ikke gensidigt udelukkende: også en § 20-traktat kræver § 19-samtykke, men samtykket kan ligge forudsætningsvis i § 20-loven:

En særlig gruppe traktater omhandles i grundlovens § 20, som vedrører overladelse ved lov i nærmere bestemt omfang af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til mellemfolkelige myndigheder [...] Det samtykke fra Folketinget, som kræves efter § 19 til indgåelse af en traktat af den i § 20 nævnte karakter, vil kunne ligge forudsætningsvis i vedtagelsen af en lov i medfør af § 20, men kan dog [...] også være udtrykkeligt nævnt i lovteksten.

Den ledende afgørelse om grænsedragningen er **Lissabon-dommen**, [BS-199/2012-HJR](#) (Højesterets dom af 20. februar 2013), hvor Højesteret ikke fandt, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med grundloven. Dommen hviler netop på samspillet mellem [grundlovens § 20](#) og [§ 19, stk. 1](#) og er den centrale danske afgørelse om, hvornår en traktatændring rejser et selvstændigt § 20-spørgsmål, og hvornår den kan gennemføres inden for § 19-rammen.

Dommen har to blivende funktioner i praksis. For det første afklarer den, at når regeringen og Folketinget har valgt § 19-sporet, indebærer det en stillingtagen til, at der ikke overlades nye beføjelser i § 20's forstand. For det andet danner den – sammen med Maastricht-dommen – grundlaget for de særlige betingelser, hvorunder borgere overhovedet kan opnå søgsmålskompetence i sager om Danmarks deltagelse i internationalt samarbejde; det tema udfoldes i næste afsnit om F-35-sagerne.

Den materielle suverænitetsafgivelse – 5/6-flertallet, folkeafstemningsmekanismen og prøvelsen af »nærmere bestemt omfang« – behandles i [suverænitetsafgivelse-grundloven-20](#), mens EU-rettens forrang og direkte virkning behandles i [eu-rettens-forrang-og-direkte-virkning](#) og forelæggelsesadgangen i [præjudicielle-forelæggelser-eu-domstolen](#).

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)
[Grundloven § 20, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS

Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven

20.02.2013

F-35-sagerne: folkeretlige forpligtelser giver ikke i sig selv

§ 12 søgsmålskompetence

Det mest aktuelle praksis kompleks om § 19-områdets prøvelighed er F-35-sagerne om dansk eksport af komponenter til F-35-programmet. Sagerne blev anlagt i to spor – ét af humanitære organisationer, ét af en enkeltperson – og begge blev afvist i alle instanser.

Instans og dato	Sag	Sagsøger	Udfald
Østre Landsret, 11. april 2025	BS-26806/2024-OLR	Humanitære organisationer	Afvist – manglende retlig interesse
Østre Landsret, 11. april 2025	BS-31133/2024-OLR	Enkeltperson	Afvist – manglende retlig interesse
Højesteret, 18. marts 2026	BS-24622/2025-HJR	Humanitære organisationer	Afvisning stadfæstet
Højesteret, 18. marts 2026	BS-24667/2025-HJR	Palæstinensisk statsborger	Afvisning stadfæstet

I [BS-26806/2024-OLR](#) afviste Østre Landsret søgsmålet fra de humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet under henvisning til manglende retlig interesse. Afgørelsen hviler på **våbenlovens § 6** og § 2 f sammenholdt med [retsplejelovens § 253](#) og [§ 255](#) – og inddrager [grundlovens § 63](#) som ramme for prøvelsesadgangen.

I det parallelle spor, [BS-31133/2024-OLR](#), afviste Østre Landsret samme dag søgsmålet mod Rigspolitiet og Udenrigsministeriet om standsning af eksporten af F-35-komponenter til USA – her tillige med inddragelse af [retsplejelovens § 411](#) om midlertidige afgørelser.

