

## Udkast til

### Forslag til

#### Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer

**§ 1.** Loven finder anvendelse på donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

**§ 2.** Udlændinge- og integrationsministeren kan på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen træffe afgørelse om, hvorvidt fysiske og juridiske personer, der er omfattet af § 1, skal optages på en offentlig forbudsliste. Det er en forudsætning for optagelse på listen, at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende person har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark.

*Stk. 2.* Udlændingestyrelsen hører Udenrigsministeriet om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af optagelse af en fysisk eller juridisk person på den offentlige forbudsliste. Vurderer Udenrigsministeriet, at optagelse af den pågældende på forbudslisten vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, undlader udlændinge- og integrationsministeren at optage den pågældende på forbudslisten.

*Stk. 3.* Ved afgørelse om optagelse af en fysisk eller juridisk person på den offentlige forbudsliste finder forvaltningslovens § 19 ikke anvendelse.

**§ 3.** Efter anmodning fra Udlændingestyrelsen kan told- og skatteforvaltningen videregive oplysninger til Udlændingestyrelsen om, hvorvidt almenevelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser og institutioner m.v., der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, eller § 12, stk. 3, har oplyst til told- og skatteforvaltningen, at de fra samme udenlandske gæve giver har modtaget en eller flere gaver, der sammenlagt overstiger et beløb på 20.000 kr. Told- og skatteforvaltningens videregivelse af oplysninger forudsætter, at Udlændingestyrelsen ved afgivelse af anmodningen har vurderet, at oplysningerne kan have betydning for Udlændingestyrelsens vurdering af, om en fysisk eller juridisk person skal indstilles optaget på den offentlige forbudsliste, jf. § 2.

**§ 4.** Optagelse af en juridisk eller fysisk person på den offentlige forbudsliste sker for 4 år og kan forlænges med 4 år ad gangen. Optagelse på listen sker ved meddelelse i Statstidende og regnes fra dette tidspunkt.

*Stk. 2.* Den offentlige forbudsliste kan offentliggøres med oplysninger om fysiske personers navn, nationalitet, opholdsland, adresse og fødselsdato og juridiske personers navn, logo, adresse og ledelse.

**§ 5.** Efter anmodning fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, genoptager Udlændingestyrelsen sagen. En anmodning om genoptagelse har ikke opsættende virkning.

*Stk. 2.* Er der fremkommet nye oplysninger af betydning for genoptagelsessagen, forelægger Udlændingestyrelsen sagen for udlændinge- og integrationsministeren efter reglerne i § 2, stk. 1 og 2. I andre tilfælde fastholder Udlændingestyrelsen afgørelsen.

**§ 6.** Den, som modtager en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, jf. § 2, stk. 1, straffes med bøde, jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 finder kun anvendelse på donationer ydet af fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

**§ 7.** Den, der uden at forholdet er omfattet af § 6, har modtaget en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, jf. § 2, stk. 1, skal returnere donationen til donatoren inden 14 dage regnet fra det tidspunkt, hvor den pågældende blev eller burde være blevet bekendt hermed, jf. dog stk. 2 og 3.

*Stk. 2.* Donationer, der ikke kan returneres til donator inden for fristen i stk. 1, skal overføres til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet senest 7 dage efter udløbet af fristen i stk. 1. Fristen kan forlænges af Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvis anmodning herom fremsættes inden udløbet af fristen i stk. 1, og der foreligger særlige grunde.

*Stk. 3.* Bestemmelserne i stk. 1 og 2 finder kun anvendelse på donationer ydet af fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, hvis donationen er ydet eller anvendt til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

*Stk. 4.* Den, der ikke returnerer eller overfører en donation efter reglerne i stk. 1 eller 2, straffes med bøde.

**§ 8.** Der kan pålægges juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

**§ 9.** Donationer, der er modtaget i strid med § 6, stk. 1, eller ikke er returneret eller overført i strid med § 7, stk. 4, kan konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel.

**§ 10.** En donator, hvis donation er overført til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet, jf. § 7, stk. 2, kan, indtil 6 måneder efter at donationen er overført, kræve donationen tilbagebetalt fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

*Stk. 2.* Donationer, der ikke er krævet tilbagebetalt inden for fristen i stk. 1, tilfalder statskassen.

**§ 11.** Loven træder i kraft den 1. juli 2020.

**§ 12.** Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### Indholdsfortegnelse

1. Indledning og baggrund .....	5
2. Lovforslagets hovedpunkter.....	6
2.1. Offentlig forbudsliste over fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder .....	6
2.1.1. Gældende regulering om modtagelse af støtte i Danmark .....	7
2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	8
2.1.2.1. Donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.....	9
2.1.2.2. Krav om en vis sandsynlighed for, at en fysisk eller juridisk person, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, vil donere til modtagere i Danmark.....	11
2.2. Kompetence i sager om optagelse af fysiske og juridiske personer på den offentlige forbudsliste og sagens oplysning.....	12
2.2.1. Kompetence i sager om optagelse af fysiske og juridiske personer på den offentlige forbudsliste	12
2.2.2. Oplysning af sagen på baggrund af åbne kilder og samarbejde med andre myndigheder .....	12
2.2.2.1. Høring af Udenrigsministeriet og indstilling til udlændinge- og integrationsministeren .....	14
2.2.2.2. Forholdet til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven .....	15
2.2.3. Partshøring.....	20
2.2.3.1. Gældende ret.....	20
2.2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	21
2.2.4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen om optagelse på forbudslisten .....	22
2.2.4.1. Gældende ret.....	22
2.2.4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	22
2.2.5. Genoptagelse af sager, hvor der er truffet afgørelse om optagelse på forbudslisten .....	24
2.2.5.1. Gældende ret.....	24
2.2.5.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	24
2.3. Straf for at modtage donationer fra fysiske og juridiske personer, der er optaget på forbudslisten....	25
2.3.1. Gældende ret .....	25
2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	27
2.3.2.1. Beløbsgrænse på 10.000 kr. ....	28

2.3.2.2. Donatorer hjemmehørende i Danmark.....	28
2.3.2.3. Tilregnelser.....	29
2.3.2.4. Bødeniveauet i sager om straf for at modtage donationer fra personer på forbudslisten og håndhævelse .....	31
2.4. Straf for at tilsidesætte en pligt til at returnere en donation til donator eller overføre donationen til statskassen .....	31
2.4.1. Gældende ret .....	31
2.4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.....	34
2.4.2.1. Pligt til at returnere en donation til donator eller overføre donationen til statskassen .....	34
2.4.2.2. Tilsidesættelse af pligten til at returnere en donation til donator eller overføre donationen til statskassen .....	36
2.5. Konfiskation af ulovlig modtaget donation .....	36
3. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser .....	37
3.1. Indledning.....	37
3.2. Forholdet til grundloven.....	37
3.2.1. Forholdet til grundlovens § 73 .....	37
3.2.2. Forholdet til grundlovens § 78 .....	38
3.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention .....	39
3.3.1. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 .....	39
3.3.2. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 .....	40
3.4. Forholdet til Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser mv. ....	41
4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige.....	41
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v. ....	41
6. Administrative konsekvenser for borgerne .....	41
7. Miljømæssige konsekvenser.....	41
8. Forholdet til EU-retten .....	41
9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.....	43
10. Sammenfattende skema.....	43

### *1. Indledning og baggrund*

Den daværende regering (Venstre) indgik den 31. maj 2016 en aftale med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser (forkynderaftalen). Det indgik bl.a. i aftalen, at det skulle undersøges, i hvilket omfang der er muligt at forhindre visse udenlandske donationer, og om det er muligt at indføre en godkendelsesordning for udenlandske donationer.

I forbindelse med forespørgsel F 3 i Folketinget den 13. december 2018 om at forhindre udenlandske pengeoverførsler til byggeri af moskeer stemte et bredt flertal (Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre) for vedtagelse af V 47, hvorved Folketinget tilkendegiver, at det er stærkt utilfredsstillende, at nogle udenlandske organisationer og udenlandske regimer mv. støtter religiøse byggerier og forskellige aktiviteter, som kan undergrave det værdigrundlag, som Danmark hviler på. Det fremgår endvidere af V 47, at Folketinget konstaterer, at den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) i finanslovsaftalen for 2019 aftalte med Dansk Folkeparti, at der skal indføres en ny ordning, som målrettet kan forhindre udenlandske donationer til trossamfund, foreninger mv., når disse undergraver demokrati og grundlæggende mennesker- og frihedsrettigheder.

Som opfølgning herpå indgik den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti indgik den 2. maj 2019 en politisk aftale om de nærmere rammer for et forbud mod visse donationer, herunder at fysiske og juridiske personer kan optages på en forbudsliste, hvis de med økonomisk støtte modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Regeringen er enig med hovedlinjerne i denne aftale.

Regeringen finder det således problematisk, at der kan ydes økonomisk støtte til foreninger, trossamfund mv. i Danmark fra organisationer og personer, som klart er modstandere af et åbent og frit demokratisk samfund som det danske. Regeringen finder det afgørende, at civilsamfundet, herunder foreninger, trossamfund mv., ikke ved modtagelse af økonomisk støtte medvirker til at give sådanne organisationer og personer sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmuligheder i Danmark.

Formålet med dette lovforslag er at indføre et forbud mod modtagelse af donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Forbuddet vil omfatte modtagelse af donationer fra såvel indenlandske som udenlandske donatorer, der er optaget på en offentlig forbudsliste.

Med lovforslaget kan udlændinge- og integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen træffe afgørelse om optagelse af en fysisk eller juridisk på forbudslisten. Det vil være en betingelse for optagelsen på listen, at den pågældende fysiske eller juridiske person modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende har til hensigt at yde donation til modtagere i Danmark. Hvis optagelse af den pågældende på forbudslisten vurderes at kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, vil udlændinge- og integrationsministeren unnlade at optage den pågældende på forbudslisten. Vurderes en optagelse på listen ikke at kunne have sådanne væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, vil udgangspunktet være, at den pågældende skal optages på forbudslisten.

Modtagelse af en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på forbudslisten, vil kunne straffes med bøde, og den modtagne støtte vil kunne konfiskeres.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger den fornødne tilregnelser, og der derfor ikke vil kunne straffes med mulighed for konfiskation, vil donationen skulle returneres.

Optagelse på forbudslisten vil være relativt mere indgribende over for en fysisk eller juridisk person, der er hjemmehørende i Danmark, end over for en person, som er hjemmehørende i udlandet, der ikke kan antages at have hovedparten af sit virke i Danmark. Mens modtagelse af donationer fra personer, som er optaget på listen og hjemmehørende i udlandet, vil kunne straffes, uanset formålet med donationen, vil modtagelse af donationer fra personer, der er optaget på forbudslisten og hjemmehørende i Danmark, derfor alene kunne straffes, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre. Den oplæring og undervisning, der finder sted i trossamfund og skoler mv., udøves fra en sådan position eller med en sådan myndighed, at muligheden for at påvirke myndigheden eller eleverne er særlig nærliggende.

Det bemærkes, at det er regeringens vurdering, at der i praksis formentlig vil blive tale om et begrænset antal personer og organisationer, der optages på forbudslisten. Afgørelser om, hvilke fysiske og juridiske personer der skal optages på forbudslisten, forudsættes at blive truffet på baggrund af oplysninger, der er indsamlet fra åbne kilder, og det kan i praksis blive vanskeligt at afgrænse potentielle donatorer.

Det er endvidere regeringens vurdering, at håndhævelsen af forbuddet kan være forbundet med en række udfordringer i forhold til bl.a. at sikre bevisgrundlaget i de enkelte sager. Det kan således i praksis bl.a. vise sig vanskeligt at sikre en entydig identifikation af en organisation på forbudslisten i udlandet, herunder afdække karakteren af en relation mellem en organisation og dennes underafdelinger eller samarbejdsorganisationer, samt identificere transaktionsspor og eventuel mellemfinansiering via tredjepart. Sådanne udfordringer kan have en afsmittende effekt i forhold til antallet af sigtelser, tiltalerejsninger og efterfølgende domsfældelser.

Det er imidlertid afgørende for regeringen, at der er et redskab, der kan anvendes til at gøre det ulovligt at modtage donationer fra personer og organisationer, der er modstandere af vores åbne og demokratiske samfund. Det er endvidere regeringens vurdering, at en øget offentlig debat og bevågenhed om uønskede udenlandske donationer kan medvirke til at beskytte de grundlæggende værdier, som vores samfund er baseret på.

Regeringen vil følge ordningen tæt, og forbudslisten vil blive evalueret senest i 2023.

## *2. Lovforslagets hovedpunkter*

### *2.1. Offentlig forbudsliste over fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder*

### *2.1.1. Gældende regulering om modtagelse af støtte i Danmark*

Der er på en række områder gennemført lovgivning, som er relevant i forhold til regulering af og indsigt i økonomiske donationer fra organisationer og personer. Eksempelvis er der en omfattende regulering med det formål at bidrage til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, og der er på flere områder indført krav om åbenhed om modtagelse af udenlandsk støtte. Pengeoverførsel fra udlandet er således reguleret på en lang række områder. Det gælder både rent fysisk overførsel, hvor penge og andre likvide midler medbringes til Danmark, og elektronisk overførsel gennem finansielle virksomheder såsom banker og vekselbureauer. Relevante dele af denne lovgivning gennemgås kort nedenfor.

#### *Toldloven og forordning om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af EU*

Krav om angivelse af medbragte beløb til skatteforvaltningen er reguleret i toldloven og EU-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet. Reguleringen indebærer bl.a., at personer, der rejser ind i, ud af eller er i transit i Danmark, og som medbringer over 10.000 euro i likvide midler mv., skal angive disse til told- og skatteforvaltningen. Toldlovens § 10 a indeholder desuden en bestemmelse om kontrol med uledsagede likvide midler. Der ventes vedtaget en ny forordning, der vil erstatte forordning nr. 1889/2005, og som vil finde anvendelse fra den 3. juni 2021. Forordningen fastlægger bl.a. ens regler om angivelse og kontrol af uledsagede likvide midler, der føres ind i eller ud af EU<sup>1</sup>. Toldloven vil blive foreslået ændret som følge deraf, således at ændringen vil finde anvendelse fra den 3. juni 2021.

#### *Pengeoverførselsforordningen og hvidvaskloven*

Elektronisk overførsel, der sker via finansielle virksomheder som banker og pengeoverførselsinstitutioner, er bl.a. reguleret i pengeoverførselsforordningen og i hvidvaskloven. Reguleringen indebærer, at der skal medsendes informationer om betaleren i alle led af den elektroniske pengeoverførsel, at den finansielle virksomhed skal sikre sig legitimation for alle kunder, samt at der skal ske underretning af SØIK, hvis der er mistanke om hvidvaskning eller finansiering af terrorisme.

#### *Trossamfundsloven*

Med vedtagelsen af lov nr. 1533 af 19. december 2017 om trossamfund uden for folkekirken er der for at skabe transparens om de anerkendte trossamfunds økonomi indført en pligt for anerkendte trossamfund uden for folkekirken til at udarbejde og indsende regnskab til Trossamfundsregisteret. Reglerne er reguleret i bekendtgørelse nr. 1283 af 15. november 2018 om Trossamfundsregistret. Regnskabet skal bl.a. indeholde oplysninger om, hvorvidt trossamfundet i det foregående regnskabsår har modtaget en eller flere donationer. Konkret skal det oplyses, hvor stort det samlede beløb er, ligesom det skal fremgå, om trossamfundet i regnskabsåret har modtaget en eller flere donationer fra samme donator, der enkeltvis eller samlet overstiger 20.000 kr. Er det tilfældet, skal donators navn og adresse samt størrelsen af donationen eller donationerne oplyses, medmindre der er tale om donationer fra enkeltpersoner eller enkeltmandsvirksomheder.

#### *Partiregnskabsloven og partistøtteloven*

Regler om åbenhed om tilskud til politiske partier er fastsat i partiregnskabsloven og partistøtteloven. Politiske partier, der har deltaget i det seneste folketingsvalg eller Europa-Parlamentsvalg, skal årligt aflægge regnskab. Regnskabet skal bl.a. indeholde oplysning om navn og adresse på private tilskudsydere – både danske og udenlandske – der i seneste kalenderår til partiet sammenlagt har ydet tilskud over beløbsgrænsen,

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1672 af 23. oktober 2018 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1889/2005.

der i 2020 er 21.400 kr. Det er alene navn og adresse på tilskudsyderen og ikke selve størrelsen af tilskuddet, der skal oplyses. Regnskaberne offentliggøres af Folketinget. Kandidater uden for partierne (løsgængere), der har deltaget i seneste folketingsvalg, og kandidatlistor, der har deltaget i seneste regionsrådsvalg eller kommunalbestyrelsesvalg, skal i forbindelse med ansøgning om offentlig partistøtte i en erklæring tilsvarende oplyse navn og adresse på private tilskudsydere, der i seneste kalenderår sammenlagt har ydet tilskud over beløbsgrænsen. Erklæringen offentliggøres på henholdsvis Social- og Indenrigsministeriets, regionens eller kommunens hjemmeside.

#### *Ligningsloven*

Foreninger, der ansøger om godkendelse af skattemyndighederne som almenvelgørende eller almennyttig forening efter ligningslovens § 8 A og § 12, stk. 3, er forpligtet til at oplyse, hvis der i det forudgående kalenderår fra samme udenlandske donator er modtaget en eller flere donationer, der sammenlagt overstiger 20.000 kr.

#### *Indsamlingsloven*

De overordnede rammer for indsamlinger, der foregår i Danmark, er reguleret i indsamlingsloven. Indsamlingsloven regulerer ikke, hvem der kan donere til en indsamling, men loven indeholder bl.a. regler om, at der som udgangspunkt skal ansøges om tilladelse til at foretage indsamlinger i Danmark, at der skal udarbejdes et regnskab over indtægter og udgifter forbundet med en indsamling, og hvad de indsamlede midler er anvendt til, når indsamlingen er tilendebragt. Efter indsamlingsloven er nogle indsamlinger undtaget fra tilladelseskravet. Det gælder bl.a. private indsamlinger, hvorved forstås indsamlinger, hvor opfordringen rettes til indsamlerens bekendte eller til fysiske eller juridiske personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet. Indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forestås af vedkommende trossamfund eller mødearrangør, er heller ikke omfattet af loven.

#### *2.1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

Der er ikke konkret viden om omfanget af udenlandske eller indenlandske donationer til modtagere i Danmark, eller i hvilket omfang udenlandske eller indenlandske donationer har medvirket til at modarbejde eller underminere demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Uanset omfanget af donationer er det bekymrende, at organisationer og foreninger, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan yde økonomisk støtte til f.eks. religiøse byggerier og andre aktiviteter i Danmark og derigennem fremme et formål eller en adfærd, herunder skabe sympati og opbakning til holdninger og ideologier, der kan medvirke til at undergrave det værdigrundlag, som Danmark er baseret på.