Højesteret stadfæstede begge afvisninger den 18. marts 2026. I [BS-24622/2025-HJR](#) fastslog Højesteret, at de humanitære organisationer ikke havde søgsmålskompetence i sagen om F-35-våbeneksport. I [BS-24667/2025-HJR](#) fandt Højesteret, at en palæstinensisk statsborger ikke havde retlig interesse i prøvelse af de danske F-35-våbeneksporttilladelser. Sidstnævnte afgørelse hviler udtrykkeligt på [grundlovens § 19, stk. 1](#) sammenholdt med **våbenlovens § 6** – og er dermed den hidtil klareste stillingtagen til, at § 19-prærogativet også slår igennem på søgsmålskompetencens område.

Mønsteret er entydigt: en folkeretlig forpligtelse – herunder FN's våbenhandelstraktat og de EU-retlige eksportkontrolregler – tillægger ikke i sig selv NGO'er eller enkeltpersoner retlig interesse i at få prøvet konkrete danske eksporttilladelser. Sagerne føjer sig hermed til et bredere mønster om retlig interesse ved påberåbelse af internationale regler:

- I [BS-3521/2021-HJR](#) ([Højesterets dom af 1. juni 2023](#)) blev en privatpersons klageberettigelse i en lokalplansag afvist, uanset påberåbelse af Århus-konventionen, jf. [planlovens § 58, stk. 1](#) og [§ 59, stk. 1](#).
- I [BS-14184/2020-HJR](#) ([Højesterets dom af 15. april 2021](#)) afviste et flertal på 3 mod 2 at prøve, om [udlændingelovens § 9, stk. 8](#), stred mod stand still-klausulen i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 artikel 13, da sagsøgeren allerede havde opnået opholdstilladelse: »der [ikke] grundlag for at fastslå, at hun har den fornødne retlige interesse i at få prøvet, om den nævnte bestemmelse i udlændingeloven, der efter bestemmelsens eget indhold ikke kan anvendes i forhold til hende, måtte være i strid med artikel 13 i Associeringsrådets afgørelse fra 1980.« Mindretallet ville have tilladt prøvelsen.

Et beslægtet forbud mod abstrakt prøvelse gælder også internationalt: i **Jensen og Rasmussen mod Danmark** ([EMD's afgørelse af 20. marts 2003](#)) afviste Domstolen Jensens generelle klage over den danske eksklusivaftalelovgivning, fordi EMRK artikel 34 ikke hjemler en *actio popularis* – mens Rasmussens klage blev antaget, netop fordi han var direkte berørt.

Afgrænsning: selve eksportkontrolreglerne og sanktionsgennemførelsen behandles i [eksportkontrol-dual-use](#) og [sanktionsovertraedelser-rusland-iran](#).

LOV	Grundloven § 19, stk. 1	Grundloven § 63	Retsplejeloven § 253	Våbenloven § 6
PRAKSIS				
	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport			18.03.2026
	Højesteret · Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning			18.03.2026
	Højesteret · Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen			01.06.2023
	Højesteret · Retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af udlændingelovens formodningsregel om tvangsægteskab efter opnået opholdstilladelse			15.04.2021
	Menneskerettighedsdomstolen · Jensen og Rasmussen mod Danmark: Adgang til prøvelse af eksklusivaftaler på det danske arbejdsmarked			20.03.2003
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse			11.04.2025
	Landsretten · Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse			11.04.2025

§ 13 Traktatkonform fortolkning i domstolenes praksis – konventionen som fortolkningsfaktor og som forrangsregel

Når en traktat først er gennemført – ved omskrivning eller inkorporering – bliver spørgsmålet, hvordan den fortolkes. Højesterets praksis viser tre gennemgående greb.

Autonom traktatfortolkning ud fra ordlyd, opbygning og forarbejder. I **Sag 158/2018** ([Højesterets kendelse af 15. november 2019](#)) skulle begrebet »bosat« i Den Nordiske Dødsbokkonvention fastlægges:

På baggrund af bestemmelsens ordlyd samt konventionens opbygning og forarbejder, finder Højesteret, at begrebet »bosat« skal forstås i overensstemmelse med det internationale privatretlige begreb det »sædvanlige opholdssted« (habitual residence).