Med lovforslaget foreslås det, at udlændinge- og integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen vil kunne træffe afgørelse om, hvorvidt fysiske og juridiske personer skal optages på en offentlig forbudsliste. Ordningen vil omfatte fysiske og juridiske personer både i udlandet og i Danmark. Optagelse på listen vil kunne ske, hvis det på baggrund af konkrete oplysninger kan lægges til grund, at den pågældende fysiske eller juridiske person modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende vil yde støtte til modtagere i Danmark, jf. afsnit 2.1.2.1 og 2.1.2.2.

Udlændingestyrelsen vil høre Udenrigsministeriet om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af optagelse af en fysisk eller juridisk person på forbudslisten. Hvis Udenrigsministeriet vurderer, at optagelse af den



pågældende person på forbudslisten vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, vil udlændinge- og integrationsministeren undlade at optage vedkommende på forbudslisten. Vurderes en optagelse på listen ikke at kunne have sådanne væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, vil udgangspunktet være, at den pågældende skal optages på forbudslisten, jf. afsnit 2.2.2.1.

Optagelse på forbudslisten vil skulle ske ved meddelelse i Statstidende, jf. afsnit 2.2.4.2, og gælde for en fireårig periode, således at forlængelse herudover forudsætter en ny afgørelse, jf. afsnit 2.2.5.2.

Modtagelse af en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, vil kunne straffes med bøde efter de foreslåede regler, og donationen vil kunne konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel, jf. afsnit 2.3.2 og 2.5. Det gælder uanset formålet med donationen. Dog vil det for donationer fra personer på forbudslisten, der er hjemmehørende i Danmark, gælde, at der alene vil kunne straffes for modtagelsen, hvis donationen er ydet eller anvendt til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

Hvis modtageren på tidspunktet for modtagelse af donationen ikke har haft den fornødne tilregnelser, dvs. ikke har haft forset og heller ikke har udvist uagtsomhed i forhold til at modtage en donation på mindst 10.000 kr. fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, vil der ikke være grundlag for at straffe den pågældende for at have modtaget donationen. I sådanne tilfælde vil den pågældende have pligt til at returnere donationen til donator inden 14 dage regnet fra det tidspunkt, hvor vedkommende blev bekendt hermed. Er donationen ydet af en person på forbudslisten, der er hjemmehørende i Danmark, vil pligten til at returnere alene gælde i de tilfælde, hvor donationen er ydet eller anvendt til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

Donationer, der ikke kan returneres til donator inden for fristen på 14 dage, skal overføres til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet inden 7 dage herefter, dvs. inden i alt 21 dage fra det tidspunkt, hvor vedkommende blev eller burde være blevet bekendt med at have modtaget en donation fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste. Hvis der foreligger særlige grunde, kan fristen forlænges, forudsat at anmodningen fremsættes inden fristen på 14 dage. Tilsidesætter modtageren denne pligt til at returnere eller overføre donationen, kan den pågældende straffes med bøde, og donationen kan konfiskeres. Der henvises til afsnit 2.4.2.

#### *2.1.2.1. Donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder*

Det foreslås, at loven vil skulle finde anvendelse på donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, vil således efter en konkret vurdering kunne optages på forbudslisten. Det gælder uanset, om den pågældende person er hjemmehørende i udlandet eller i Danmark.

Ved donationer forstås økonomiske bidrag, der ikke er knyttet til en kommerciel modydelse. Ud over konkrete pengeoverførsler vil donationer kunne omfatte bl.a. økonomiske lån, lånegarantier, lån af lokaler, donation af udstyr, tjenesteydelser, ejendomme og aflønning af personale. Gaver, der udelukkende er af privat karakter, vil ikke være omfattet.

Det kan ikke angives udtømmende, hvilke former for støtte der kan anses for en donation. Det afgørende vil være, om der er tale om en ydelse, der sædvanligvis har en økonomisk værdi eller substituerer et pengebeløb. Er der f.eks. tale om en ydelse, som den, der leverer ydelsen, normalt tager betaling for som led i en erhvervsmæssig virksomhed, eller må ydelsen på anden måde siges at substituere et pengebeløb, vil det tale for at betragte ydelsen som en donation. Arv, private gaver fra familie og venner samt lejlighedsvis gaver mv. vil derimod ikke kunne anses som en donation, medmindre det må lægges til grund, at den pågældende arv eller gave reelt er en donation.

Både fysiske og juridiske personer, f.eks. organisationer, fonde, virksomheder og grupper af personer, der er hjemmehørende i Danmark eller i udlandet, vil kunne optages på forbudslisten. Det vil således være muligt at optage udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder på forbudslisten, hvis den statslige myndighed eller statsligt styrede organisation modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Optagelsen på forbudslisten vil forudsætte, at det er muligt at foretage en entydig identifikation og afgrænsning af den pågældende organisation mv.

Udlændingestyrelsen vil skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om det kan lægges til grund, at den pågældende fysiske eller juridiske person modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og om et forbud konkret vil være proportionalt med hensynet til at beskytte det danske demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Ved denne proportionalitetsvurdering vil det bl.a. kunne indgå, hvor tungtvejende grundene for at optage den pågældende på forbudslisten er, hvor stor en del af donatorens aktiviteter der ligger i Danmark, og hvilke muligheder donator har for at omlægge sine aktiviteter.

Ved demokrati forstås folkestyre med repræsentativt demokrati, hvor magten er tredelt mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt.

Grundlæggende friheds- og menneskerettigheder sigter til de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, som følger af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det drejer sig bl.a. om ytringsfrihed, foreningsfrihed, forsamlingsfrihed, religionsfrihed, retten til liv, forbuddet mod tortur, ligestilling mellem kønnene, retten til en retfærdig rettergang og den private ejendomsret.

Begrebet »modarbejder eller underminerer« vil skulle forstås i bred forstand, således at det vil omfatte enhver aktivitet eller ethvert virke, der har til formål eller bidrager til at skade, lægge hindringer i vejen eller svække og efterhånden nedbryde grundlaget for demokrati og de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på.

Som eksempel på en juridisk person, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan nævnes en organisation, der agiterer for, at demokrati bør afskaffes og erstattes af et kalifat, eller opfordrer til at bryde menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene. En fysisk persons udtalelser om, at man bør benytte religiøse domstole, der træffer afgørelse på grundlag af religiøse skrifter og dogmer i stedet for og i modstrid med demokratisk vedtagne love, som f.eks. love vedtaget af det danske Folketing, vil også være omfattet af loven. Herudover vil f.eks. en organisation, der propaganderer for synspunkter, hvorved personer eller grupper trues eller forhånes på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro, køn eller seksuelle

orientering, være omfattet af loven. Tilsvarende vil en organisation, der systematisk forfølger personers lovlige politisk virke, være omfattet af loven.

Det vil ikke være ethvert virke, der vil kunne anses for at være i strid med demokratiet og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Bl.a. vil det forhold, at en organisation agiterer for, at kvinder ikke bør bestride en stilling som religiøs forkynder, ikke i sig selv kunne anses for at være udtryk for, at organisationen finder, at retten til ligestilling bør afskaffes eller afgørende indskrænkes. Tilsvarende vil f.eks. det at opfordre til ikke at benytte sig af stemmeretten ikke i sig selv indebære, at en person eller organisation anses for at modarbejde eller underminere demokratiet. Sådanne oplysninger vil således ikke i sig selv kunne føre til, at den pågældende organisation optages på forbudslisten, men vil kunne føre til, at Udlændingestyrelsen beslutter at undersøge organisationen nærmere.

Det vil indgå i Udlændingestyrelsens vurdering, om den pågældende fysiske eller juridiske person i hjemlandet eller internationalt har ydet støtte til organisationer og aktiviteter, der søger at fremme principper og værdier, som strider mod demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det vil endvidere indgå i vurderingen, om den personkreds, som direkte eller indirekte ejer eller kontrollerer en organisation eller virksomhed mv., har personlig eller organisatorisk sammenfald med fysiske og juridiske personer, der er optaget på internationale terrorlister.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter straffelovens § 114 i gælder et absolut forbud mod at modtage økonomisk støtte fra terrororganisationer. Det vil således ikke være relevant at optage terrororganisationer, som fremgår af FN's og EU's terrorlister, på forbudslisten, men det vil efter omstændighederne kunne være relevant at optage underorganisationer eller organisationer, der på anden måde er relateret til organisationer på FN's og EU's terrorlister, på forbudslisten, hvis det ikke vil være i strid med straffelovens § 114 at modtage økonomisk støtte fra de pågældende underorganisationer mv.

Der skal være en vis sandsynlighed for, at den fysiske eller juridiske persons virke eller støtte kan skade, lægge hindringer i vejen for eller svække og evt. efterhånden nedbryde f.eks. demokratiforståelsen, herunder borgeres aktive deltagelse i samfundslivet, tilliden til de demokratiske institutioner og respekten for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene, hos nogle persongrupper i samfundet.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1.

#### *2.1.2.2. Krav om en vis sandsynlighed for, at en fysisk eller juridisk person, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, vil donere til modtagere i Danmark*

Det foreslås, at det skal være en betingelse for at optage en fysisk eller juridisk person, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, på forbudslisten, at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende person vil yde en donation til modtagere i Danmark.