Højesteret afviste samtidig, at en registrering hos det svenske Skatteverket – en administrativ myndighed, ikke en ret – kunne udløse konventionens artikel 27-virkning.

Konventionens forrang for almindelige danske procesregler. I **BS-19161/2025-HJR** ([Højesterets kendelse af 10. september 2025](#)) fastslog Højesteret, at Luganokonventionens artikel 43 går forud for de almindelige danske procesregler: fordi begge parter har direkte appeladgang efter artikel 43, stk. 1 og 2, finder [retsplejelovens § 389 a](#) om kærretilladelse ikke anvendelse, og fordi artikel 43, stk. 5, fastsætter en frist på én måned, fraviges 2-ugers-fristen i [retsplejelovens § 394, stk. 1](#).

Selvstændig national prøvelse af fundamentale principper – også over for udenlandske organer. I **BS-34884/2024-HJR** ([Højesterets kendelse af 20. marts 2025](#)) nægtede Højesteret at fuldbyrde en kinesisk voldgiftskendelse efter [voldgiftslovens § 39, stk. 1, nr. 1, litra b](#) – der svarer til New York-konventionens art. V, stk. 1, litra b, og UNCITRAL-modellovens art. 36:

Det afgørende er, om parten har fået meddelelsen, ikke i hvilken form den er givet.

Det var uden betydning, at voldgiftsinstituttet anså meddelelsen for forkyndt efter sine egne regler; danske domstole foretager en selvstændig vurdering af, om fundamentale retsplejeprincipper er overholdt. Samme linje ses i **Sag 37/2023** ([Højesterets kendelse af 21. december 2023](#)), hvor fuldbyrdelse af en svensk udeblivelsesdom blev nægtet efter Bruxelles I-forordningens artikel 34, nr. 2, fordi den svenske ret – der vidste, at skyldneren var dansk statsborger – ikke havde undersøgt bopælsforholdene i Danmark, før den skred til offentlig forkyndelse:

På den anførte baggrund finder Højesteret, at stævningen af 14. januar 2014 ikke er blevet forkyndt for A i så god tid og på en sådan måde, at han har kunnet varetage sine interesser under sagen.

De internationalprivatretnlige lag illustreres yderligere af **BS-16186/2021-HJR** ([Højesterets kendelse af 11. oktober 2021](#)) og **BS-24499/2019-HJO** ([Retten i Hjørings kendelse af 21. juli 2020](#)), hvor Lugano- og Rom-konventionerne fortolkedes efter EU-Domstolens metode – og hvor byretten anvendte Rom-konventionens artikel 4, stk. 5, 2. pkt., til at se bort fra formodningsreglen om nærmeste tilknytning. Værnetings- og anerkendelsesspørgsmål behandles nærmere i [international-jurisdiktion](#).

Materiel konventionsprøvelse med tilbageholdenhed. I **BS-20635/2020-HJR** ([Højesterets dom af 11. maj 2021](#)) fandt Højesteret, at afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse trods handicap ikke var i strid med FN's Handicapkonvention, jf. [udlændingelovens § 11, stk. 3](#) og [stk. 16](#). Og i **BS-69/2021-HJR** ([Højesterets dom af 9. januar 2023](#)) blev dobbeltbeskatningsoverenskomster fortolket som led i afgørelsen af indeholdelsespligt efter [kildeskattelovens § 65, stk. 1](#) og [§ 69, stk. 1](#).

Endelig viser **11/2024** ([Højesterets kendelse af 4. september 2024](#)), hvordan international retspraksis kanaliseres gennem en national elastisk klausul: EU-Domstolens formodning fra de forenede sager C-451/19 og C-532/19 (XU og QP) om afhængighedsforhold udgjorde »ganske særlige grunde« til at fravige fristerne i [udlændingelovens § 50, stk. 1](#). Retskilden virkede altså ikke ved at fortrænge den danske regel, men ved at udfylde dens skøn – instruktionsreglens mekanik i praksis.