Denne betingelse vil kunne anses for opfyldt bl.a., hvis oplysninger fra danske eller udenlandske nyheds- eller forskningsartikler peger på, at den pågældende fysiske eller juridisk person allerede har ydet støtte til modtagere i Europa, eller der er konkrete oplysninger, som indikerer, at den pågældende person kan have til

hensigt at yde støtte til modtagere i Danmark, f.eks. hvis der er et tæt samarbejde mellem den fysiske eller juridiske person og et trossamfund eller en forening i Danmark.

Betingelsen har til formål at sikre, at forbudslisten ikke bliver unødigt omfattende.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 1.

## *2.2. Kompetence i sager om optagelse af fysiske og juridiske personer på den offentlige forbudsliste og sagens oplysning*

### *2.2.1. Kompetence i sager om optagelse af fysiske og juridiske personer på den offentlige forbudsliste*

Det foreslås, at afgørelse om, hvorvidt en fysisk eller juridisk person skal optages på forbudslisten, skal træffes af udlændinge- og integrationsministeren. Ministerens afgørelse vil skulle træffes på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen.

Den foreslåede ordning indebærer, at Udlændingestyrelsen vil skulle påbegynde og oplyse sagen. Styrelsen vil også skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om den fysiske eller juridiske person, der er genstand for styrelsens sagsbehandling, modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og om der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende person har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark. I forbindelse med sagens oplysning skal Udlændingestyrelsen høre Udenrigsministeriet om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af, at en fysisk eller juridisk person optages på forbudslisten, jf. nærmere afsnit 2.2.2.1.

Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 1.

### *2.2.2. Oplysning af sagen på baggrund af åbne kilder og samarbejde med andre myndigheder*

Vurderingen af, om betingelserne for at optage en fysisk eller juridisk person på forbudslisten er opfyldt, vil skulle foretages af Udlændingestyrelsen, der f.eks. vil kunne påbegynde en sag på baggrund af konkrete henvendelser fra andre myndigheder, organisationer eller privatpersoner, men også af egen drift vil skulle undersøge fysiske og juridiske personer, herunder ved at monitorere og indhente oplysninger på hjemmesider mv.

Udlændingestyrelsen vil i første omgang skulle vurdere, om den fysiske eller juridiske person, som er genstand for Udlændingestyrelsens sagsbehandling, modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. afsnit 2.1.2.1. Til brug for denne vurdering vil Udlændingestyrelsen kunne gøre brug af viden, der vil kunne indhentes f.eks. ved søgning på internettet, forskningsartikler og indberetninger fra danske myndigheder. Udlændingestyrelsen vil desuden kunne anvende offentlige informationer fra andre landes myndigheder, herunder oplysninger der fremgår af andre landes offentlige sanktions- eller forbudslistes eller fortegnelser over ekstremistiske organisationer.

Udlændingestyrelsen vil herefter skulle vurdere, om der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende person har til hensigt at yde støtte til modtagere i Danmark, jf. afsnit 2.1.2.2. Denne vurdering vil kunne baseres på oplysninger fra åbne kilder, som f.eks. hjemmesider, nyhedsmedier, forskningsartikler eller lign., der indeholder oplysninger om, hvorvidt den pågældende fysiske eller juridiske person allerede har ydet støtte eller påtænker at yde støtte til modtagere i Danmark eller andre europæiske lande.

Udlændingestyrelsen vil endvidere kunne lægge vægt på, om der er en tæt relation mellem organisationer og foreninger i Danmark og den pågældende person.

Undersøgelser på internettet vil, hvis det er nødvendigt for at kunne indsamle oplysninger, kunne ske ved brug af anonyme IP-adresser og anonyme logins for at undgå, at Udlændingestyrelsens adgang til specifikke hjemmesider og sociale medier vil blive afskåret, således at Udlændingestyrelsen ikke i praksis har mulighed for at oplyse sagen. Det vil således ikke kunne udelukkes, at der er personer, som har oprettet en offentlig hjemmeside eller lignende, vil søge at undgå, at Udlændingestyrelsen kan følge opslag på hjemmesiden mv. ved at bestemte IP-adresser, som tydeligt er knyttet til Udlændingestyrelsen, blokeres, således at der ikke vil være adgang til den konkrete hjemmeside fra disse IP-adresser.

Af samme grund vil Udlændingestyrelsen også i forbindelse med sagsoplysningen kunne benytte sig af profiler, som ikke vil kunne henføres til Udlændingestyrelsen, med henblik på søgning på åbne og lukkede profiler samt grupper på sociale medier på internettet. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen som led i undersøgelserne ikke må handle på en sådan måde, at nogen tilskyndes til antidemokratisk adfærd eller til på anden vis at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og at styrelsen alene har adgang til at observere.

En sag om optagelse af en fysisk organisation eller juridisk person på forbudslisten vil både kunne opstå på baggrund af offentligt tilgængelige oplysninger og på baggrund af oplysninger, som er videregivet til Udlændingestyrelsen fra andre, deriblandt private og andre myndigheder, og som ikke nødvendigvis er tilgængelige via åbne kilder. Der vil skulle være tale om oplysninger, som kan fremlægges i forbindelse med behandlingen af sagen, herunder i forbindelse med en efterfølgende behandling af sagen ved Folketingets Ombudsmand eller domstolene. Klassificerede oplysninger vil ikke kunne danne grundlag for optagelse på forbudslisten, men vil kunne føre til, at Udlændingestyrelsen undersøger den pågældende fysiske eller juridiske person nærmere.

Udlændingestyrelsen vil også kunne anvende f.eks. de offentligt tilgængelige oplysninger om anerkendte trossamfunds modtagelse af donationer, som trossamfundene har indberettet til Trossamfundsregistret i medfør af § 21 i lov nr. 1533 af 19. december 2017 om trossamfund uden for folkekirken samt kapitlerne 5 og 6 i bekendtgørelse nr. 1283 af 15. november 2018 om Trossamfundsregistret. Udlændingestyrelsen vil således kunne anvende oplysningerne som led i behandlingen af en konkret sag, f.eks. til at få bekræftet en formodning om, at et trossamfund har modtaget støtte fra en specifik donator i udlandet.

Det foreslås, at loven skal indeholde en bestemmelse, hvorefter Skatteforvaltningen kan videregive oplysninger til Udlændingestyrelsen om, hvorvidt almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser og institutioner mv., der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, eller § 12, stk. 3, har oplyst til Skatteforvaltningen, at de fra samme udenlandske gavegiver har modtaget en eller flere gaver, der sammenlagt overstiger et beløb på 20.000 kr. Skatteforvaltningens videregivelse af oplysninger forudsætter, at Udlændingestyrelsen har vurderet, at oplysningerne kan have betydning for Udlændingestyrelsens vurdering af, om en fysisk eller juridisk person skal indstilles optaget på den offentlige forbudsliste. Det bemærkes, at oplysningerne fra Skatteforvaltningen ikke indeholder informationer om, hvilken fysisk eller juridisk person i udlandet der har doneret beløbet, men kun at den pågældende godkendte forening mv. i Danmark har modtaget en eller flere gaver, der sammenlagt overstiger 20.000 kr., fra samme udenlandske donator. Der henvises til den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 3.

Det bemærkes endvidere, at det er vurderingen, at de nævnte oplysninger ikke vil kunne videregives med hjemmel i forvaltningslovens § 31 om en forvaltningsmyndigheds pligt til at videregive oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, hvis oplysningerne er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Den foreslåede bestemmelse skal således sikre, at der er hjemmel til at videregive oplysningerne.

Den foreslåede bestemmelse er tiltænkt anvendt i tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen har en formodning om, at f.eks. en konkret organisation eller et trossamfund modtager økonomisk støtte fra en fysisk eller juridisk person i udlandet, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. I et sådant tilfælde vil Udlændingestyrelsen kunne anmode Skattestyrelsen om at oplyse, om organisationen eller trossamfundet, hvis det er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, eller § 12, stk. 3, har oplyst at have modtaget donationer fra udlandet. Skattestyrelsens svar til Udlændingestyrelsen vil således kunne tjene til at underbygge Udlændingestyrelsens formodning, herunder opfylde betingelsen om, at der skal være en vis sandsynlighed for, at en fysisk eller juridisk person har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark.

Det bemærkes, at ovenstående forudsætter, at den pågældende forening, organisation, trossamfund eller lign., er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, eller § 12, stk. 3, og har oplyst om donationen til Skatteforvaltningen som påkrævet i reglerne i medfør af ligningslovens § 8 A, stk. 3, og § 12, stk. 4.

Udlændingestyrelsen vil herudover som led i behandlingen af en konkret sag kunne anmode andre myndigheder, herunder Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Hvidvasksekretariatet, om relevante oplysninger om en fysisk eller juridisk person, som er genstand for Udlændingestyrelsens sagsbehandling. Sådanne anmodninger vil f.eks. kunne omhandle oplysninger om, hvorvidt en bestemt fysisk eller juridisk person har overført finansielle midler til personer eller organisationer mv. i Danmark. Herudover vil konkrete sager, hvis det er relevant, kunne drøftes i regi af Operativt Myndighedsforum, der har til formål skabe et tættere og mere formaliseret operationelt samarbejde mellem myndigheder, som kan styrke den effektive bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

Endvidere vil Udenrigsministeriet i nogle tilfælde kunne bistå med indhentelse af oplysninger. Udenrigsministeriets bistand til Udlændingestyrelsen vil skulle ske på baggrund af en konkret anmodning.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 1, og § 3.

#### *2.2.2.1. Høring af Udenrigsministeriet og indstilling til udlændinge- og integrationsministeren*

Det foreslås, at Udlændingestyrelsen hører Udenrigsministeriet om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af optagelse af en fysisk eller juridisk person på den offentlige forbudsliste. Det forudsættes, at Udlændingestyrelsen hører Udenrigsministeriet i alle sager, hvor styrelsen vurderer, at en fysisk eller juridisk person modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark, og at Udlændingestyrelsen på den baggrund vil indstille til udlændinge- og integrationsministeren, at vedkommende optages på forbudslisten.

Udenrigsministeriet vil endvidere i høringsprocessen kunne vurdere, om der er behov for, at der via Udenrigsministeriet indledes en forudgående dialog med relevante lande eller internationale organisationer, hvis det f.eks. vurderes, at en sådan dialog kan afbøde eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af en

påtænkt optagelse på forbudslisten, eller at en forudgående diplomatisk dialog kan gøre det unødvendigt at optage den pågældende person på forbudslisten.

Efter omstændighederne vil der kunne være folkeretlige begrænsninger for så vidt angår, hvilke fysiske og juridiske personer der optages på en forbudsliste, og hvilke modtagere i Danmark der påvirkes heraf. Det må således antages bl.a., at Danmark har en generel pligt til at tillade udenlandske myndigheder at overføre nødvendige midler til deres herværende diplomatiske repræsentationer og repræsentanter, samt at diplomatiske repræsentationer har adgang til at udvikle de økonomiske, kulturelle og videnskabelige forbindelser mellem udsenderlandet og modtagerstaten, herigennem bl.a. ved at yde økonomisk støtte til f.eks. kulturelle formål, jf. hertil særligt Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser, der er gennemført i dansk ret ved lov nr. 252 om diplomatiske forbindelser af 18. juni 1968. Ligesom det er tilfældet for andre donatorer, der er hjemmehørende i Danmark, vil en evt. optagelse på forbudslisten af diplomatiske repræsentationer alene få betydning for donationer ydet af disse, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre, jf. den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 2, jf. afsnit 2.3.2.2. Der må i overensstemmelse med fortolknings- og formodningsreglen i relation til diplomatiske repræsentationer sikres en folkeretskonform fortolkning ved såvel spørgsmålet om evt. optagelse på forbudslisten af diplomatiske repræsentationer som ved vurderingen af konkrete donationer.

Udenrigsministeriets høringssvar vil blive vedlagt Udlændingestyrelsens indstilling til udlændinge- og integrationsministeriet. Udlændingestyrelsen vil ikke skulle inddrage høringssvaret i styrelsens vurdering af, om den pågældende person bør optages på listen. Udlændingestyrelsen vil alene skulle foretage en vurdering af, om den pågældende kan anses for at modarbejde eller underminere grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og om der er en vis sandsynlighed for, at vedkommende vil yde donation til modtagere i Danmark.

Hvis Udenrigsministeriet vurderer, at en optagelse på forbudslisten vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, skal udlændinge- og integrationsministeren undlade at optage den pågældende på listen. Vurderes en optagelse på listen ikke at kunne have sådanne væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, vil udgangspunktet være, at den pågældende skal optages på forbudslisten.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2.

#### *2.2.2.2. Forholdet til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven*

Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven gælder for behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og for ikke-automatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register. Det følger af databeskyttelseslovens § 6, stk. 1, at behandlingen af almindelige personoplysninger alene må finde sted, hvis mindst en af betingelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra a-f, er opfyldt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at personoplysninger som bl.a. fysiske personers navn, adresse, nationalitet, opholdsland og fødselsdato samt oplysninger om, hvilke forhold der konkret har givet anledning til optagelse på forbudslisten, kan behandles efter databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e. Det følger af denne bestemmelse, at behandling er tilladelig, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig

myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at de ovennævnte personoplysninger om fysiske personer vil kunne blive behandlet som led i arbejdet med administrationen af forbudslisten, idet behandlingen er nødvendig til at imødegå modtagelse af donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, samt at behandlingen er nødvendig for at administrere sanktionsreglerne over for modtagere af donationer i strid med loven.

Det fremgår af betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v., side 17, at en kvalificeret form for videregivelse af personoplysninger foreligger, når oplysningerne offentliggøres på internettet og derved videregives til den ubestemte kreds personer, som siden måtte hente oplysningerne på den pågældende hjemmeside.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til databeskyttelsesloven, jf. afsnit 2.3.2.3.5 i lovforslag nr. 68 af 25. oktober 2017 (Folketingstidende 2017-18, A, L 68, som fremsat, side 129), at det har været overvejet, i hvilket omfang offentlige myndigheder kan offentliggøre kontrol- og analyseresultater og afgørelser mv. om personer og/eller virksomheder i identificerbar form. Denne form for offentliggørelse omfatter i mange tilfælde oplysninger, der ellers ville være fortrolige, herunder oplysninger om f.eks. personer eller virksomheder, der ikke har overholdt regler fastsat i lovgivningen.

Der peges i de almindelige bemærkninger på overvejelserne i betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv., hvor det blev vurderet, at reglerne i den dagældende persondatalov fører til, at der kun kan etableres ordninger med systematisk offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv. i ikke-anonymiseret form, hvis der er særlig og klar lovhjemmel hertil. Det bemærkes i de almindelige bemærkninger, at der efter databeskyttelsesforordningen ikke er *”et udtrykkeligt krav om, at der skal være udtrykkelig lovhjemmel for, at der kan etableres en ordning med systematisk offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater og afgørelser mv. i ikke-anonymiseret form. Da offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater og afgørelser mv. i ikke-anonymiseret form vil være en indgribende behandlingssituation, vil sådan behandling dog skærpe opmærksomheden på kravene i blandt andet forordningens artikel 5 om principper for behandling af personoplysninger, herunder proportionalitetsprincippet. Databeskyttelsesforordningen ses ikke at ændre afgørende ved den beskrevne retsstilling i betænkning nr. 1516 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv. Det må således også efter databeskyttelsesforordningen antages, at det skaber det sikreste behandlingsgrundlag for systematisk offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater og afgørelser mv. i ikke-anonymiseret form, hvis der ligger en særlig og klar national lovhjemmel til grund for offentliggørelsen – udarbejdet i overensstemmelse med forordningens rammer for national lovgivning, jf. bl.a. artikel 6, stk. 2 og 3. Uanset forordningen må det antages, at det er muligt at operere med en forudsætning om, at der skal ligge en særlig og klar lovhjemmel til grund for systematisk offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater og afgørelser mv. i ikkeanonymiseret form.”*

Det konkluderes sammenfattende i de almindelige bemærkninger, at det fortsat er en forudsætning, at der skal foreligge en særlig og klar lovhjemmel til grund for systematisk offentliggørelse af oplysninger om kontrolresultater og afgørelser mv. i ikke-anonymiseret form. Dette skal ses i lyset af, at der er tale om en meget indgribende behandling af personoplysninger.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der med lovforslagets § 4, stk. 2, er tilvejebragt en sådan særlig og klar lovhjemmel til systematisk offentliggørelse. Det skal i forlængelse heraf bemærkes,



at ordningen med forbudslisten skal ske med iagttagelse af kravene i bl.a. databeskyttelsesforordningens artikel 5, som forudsat i lovbemærkningerne til databeskyttelsesloven. Det følger bl.a. af artikel 5, at personoplysninger skal behandles lovligt, rimeligt og på en gennemsigtig måde i forhold til den registrerede (lovlighed, rimelighed og gennemsigtighed). Endvidere må personoplysninger alene indsamles til legitime formål og må ikke viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål (formålsbegrænsning).

Det fremgår herudover af databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c, at personoplysninger skal være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles (dataminimering). Efter forordningens præambelbetragtning nr. 39, kræver det navnlig, at det sikres, at perioden for opbevaring af personoplysningerne ikke er længere end strengt nødvendigt. Personoplysninger bør kun behandles, hvis formålet med behandlingen ikke med rimelighed kan opfyldes på anden måde. For at sikre, at personoplysninger ikke opbevares i længere tid end nødvendigt, bør den dataansvarlige indføre tidsfrister for sletning eller periodisk gennemgang. Der bør træffes enhver rimelig foranstaltning for at sikre, at personoplysninger, som er urigtige, berigtiges eller slettes. På baggrund heraf skal arbejdet vedrørende forbudslisten tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne på forbudslisten, og der skal foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges.

Den offentliggjorte forbudsliste vil ikke indeholde oplysninger om fysiske eller juridiske personers religiøse eller politiske tilhørsforhold eller oplysninger om, hvilke forhold der konkret har givet anledning til optagelse på listen. Det er dog vurderingen, at det – henset til formålet med og baggrunden for forbudslisten – ikke kan udelukkes, at oplysningerne på den offentliggjorte forbudsliste er oplysninger om ”religiøs eller politisk overbevisning”, f.eks. hvor man ud fra en persons navn ved en søgning på internettet kan slutte sig til, at den pågældende tilhører en bestemt religion.

Databeskyttelsesforordningens artikel 9 regulerer myndighedernes adgang til at behandle følsomme personoplysninger. Bestemmelsen forbyder behandling af personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering.