LOV	Retsplejeloven § 394, stk. 1	Udlændingeloven § 50, stk. 1	Voldgiftsloven § 39, stk. 1
PRAKSIS	Højesteret · Luganokonventionens appelregler har forrang: Højesterets afgørelse om kærefrist ved fuldbyrdelse af islandske domme 10.09.2025 Højesteret · Nægtelse af fuldbyrdelse af kinesisk voldgiftskendelse pga. manglende behørig meddelelse 20.03.2025 Højesteret · Højesterets kendelse om afledt opholdsret for forældre på tålt ophold med danske børn 04.09.2024 Højesteret · Fuldbyrdelse af svensk udeblivelsesdom nægtet grundet mangelfuld forkyndelse og undersøgelsespligt 21.12.2023 Højesteret · Højesteretsdom om udbytteskat, indeholdelsespligt og fortolkning af dobbeltbeskatningsoverenskomster 09.01.2023 Højesteret · Gyldigheden af en værnetingsklausul efter Lugano-konventionen i sag om kautionsforpligtelse 11.10.2021 Højesteret · Afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse trods handicap var ikke i strid med FN's Handicapkonvention 11.05.2021 Højesteret · Afgørelse om dansk skiftekompetence for svensk statsborger efter Den Nordiske Dødsbokonvention 15.11.2019 Byretten · Afgørelse om internationalt værneting efter Lugano-konventionen ved Retten i Hjørring 21.07.2020		

Ikke-inkorporerede konventioners retsstilling – »praktisk monisme« § 14 og dens grænser

Spørgsmålet om ikke-inkorporerede konventioners status er behandlet grundigt i [betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret](#). Udvalget indleder med at nedtone selve begrebsparret:

Diskussionen om monisme og dualisme indeholder næppe megen vejledning ved beskrivelsen af, om og i hvilket omfang internationale konventioner m.m. kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

Og fortsætter på s. 25:

Om end Danmark traditionelt betegnes som dualistisk, er det ikke således, at folkeretlige regler, herunder konventioner, som Danmark er bundet af, ikke kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder. Med en vis vægt kan man tale om, at den dualistiske opfattelse i dansk ret synes at være under opblødning, således at dansk ret og international ret ikke længere opfattes som to forskellige retssystemer. I den juridiske litteratur anvendes derfor nogle gange betegnelsen »praktisk monisme«, hvorefter international ret udgør en retskilde også i den nationale ret, og domstolene og andre retsanvendende myndigheder kan anvende international ret også uden udtrykkelig hjemmel.

Betænkningen sonder mellem tre kategorier: konventioner gennemført ved **inkorporering** anvendes i deres autentiske form »på grundlag af og som følge af inkorporeringen«; konventioner gennemført ved **omskrivning** inddrages »ved fortolkningen og anvendelsen af de regler, der tilsigter at gennemføre konventionen« – som da Østre Landsret i **U 1999.1113 Ø** inddrog FN's racediskriminationskonvention ved fortolkningen af [straffelovens § 266 b](#), hvis anvendelsesområde netop var udvidet ved lov nr. 288 af 9. juni 1971 for at muliggøre ratifikation. Og endelig er heller ikke særskilt gennemførte konventioner uden retskildeværdi.

Betænkningen sammenligner også retsordenerne på s. 127:

Forskellen mellem monistiske og dualistiske lande synes navnlig at gøre sig gældende i tilfælde af en normkonflikt mellem bestemmelser i en international konvention og i en national lov. I de monistiske lande synes konventionens bestemmelser – i det omfang de er umiddelbart anvendelige – generelt at blive tillagt forrang for modstridende bestemmelser i nationale love [...] I de lande, der anvender det dualistiske princip, og hvor konventioner er blevet inkorporeret, synes dette at ske på lovniveau (Finland, Sverige og Norge).

[Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet](#) bekræftede billedet og tilføjede en vigtig nuance: selv i monistiske lande er der ingen garanti for, at borgerne automatisk kan påberåbe sig konventionsrettigheder – i Nederlandene sondres fx mellem første- og andengenerationsrettigheder, hvor sidstnævnte ikke uden videre kan påberåbes for domstolene. Udvalget konkluderede, at forskellene mellem landene »afspejler [...] ikke blot forskellige forfatningsmæssige traditioner, men også forskellige retspolitiske valg, som ikke uden videre kan overføres til Danmark«.

At manglende inkorporering har reelle konsekvenser, fremgår af **M. K. D. A.-A. mod Danmark** (- [CEDAW-komitéens afgørelse af 18. oktober 2013](#)), hvor klageren netop anførte, at »[d]en manglende inkorporering af Kvindekongventionen i dansk ret svækkede hendes retssikkerhed«. Komitéen nåede dog ikke til realiteten: efter at Østre Landsret havde givet klageren medhold i bopælsspørgsmålet, ophørte hun og barnet med at være ofre, og komitéen understregede samtidig, at »den valgfrie protokol udelukker enhver 'actio popularis'«.

Århus-konventionen viser samme mønster fra den nationale side: i **BS-3521/2021-HJR** ([Højesterets dom af 1. juni 2023](#)) kunne konventionen ikke i sig selv bære en klageberettigelse, som planlovens egne regler ikke gav.

Det materielle indhold af de enkelte konventioner falder uden for denne oversigt; EMRK-praksis behandles i [emrk-artikel-3-umenneskelig-behandling](#) og [emrk-artikel-8-privatliv-familieliv](#).

LOV	Inkorporeringsloven § 1, stk. 1	Straffeloven § 266b
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen	01.06.2023
	Menneskerettighedsdomstolen · Afvisning af klage over diskrimination i sag om børnebortførelse og bopælsret (M. K. D. A.-A. mod Danmark)	18.10.2013

§ 15 Territorial anvendelse: Færøerne og Grønland mellem rigsansliggende og fuldmagtsordning

Traktatkompetencen er et rigsansliggende – men Færøernes og Grønlands lovgivende og udøvende beføjelser har nødvendiggjort en særlig ordning. Traktatvejledningens [kapitel 5](#) sammenfatter:

Ganske vist gælder det både for Færøernes og Grønlands vedkommende, at traktatkompetencen er et rigsansliggende. Men bl.a. Færøernes og Grønlands vidtgående lovgivende og udøvende magtbeføjelser har ført til, at rigsmyndighederne, når der forhandles og indgås internationale aftaler af betydning for Færøerne eller Grønland, skal inddrage de(t) pågældende landsstyre(r).

Udgangspunktet fastslås i [selvstyrelovens § 11](#): Naalakkersuisut kan handle i mellemfolkelige anliggender som fastsat i kapitlet, men »[d]e beføjelser, som gives Naalakkersuisut i dette kapitel, begrænser ikke de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser i mellemfolkelige anliggender, idet udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsansliggender.«

Fuldmagtsordningen i [selvstyrelovens § 12](#) tillader Naalakkersuisut at forhandle og indgå folkeretlige aftaler **på rigets vegne**, når aftalen alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder (stk. 1). Aftaler, der alene vedrører Grønland og Færøerne, kan indgås af de to landsstyrer i forening (stk. 2) – den såkaldte **DFG-ordning**. Opsigelse følger de samme bestemmelser (stk. 3). Undtaget er aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitikken, aftaler der skal gælde for Danmark, og aftaler der forhandles inden for en international organisation, hvoraf Kongeriget Danmark er medlem (stk. 4). Naalakkersuisut skal underrette regeringen, inden forhandlinger påbegyndes og inden aftaler indgås eller opsiges (stk. 5). En tilsvarende ordning gælder for Færøerne efter lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

Det afgørende forbehold er formuleret i [Statsministeriets vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne](#):

Regeringens og Folketingets forfatningsmæssige ansvar og beføjelser på det udenrigspolitiske område efter § 19 i grundloven begrænses ikke af bestemmelserne i fuldmagtsloven, jf. § 1, stk. 5, i fuldmagtsloven.