Efter databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra f, er behandling af følsomme personoplysninger dog lovlig, hvis behandlingen er nødvendig for, at retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, eller når domstole handler i deres egenskab af domstol. Databeskyttelsesforordningens art. 9, stk. 2, litra f, kan efter dens ordlyd anvendes som direkte behandlingshjemmel, så længe behandlingsbetingelsen i bestemmelsen er opfyldt. Bestemmelsen forudsætter således ikke en national, implementerende hjemmelslovgivning om selve den konkrete behandling af personoplysninger, men kan anvendes direkte som behandlingshjemmel. Det følger af betænkning nr. 1565 om Databeskyttelsesforordningen (2016/679) og de retlige rammer for dansk lovgivning, side 217, at databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra f, som det også var tilfældet for de tilsvarende bestemmelser i det dagældende databeskyttelsesdirektivs artikel 8, stk. 2, litra e, 2. led, og den dagældende persondatalovs § 7, stk. 2, nr. 4, finder anvendelse i forbindelse med offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse. Det må derfor antages, at oplysninger om bl.a. en række fysiske og juridiske personers religiøse eller politiske overbevisning vil kunne blive behandlet og udvekslet mellem myndighederne som led i løsningen af myndighedsopgaver. Det retskrav, der skal fastlægges, gøres gældende eller forsvares ved behandling af oplysninger i forbindelse med

forbudslisten, er at imødegå modtagelse af donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og at administrere sanktionsreglerne over for modtagere af donationer i strid med loven.

Det er vurderingen, at der er tilstrækkelig hjemmel i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, og artikel 9, stk. 2, litra f, til behandlingen af henholdsvis de almindelige og følsomme personoplysninger. Det bemærkes, at der ved behandlingen af følsomme oplysninger omfattes af forbuddet i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, skal være en undtagelse til dette forbud i enten forordningens artikel 9, stk. 2, eller bestemmelser, der gennemfører forordningens artikel 9, og samtidig et lovligt grundlag for behandling i forordningens artikel 6. Det bemærkes i den forbindelse, at det er vurderingen, at der samtidig er lovlig hjemmel til behandling af de nævnte følsomme personoplysninger i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e.

#### *Oplysningspligt efter databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven*

Databeskyttelsesforordningens artikel 13 og 14 regulerer spørgsmålet om myndighedernes oplysningspligt i forbindelse med indsamling af personoplysninger. Oplysningspligten gælder i forhold til alle registrerede, en myndighed indsamler eller modtager personoplysninger om, herunder også eventuelle bipersoner. Databeskyttelsesforordningens artikel 13 regulerer den situation, hvor personoplysningerne er indsamlet hos den registrerede selv, mens artikel 14 regulerer den situation, hvor personoplysninger ikke er indsamlet hos den registrerede.

Efter databeskyttelseslovens § 22, stk. 1, kan en myndighed undtage fra oplysningspligten, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne må vige for afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv. Undtagelse fra oplysningspligten kan tillige gøres, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder navnlig de interesser, der er anført i databeskyttelseslovens § 22, stk. 2, nr. 1-10. Der kan efter databeskyttelseslovens § 22, stk. 2, nr. 3, undtages fra myndighedernes oplysningspligt af hensyn til den offentlige sikkerhed.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 22, jf. lovforslag nr. 68 af 25. oktober 2017 (Folketingstidende 2017-18, A, L 68, som fremsat, side 190), at undtagelsesbestemmelserne i databeskyttelseslovens § 22, stk. 1 og 2, kun har betydning, hvis underretning af den registrerede ikke kan undlades efter undtagelsesbestemmelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 13, stk. 4 og artikel 14, stk. 5.

Efter databeskyttelsesforordningens artikel 13, stk. 4, kan underretning undtages i de tilfælde, hvor myndigheden har indsamlet personoplysningerne hos den registrerede selv, hvis og i det omfang den registrerede allerede er bekendt med oplysningerne.

Efter databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra a, kan underretning ligeledes undtages i de tilfælde, hvor myndigheden har indsamlet personoplysningerne om den registrerede hos andre end den registrerede, hvis og i det omfang den registrerede allerede er bekendt med oplysningerne. Efter databeskyttelsesforordningen art. 14, stk. 5, litra b, kan oplysningspligten ligeledes fraviges, hvis underretning viser sig umulig eller vil kræve en uforholdsmæssigt stor indsats. I hvilket omfang underretning af registrerede personer er uforholdsmæssigt vanskelig eller endog umulig, skal afgøres i den enkelte situation. Efter præambelbetragtning nr. 62 til databeskyttelsesforordningen bør der ved denne vurdering

tages hensyn til antallet af registrerede, oplysningernes alder og eventuelle fornødne garantier, der er stillet. Oplysningspligten kan i henhold til samme bestemmelse endvidere fraviges, hvis den vil gøre det umuligt eller i alvorlig grad hindre opfyldelse af formålene med behandlingen. Det følger af betænkning nr. 1565 (Databeskyttelsesforordningen – og de retlige rammer for dansk lovgivning, Betænkning nr. 1565, Del I, bind I, side 309), at dette f.eks. kan være tilfældet, hvis en underretning kan skade en efterforskning og forfølgelse af lovovertrædelser.

I de tilfælde, hvor underretning ikke er uforholdsmæssig vanskelig, vil underretning efter en konkret vurdering kunne undlades med henvisning til, at oplysningspligten i alvorlig grad vil hindre opfyldelsen af formålet med behandlingen henset til, at opfyldelsen af oplysningspligten vil kunne indebære, at den pågældende juridiske eller fysiske person herved bliver bekendt med den verserende sag om optagelse på forbudslisten og således får mulighed for at fremskynde en donation og derved undgå strafansvar for modtageren af donationen.

#### *Særligt om offentliggørelse af fysiske personers adresser*

En adresse er en personoplysning, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1. En offentlig forvaltningsmyndighed kan kun lovligt behandle personoplysninger, hvis der foreligger et behandlingsgrundlag i databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven eller anden national særlovgivning. Efter databeskyttelseslovens § 6, stk. 1, må behandlingen af almindelige personoplysninger alene finde sted, hvis mindst en af betingelserne i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra a-f, er opfyldt. Efter ministeriets vurdering er den relevante hjemmel til at offentliggøre adresser på forbudslisten – som ovenfor anført – databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, hvorefter behandling er tilladelig, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt. Offentliggørelse af adresser skal tillige overholde de grundlæggende principper, som er indeholdt i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra 1, og databeskyttelseslovens § 5. Det er især relevant at inddrage dataminimeringsprincippet i databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c, idet de personoplysninger der behandles, skal begrænses til hvad der er nødvendigt ift. de formål, hvortil de behandles. Det er ministeriets vurdering, at det er nødvendigt at oplyse adressen samtidig med navn, nationalitet, opholdsland og fødedato, for at tilvejebringe en så akkurat identifikation af den pågældende person som muligt, således at det er muligt at administrere de strafferetlige sanktionsregler over for modtagere af donationer i strid med loven. Det er derfor vurderingen, at der ikke noget persondataretligt til hinder for, at personens adresse også oplyses.

Det skal, for så vidt angår national særlovgivning, bemærkes, at der i kapitel 7 i lov om Det Centrale Personregister (CPR-loven), jf. lovbekendtgørelse nr. 646 af 2. juni 2013 med senere ændringer, er fastsat regler om de registreredes beskyttelse mod videregivelse af oplysninger mv. Efter CPR-lovens § 28, stk. 1, har enhver ret til ved henvendelse til sin bopælskommune at få navne- og adressebeskyttelse, således at vedkommendes navn og adresse i CPR ikke må videregives til private, jf. dog lovens § 34, § 38, stk. 4, § 42, stk. 3-5, og §§ 43 og 45.

Det følger af CPR-lovens § 31, at oplysninger i CPR og ældre folkeregistermateriale kan videregives til en anden offentlig myndighed efter reglerne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og databeskyttelsesloven. Det følger derudover af CPR-lovens § 34, stk. 1, at en myndighed kun må videregive oplysninger, herunder beskyttede navne og adresser modtaget efter §§

31-33, til andre offentlige myndigheder eller private, hvis videregivelsen følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov eller Social- og Indenrigsministeriet har givet tilladelse hertil.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der med lovforslagets § 4, stk. 2, vil være lovhjemmel til at offentliggøre beskyttede navne og adresser, jf. betingelsen i CPR-lovens § 34, stk. 1.

### *2.2.3. Partshøring*

#### *2.2.3.1. Gældende ret*

Forvaltningslovens § 19 indeholder en bestemmelse om partshøring, der har til formål at sikre, at den, der er part i en afgørelsessag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 93. Endvidere fremgår det af forarbejderne til forvaltningslovens § 19, at reglerne om partshøring er af betydning for tilliden til den offentlige forvaltning, idet parten får lejlighed til at kontrollere myndighedens beslutningsgrundlag, inden afgørelsen træffes. Det fremgår videre af forarbejderne til forvaltningslovens § 19, at partshøring ikke kun er til fordel for parten selv. En ret for parten til at få lejlighed til at påpege, hvad vedkommende anser for misforståelser, unøjagtigheder eller ufuldstændigheder i det foreliggende oplysningsmateriale, vil også i nogle tilfælde medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige faktiske grundlag.

Det følger af bestemmelsens stk. 1, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af udtalelsen. Forvaltningslovens partshøringsregler suppleres af regler i særlovgivningen og af uskrevne grundsætninger og principper om god forvaltningsskik. Samspelet mellem forvaltningslovens partshøringsregler og de ulovbestemte regler om partshøringspligt indebærer som hovedregel, at myndighederne har en forpligtelse til ikke at træffe afgørelse i en sag vedrørende påbud, forbud eller andre former for mere følelige indgreb over for den enkelte borger, uden at den, indgrebet er rettet imod, forinden er gjort bekendt med, at der verserer en sag mod den pågældende.

I forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 1-6, er der fastsat en række undtagelser fra myndighedernes pligt til at partshøre efter § 19, stk. 1. Partshøring kan bl.a. undlades efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, 2. led, hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis partens opholdssted eller hjemsted er ukendt. Partshøring kan kun undlades, hvis der er udfoldet rimelige bestræbelser på at finde en måde at kontakte parten på. Endvidere følger det af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, at partshøring kan undlades, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor partshøring risikerer at medføre, at øjemedet med afgørelsen forspildes. Bestemmelsen forudsætter, at der foretages en konkret og individuel vurdering i på den ene side partens interesse i at blive hørt over oplysningerne og på den anden side vedkommende offentlige eller private interesse i en hurtig afgørelse. Også sagens karakter kan indgå i vurderingen.

Herudover følger det af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, at partshøring kan undlades, hvis parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger. Dette betyder, at partshøring kan undlades, når de oplysninger, der medfører høringspligt, er undtaget fra partens ret til aktindsigt. Partshøring vil efter denne regel bl.a. kunne undlades under hensyn til statens sikkerhed, folke- og EU-retlige forpligtelser eller i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

#### *2.2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

En beslutning om at optage fysiske og juridiske personer på en offentlig forbudsliste har karakter af en afgørelse, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og behandlingen af sådanne sager vil således skulle ske i overensstemmelse med reglerne i forvaltningsloven samt øvrige forvaltningsretlige regler og grundsætninger, medmindre andet fastsættes ved lov.

Da fysiske og juridiske personer, der overvejes optaget på forbudslisten, i langt de fleste tilfælde må antages at være hjemmehørende i udlandet, vil forelæggelse af oplysninger oftere end ellers kunne være forbundet med væsentlige vanskeligheder, f.eks. fordi personens eller organisationens adresse vil være ukendt.

Endvidere tilsiger formålet med optagelse på forbudslisten, dvs. at forhindre støtte fra personer og organisationer mv., der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, til modtagere i Danmark, at der ikke partshøres, før der træffes afgørelse om optagelse på listen, idet partshøring vil betyde, at den pågældende juridiske eller fysiske person herved vil blive bekendt med den verserende sag om optagelse på forbudslisten og således vil få mulighed for at donere, før den pågældende er optaget på forbudslisten. Der vil endvidere sandsynligvis kunne forekomme tilfælde, hvor partshøring af en fysisk eller juridisk person, som Udlændingestyrelsen undersøger, vil kunne blive misbrugt af den pågældende, f.eks. ved at den pågældende unødigt forhaler en afgørelse, eller – som nævnt – fremskynder overførelsen af en påtænkt donation.

Det er således vurderingen, at sagernes karakter i almindelighed vil tale for, at partens interesse i at blive bekendt med sagens eksistens mv., bør vige for væsentlige offentlige interesser.

Af hensyn til en effektiv håndhævelse af forbudslisten og af praktiske hensyn foreslås det derfor, at forvaltningslovens § 19 og den ulovbestemte partshøringspligt i sager vedrørende påbud, forbud mv., ikke skal finde anvendelse ved afgørelse om optagelse på forbudslisten. Det indebærer, at afgørelse om optagelse på forbudslisten vil kunne træffes uden forudgående partshøring. Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om, at sagen vil skulle genoptages på begæring af den omhandlede fysiske eller juridiske person, jf. afsnit 2.2.5.

Det bemærkes, at de oplysninger, der kan føre til, at en fysisk eller juridisk person vil kunne optages på forbudslisten, kan være offentligt tilgængelige, f.eks. oplysninger på hjemmesider, på profiler på sociale medier eller videoer på YouTube, som parten f.eks. selv har lagt ud, og dermed oplysninger, som parten selv er eller har mulighed for at være bekendt med.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 3.

#### *2.2.4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen om optagelse på forbudslisten*

##### *2.2.4.1. Gældende ret*

Det følger af forvaltningslovens § 22, at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

En skriftlig afgørelse, der ikke fuldt ud giver parten medhold, skal således ledsages af en begrundelse. Det er kun en part, der efter forvaltningsrettens almindelige regler har krav på at få en individuel underretning om afgørelsen, som har krav på en begrundelse efter forvaltningslovens § 22. I de tilfælde, hvor det i lovgivningen er foreskrevet, at afgørelsen skal kundgøres, f.eks. ved annoncering i en lokal avis, vil der ikke være pligt til at give en begrundelse efter forvaltningslovens § 22 i forbindelse med en sådan annoncering.

Det må antages, at offentliggørelse af oplysninger, der ikke kan meddeles aktindsigt i efter offentlighedsloven, og som er underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, kun kan offentliggøres af en myndighed, hvis myndigheden har en klar hjemmel hertil i lovgivningen. Dette kan bl.a. udledes af udtalelsen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 334 ff. Det må antages, at dette både gælder ved oplysninger om fysiske personer og ved oplysninger om juridiske personer. Der henvises herved til betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v., side 64.

Omvendt vil oplysninger, herunder personoplysninger, som er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, af egen drift kunne offentliggøres af myndigheden, jf. herved den udtalelse, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, side 51 ff. En forvaltningsmyndighed vil dog også i denne sammenhæng skulle agere inden for rammerne af god forvaltningsskik og de almindelige forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet samt ved oplysninger om fysiske personer inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Der henvises herved til betænkning nr. 1516/2010, side 64.

Det må antages, at der kun yderst sjældent vil være hjemmel til, at en myndighed af egen drift uden særskilt hjemmel i en særlov, kan offentliggøre afgørelser, kontrolresultater mv., som indeholder personoplysninger.

##### *2.2.4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

Den foreslåede ordning indebærer, at udlændinge- og integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen vil kunne træffe afgørelse om, hvorvidt fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, skal optages på en forbudsliste, i tilfælde hvor der er en vis sandsynlighed for, at de har til hensigt at yde en donation til modtagere her i landet.

I overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og grundsætninger vil en afgørelse om optagelse på forbudslisten skulle meddeles til den fysiske eller juridiske person, der optages på forbudslisten, medmindre andet fastsættes ved lov.

Udlændingestyrelsen vil skulle underrette den pågældende om optagelse på listen, herunder sende en fuld afgørelse med begrundelse, hvis styrelsen er bekendt med den pågældendes adresse. Den pågældende vil i

den forbindelse skulle vejledes om adgangen til genoptagelse, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 5.

Det må imidlertid antages, at der vil være tilfælde, hvor det ikke vil være muligt at underrette den pågældende om optagelse på forbudslisten, fordi den fysiske eller juridiske persons adresse vil være ukendt.

Endvidere er det vigtigt, at den brede offentlighed og ikke mindst potentielle modtagere af donationer i Danmark får mulighed for at orientere sig om, hvilke fysiske og juridiske personer der er optaget på forbudslisten, og som det således vil være strafbart at modtage donationer fra, idet strafs subjektet efter loven netop er modtageren af donationen og ikke afgørelsens adressat, dvs. donator.

Det foreslås derfor, at der parallelt med underretning til den pågældende fysiske eller juridiske person i de tilfælde, hvor dette er muligt, vil skulle optages en meddelelse i Statstidende om, at den pågældende optages på forbudslisten, og at vedkommende vil kunne få nærmere oplysninger, herunder en begrundelse for afgørelsen, ved henvendelse til Udlændingestyrelsen. Forbudslisten vil ligeledes blive offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk). Begrundelse for optagelsen på forbudslisten vil ikke skulle fremgå af meddelelsen i Statstidende eller af Udlændingemyndighedernes hjemmeside. Herved fraviges pligten i forvaltningslovens § 22 til at ledsage den skriftlige afgørelse af en begrundelse.

Offentliggørelse af forbudslisten vil endvidere kunne understøtte den foreslåede ordning generelt, idet offentligheden herved kan blive opmærksom på ordningen og evt. underrette myndighederne, hvis der opnås kendskab til, at en juridisk eller fysisk person på forbudslisten har ydet eller har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark.

Det foreslås endvidere, at optagelse af en fysisk eller juridisk person på forbudslisten vil gælde fra tidspunktet for optagelse af meddelelse herom i Statstidende. Det vil gælde, selvom den pågældende ikke forinden er blevet underrettet om afgørelsen af Udlændingestyrelsen. Dette vil således være bekendtgørelsesformen. Herved fraviges det forvaltningsretlige udgangspunkt om, at en afgørelse skal meddeles adressaten for at få retsvirkning. Det bemærkes, at Udlændingestyrelsen som udgangspunkt vil være forpligtet til at sende den skriftlige afgørelse ledsaget af en begrundelse til parten, hvis adressen er kendt. Det bemærkes endvidere, at idet det foreslåede forbud efter loven vil rette sig mod donationsmodtagere, og ikke mod modtageren af afgørelsen, vil retsvirkningen blive regnet fra tidspunktet for meddelelse i Statstidende, uanset om afgørelsen forinden er meddelt adressaten.

Forbudslisten vil blive offentliggjort i Statstidende og på udlændingemyndighedernes hjemmeside med oplysninger om fysiske personers navn, nationalitet, opholdsland, adresse og fødselsdato og juridiske personers navn, logo, adresse og ledelse, i det omfang Udlændingestyrelsen er bekendt med disse oplysninger. Oplysninger om ledelse kan f.eks. omfatte oplysninger om bestyrelse, direktion, talsperson og lign. Der vil ikke blive offentliggjort andre oplysninger.

Det vil fremgå af forbudslisten, at fysiske og juridiske personer, der er optaget på listen, kan rette henvendelse til Udlændingestyrelsen med henblik på at få en begrundelse for afgørelsen eller at få sagen om optagelse på listen genoptaget.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 4.