Traktatvejledningen udtrykker samme pointe: »Der er altså ikke tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender. Regeringen vil derfor fortsat have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af en bemyndigelse til landsstyrerne.«

Høringsforpligtelserne følger af hjemmestyre- og selvstyrelovgivningen. Efter [selvstyrelovens § 13](#) skal regeringen underrette Naalakkersuisut, inden forhandlinger om aftaler med særlig betydning for Grønland indledes (stk. 1), aftaler hvor begge har været inddraget undertegnes af regeringen »i videst muligt omfang sammen med Naalakkersuisut« (stk. 3), og aftaler af særlig betydning skal forelægges Naalakkersuisut til udtalelse inden indgåelse eller opsigelse – »[f]inder regeringen det nødvendigt at indgå aftalen uden Naalakkersuisuts tilslutning, sker dette i videst muligt omfang uden virkning for Grønland« (stk. 4). Traktatvejledningen sammenfatter grundlaget:

Af den færøske hjemmestyreløvs § 7, stk. 2, fremgår, at en traktat, til hvis afslutning Folketingets samtykke kræves, skal forelægges det færøske hjemmestyre til udtalelse, inden forslag fremsættes i Folketinget, for så vidt traktaten »berører særlige færøske interesser«. Tilsvarende hedder det i den grønlandske selvstyrelovs § 13, at traktater, der kræver Folketingets samtykke, og som »har særlig betydning for Grønland, skal inden indgåelse eller opsigelse forelægges Naalakkersuisut til udtalelse.«

Politisk er ordningen suppleret af **Fámjin-erklæringen** (marts 2005) for Færøerne og **Itilleq-erklæringen** (maj 2003) for Grønland, jf. [Statsministeriets vejledning vedrørende Grønland](#), samt af Udenrigs-, Sikkerheds- og Forsvarspolitisk Kontaktudvalg oprettet i oktober 2021.

Rigsdelene er bundet af rigets folkeretlige forpligtelser, jf. [selvstyrelovens § 16, stk. 1](#): »Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.« Og foranstaltninger af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet skal forhandles med regeringen inden vedtagelsen, jf. stk. 2.

De **territoriale forbehold** er den praktiske udmøntning. Traktatvejledningens [kapitel 4](#) fastslår, at territoriale forbehold vedrørende Færøerne og Grønland »anføres altid i selve teksten til det ratifikationsinstrument, der skal deponeres«, mens andre forbehold anføres i en separat ledsagende erklæring. Og [kapitel 5](#) tilføjer om ændring og ophør:

I det omfang, en traktat er gældende for Færøerne, henholdsvis Grønland, vil disse rigsdele selvsagt også, hvor intet andet fremgår, være omfattet af forbehold og erklæringer til traktaten. Ændringer i eller opsigelse af traktaten vil efter samme principper som ved indgåelse af traktaten kræve det respektive landsstyres medvirken.

Den samme teknik ses i kundgørelsespraksis, fx artikel III i [bekendtgørelsen om ændring af Den Nordiske Ægteskabskonvention](#): »Overenskomsten finder ikke anvendelse på Færøerne og i Grønland, men kan efter forhandling [...] sættes i kraft der med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.«

LOV

[Grundloven § 19, stk. 1](#)

[Selvstyreloven § 11](#)

[Selvstyreloven § 12](#)

[Selvstyreloven § 13](#)

[Selvstyreloven § 16, stk. 1](#)

Sammenfatning: to akser – kompetencefordelingen og gennemslagskraften

§ 16

Området struktureres af to uafhængige akser, som ikke må forveksles.

Den første akse er kompetencefordelingen efter [grundlovens § 19](#). Regeringen fører udenrigspolitikken som et prærogativ. Folketingets samtykke er en undtagelse, der er negativt afgrænset og hviler på en formulering, der bevidst blev holdt elastisk i 1953 og hviler på Max Sørensens responsum. Samtykkets form er fri –

beslutningsforslag, lov eller stiltiende ved gennemførelseslovgivningen – men skal ved den stiltiende variant fremgå udtrykkeligt af bemærkningerne. Opsigelse spejler indgåelsen: samtykke kræves, hvis og kun hvis der udtrykkeligt blev givet samtykke ved indgåelsen. Rådgøring med Det Udenrigspolitiske Nævn efter [§ 19, stk. 3](#) er obligatorisk ved beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde, men Nævnet er alene rådgivende og kan aldrig erstatte samtykket. Og Finansudvalgets tiltrædelse er den bevillingsmæssige ventil for mindre væsentlige udgiftskrævende aftaler.

Den anden akse er gennemslagskraften i national ret. Folkeretlig binding og national anvendelighed er adskilt: ratifikation gør ikke traktaten direkte anvendelig. Opfyldelse sker ved konstatering af normharmon, omskrivning eller inkorporering. Selv uden gennemførelse virker folkeretten dog indirekte gennem fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen – men reglerne forudsætter fortolkningsrum: har lovgiver tilsigtet en klar og utvetydig modstrid, har den danske regel forrang, og folkeretskonform fortolkning er udelukket.

De to akser mødes i **prøvelsesspørgsmålet**, hvor praksis er bemærkelsesværdigt konsistent. Indfødsretsdommen, [Sag 306/2012](#), trak linjen: dispositioner som led i lovgivningsprocessen er ikke øvrighedsmyndighed og kan ikke prøves efter [grundlovens § 63](#) – men domstolene kan prøve, om folkeretlige forpligtelser er krænkede under sagsbehandlingen, og tilkende erstatning eller godtgørelse. **Lissabon-dommen**, [BS-199/2012-HJR](#), afgrænsede § 19-sporet fra § 20-sporet. Og **F-35-sagerne** – [BS-24622/2025-HJR](#) og [BS-24667/2025-HJR](#), begge afgjort 18. marts 2026 med stadfæstelse af Østre Landsrets afvisninger af 11. april 2025 – fastslog, at hverken NGO'er eller enkeltpersoner kan aflede søgsmålskompetence af folkeretlige forpligtelser alene.

Tre praktiske konsekvenser for retsanvenderen:

- **Ved lovforberedelse:** afklar tidligt, om § 19-samtykke er nødvendigt; er der tvivl om »større betydning«, bør fagudvalget orienteres tidligt, og et stiltiende samtykke skal fremgå af bemærkningerne.
- **Ved forvaltningsafgørelser:** konventionsforpligtelser skal inddrages **ex officio**, når de er relevante, jf. Ombudsmandens udtalelse om [myndigheders pligt til at inddrage menneskeretlige bestemmelser](#) – uanset afgørelsestype.
- **Ved retssag:** en påberåbt traktat bærer sjældent selvstændigt et krav. Den virker gennem den nationale regel, den fortolker eller udfylder – og den skaber ikke i sig selv retlig interesse.

LOV	Grundloven § 19, stk. 1, 3	Grundloven § 20, stk. 1	Grundloven § 63
	Inkorporeringsloven § 1, stk. 1		
PRAKSIS	Højesteret · Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport		18.03.2026
	Højesteret · Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning		18.03.2026
	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af afslag på indfødsret og compensation for mulige konventionskrænkelser		13.09.2013
	Højesteret · Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven		20.02.2013
	Landsretten · Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse		11.04.2025
	Landsretten · Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse		11.04.2025

REFERENCE **Lovgrundlag** 6 paragraffer

Grundloven § 19	stk. 1, 3	Grundloven § 20	stk. 1
Grundloven § 63		Inkorporeringsloven § 1	stk. 1
Lov om Det udenrigspolitiske Nævn § 2		Selvstyreloven § 12	

MATERIALE **Citerede afgørelser** 25 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 17

18.03.2026	Humanitære organisationer afvist: Ingen søgsmålskompetence i sag om F-35-våbeneksport	10707-12714
18.03.2026	Palæstinensisk statsborger havde ikke retlig interesse i prøvelse af danske F-35 våbeneksporttilladelser – Højesteret stadfæster afvisning	24667-2025
10.09.2025	Luganokonventionens appelregler har forrang: Højesterets afgørelse om kærefrist ved fuldbyrdelse af islandske domme	19161-2025
21.03.2025	Fortsat varetægtsfængsling med henblik på udsendelse og brug af dobbeltlukkede døre af hensyn til statens forhold til fremmede magter	AM2025.03.21H
20.03.2025	Nægtelse af fuldbyrdelse af kinesisk voldgiftskendelse pga. manglende behørig meddelelse	34884-2024
04.09.2024	Højesterets kendelse om afledt opholdsret for forældre på tålt ophold med danske børn	11-2024
21.12.2023	Fuldbyrdelse af svensk udeblivelsesdom nægtet grundet mangelfuld forkyndelse og undersøgelsespligt	37-2023
01.06.2023	Højesterets afvisning af klageberettigelse for privatperson i sag om lokalplan og Århus-konventionen	bs-3521-2021-hjr
09.01.2023	Højesteretsdom om udbytteskat, indeholdelsespligt og fortolkning af dobbeltbeskatningsoverenskomster	2688-3202
19.10.2022	Højesterets kendelse om afvisning af kæremål vedrørende fuldbyrdelse af udenlandsk dom	2583-3077
11.10.2021	Gyldigheden af en værnetingsklausul efter Lugano-konventionen i sag om kautionsforpligtelse	bs-16186-2021-hjr
11.05.2021	Afslag på tidsubegrænset opholdstilladelse trods handicap var ikke i strid med FN's Handicapkonvention	bs-20635-2020-hjr
15.04.2021	Retlig interesse i at få prøvet gyldigheden af udlændingelovens formodningsregel om tvangsægteskab efter opnået opholdstilladelse	bs-14184-2020-hjr

15.11.2019	Afgørelse om dansk skiftekompetence for svensk statsborger efter Den Nordiske Dødsbokonvention	158-2018
09.05.2017	Højesterets dom om afslag på indfødsret og dispensation fra sprogkrav ved handicap	120-2016
13.09.2013	Højesteretsdom om domstolsprøvelse af afslag på indfødsret og kompensation for mulige konventionskrænkelser	306-2012
20.02.2013	Lissabon-dommen: Højesteret fandt ikke, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten var i strid med Grundloven	5036-6056

MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL 2

18.10.2013	Afvisning af klage over diskrimination i sag om børnebortførelse og bopælsret (M. K. D.A.-A. mod Danmark)	44/2012
20.03.2003	Jensen og Rasmussen mod Danmark: Adgang til prøvelse af eksklusivaftaler på det danske arbejdsmarked	52620/99

LANDSRETTE · ANKEINSTANS 2

11.04.2025	Østre Landsrets afvisning af søgsmål om standsning af dansk eksport af F-35-komponenter til USA grundet manglende retlig interesse	10405-12244
11.04.2025	Afvisning af søgsmål fra humanitære organisationer om dansk våbeneksport til F-35-programmet grundet manglende retlig interesse	10508-12388

BYRETTE · FØRSTE INSTANS 2

12.11.2025	Frifindelse af Udenrigsministeriet i sag om erstatning for påstået sen evakuering fra Syrien	10367-12194
21.07.2020	Afgørelse om internationalt værneting efter Lugano-konventionen ved Retten i Hjørring	155-181

PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 2

20.12.2023	Ugyldig kontrolafgift grundet utydelig opmærkning og asfaltreparation ved Sygehus Nord	park-3077
05.07.2022	Uenighed om parkeringskontrol på uafmærket grusareal ved Hannemanns Allé	park-181

FORARBEJDE **Betænkninger** 4 referencer

Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret

nr. 1220 · 1991 · Justitsministeriet

Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret

nr. 1407 · 2001 · Justitsministeriet

Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret

nr. 1407 · 2001 · Justitsministeriet

Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet
nr. 1546 · 2014 · Justitsministeriet