## *2.2.5. Genoptagelse af sager, hvor der er truffet afgørelse om optagelse på forbudslisten*

### *2.2.5.1. Gældende ret*

Efter almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger må en borger i almindelighed antages at have retskrav på, at den myndighed, der har truffet afgørelsen, genoptager og på ny realitetsbehandler sagen, hvis der i forbindelse med genoptagelsesansøgningen fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen. Efter omstændighederne bør det også tillægges betydning, om de nye oplysningers senere fremkomst er et i forhold til vedkommende part undskyldeligt forhold.

Ligeledes må borgeren antages at have retskrav på genoptagelse, hvis der (typisk efterfølgende) fremkommer væsentlige nye retlige forhold – dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag, der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse.

En myndighed kan endvidere have pligt til at genoptage sagen, hvis der foreligger en ikke uvæsentlig sagsbehandlingsfejl.

### *2.2.5.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

Som det fremgår af afsnit 2.2.1 og 2.2.3, foreslås det, at afgørelser om optagelse på forbudslisten kan træffes af udlændinge- og integrationsministeren uden forudgående partshøring. I forlængelse heraf foreslås det, at sagen om optagelse på forbudslisten skal genoptages og realitetsbehandles på ny, hvis den fysiske eller juridiske person, der er blevet optaget på listen, anmoder herom.

Der er således tale om en særlig lovbestemt adgang til genoptagelse i forhold til, hvad der gælder efter de almindelige forvaltningsretlige regler.

Ved den foreslåede særlige adgang til genoptagelse af sagen om optagelse på forbudslisten finder de almindelige regler i forvaltningslovens § 19 om partshøring anvendelse.

Ligeledes vil genoptagelsesafgørelsen efter almindelige forvaltningsretlige regler i forvaltningslovens §§ 22 og 24 skulle meddeles individuelt til den pågældende og ledsages af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold.

Som det fremgår af afsnit 2.2.5.1, er det den myndighed, som har truffet afgørelsen, der genoptager og på ny realitetsbehandler sagen, hvis en sag skal genoptages. Dette følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger af lovforslaget, at det er udlændinge- og integrationsministeren, der vil træffe afgørelse om optagelse på forbudslisten. Afgørelse vil blive truffet på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen.

Det foreslås, at det er Udlændingestyrelsen, der efter anmodning vil skulle genoptage sagen, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 5, stk. 1. Det forudsættes endvidere, at Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager en sag, hvis styrelsen måtte blive opmærksom på, at faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen har ændret sig væsentligt, og der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med den oprindelige afgørelse. Det samme



gælder, hvis Udlændingestyrelsen bliver opmærksom på, at der er sket en ikke uvæsentlig fejl i forbindelse med sagsbehandlingen.

Hvis der er fremkommet nye oplysninger af betydning for genoptagelsessagen, f.eks. i forbindelse med Udlændingestyrelses sagsoplysning eller i form af en ændret vurdering fra Udenrigsministeriet, vil Udlændingestyrelsen på ny skulle forelægge sagen for udlændinge- og integrationsministeren efter reglerne i § 2, stk. 1 og 2, hvorefter ministeren vil træffe afgørelse i sagen på baggrund af Udlændingestyrelsens nye indstilling. Udlændingestyrelsen vil i forbindelse med behandling af genoptagelsessagen på ny skulle høre Udenrigsministeriet.

Træffer ministeren herefter afgørelse om, at den pågældende ikke længere skal være optaget på forbudslisten, fjernes den pågældende hurtigst muligt fra listen, og vedkommende underrettes herom af Udlændingestyrelsen, medmindre adressen er ukendt.

Hvis ministeren træffer afgørelse om, at den pågældende fortsat skal være optaget på forbudslisten, og at der således ikke er grundlag for at ændre afgørelsen, vil Udlændingestyrelsen individuelt meddele den pågældende dette, hvis adressen er Udlændingestyrelsen bekendt. Afgørelsen vil blive ledsaget af en begrundelse.

Hvis der ikke i forbindelse med en anmodning om genoptagelse er fremkommet nye oplysninger af betydning for sagen, vil Udlændingestyrelsen ikke skulle forelægge sagen for udlændinge- og integrationsministeren, men vil selv kunne træffe afgørelse om fastholdelse af den oprindelige afgørelse. Det vil f.eks. kunne være i tilfælde, hvor den pågældende fysiske eller juridiske person ikke begrundet anmodningen om genoptagelse nærmere, eller hvor det, som parten har anført, utvivlsomt ikke vil kunne føre til, at afgørelsen ændres.

Det foreslås endelig, at en anmodning om genoptagelse ikke har opsættende virkning. Den pågældende fysiske eller juridiske person vil således fortsat stå optaget på den offentlige forbudsliste, mens anmodningen om genoptagelse er under behandling.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 5.

### *2.3. Straf for at modtage donationer fra fysiske og juridiske personer, der er optaget på forbudslisten*

#### *2.3.1. Gældende ret*

##### *Straffelovens regler om forbud mod at modtage økonomisk støtte fra terrororganisationer*

Ved lov nr. 642 af 8. juni 2016, der trådte i kraft den 1. juli 2016, blev der indføjet en ny bestemmelse i straffelovens § 114 i om forbud mod at modtage økonomisk støtte fra terrororganisationer. Formålet med bestemmelsen er at modvirke, at terrororganisationer gennem donationer til civilsamfundet kan opnå sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmulighed. Det bemærkes i forarbejderne til bestemmelsen, jf. afsnit 2.1.1 i lovforslag nr. 187 af 4. maj 2016 (Folketingstidende 2015-16, A, L 187, som fremsat, side 3), at der ikke er indikationer på, at dette aktuelt forekommer i større omfang i Danmark. Bestemmelsen finder f.eks. anvendelse på den, der modtager økonomisk støtte fra en terrororganisation til brug for oprettelse eller drift af en moské eller en skole her i landet. Bestemmelsen omfatter alene forsætlige

forhold, og for at kunne straffes skal modtageren således have forsæt med hensyn til, at den økonomiske støtte stammer fra en terrororganisation mv.

#### *Straffelovens regler om strafansvar for juridiske personer*

Bestemmelsen i straffelovens § 25 indeholder den generelle regel, at juridiske personer kan straffes, når der er særlig hjemmel hertil. Bestemmelsen indeholder ikke sig selv hjemmel til et sådant ansvar, men forudsætter, at det i eller i medfør af den pågældende lov er fastsat, at der skal være strafansvar for juridiske personer.

Straffelovens § 26 afgrænser kredsen af de ansvarssubjekter, der er omfattet af bestemmelser om strafansvar for juridiske personer. Strafansvaret omfatter efter straffelovens § 26, stk. 1, medmindre andet er bestemt, enhver juridisk person, herunder aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner og statslige myndigheder. Strafansvaret efter straffelovens § 26, stk. 2, omfatter enkeltmandsvirksomheder, for så vidt disse navnlig under hensyn til deres størrelse, dvs. at de på gerningstidspunktet beskæftiger omkring 10-20 ansatte, og organisation kan sidestilles med de selskaber, der er nævnt i stk. 1.

Straffelovens § 27 fastsætter de nærmere betingelser for juridiske personers strafansvar. Efter bestemmelsen forudsætter strafansvar for en juridisk person, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere personer knyttet til den juridiske person eller den juridiske person som sådan. Overtrædelser, der begås af medarbejdere i forbindelse med arbejdets udførelse, må som hovedregel anses for begået inden for virksomheden. Der kan dog forekomme overtrædelser begået af ansatte, som må anses for så fremmede eller uvedkommende i forhold til den juridiske person, at overtrædelsen ikke objektivt kan henføres til den juridiske persons virkefelt. Det kræves, at den pågældende skal være »knyttet til« den juridiske person. Denne betingelse er klart opfyldt, når der er tale om ledelse og ansatte. Fejl begået af personer med en anden tilknytning til den juridiske person kan dog efter omstændighederne også pådrage den juridiske person strafansvar, f.eks. i tilfælde, hvor ekstern bistand er knyttet til en virksomhed på en sådan måde, at den pågældende må anses for at have handlet på virksomhedens vegne.

#### *Straffelovens regler om konfiskation*

Konfiskation er en tvungen afståelse af penge, genstande eller rettigheder som retsfølge i straffesager, og konfiskation er således ikke en straf, men en retsfølge. Formålet med konfiskation er bl.a. at fjerne en uretmæssig formuefordel. Konfiskation fastsættes derfor ikke efter forbrydelsens grovhed og andre almindelige udmålingshensyn, jf. straffelovens § 80, eller den skyldiges betalingsevne, jf. straffelovens § 51, men bestemmes derimod af de genstande eller værdiforhold, som optræder i de enkelte sager.

De almindelige regler om konfiskation er indeholdt i straffelovens §§ 75-77a.

Efter straffelovens § 75, stk. 1, kan udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb helt eller delvis konfiskeres, og savnes der fornødent grundlag for at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til det indvundne udbytte.

Med strafbar handling ligestilles strafbart forsøg og strafbar medvirken, jf. straffelovens §§ 21 og 23 (medmindre der foreligger tilbagetræden fra forsøg, jf. §§ 22 og 24). I subjektiv henseende kræves den form for tilregnelser, som gælder for den pågældende handlingstype, jf. straffelovens § 19. Derimod kan der ikke

opstilles noget krav om tilregnelighed, og straffrihed efter §§ 15-16 er således uden betydning for konfiskation.

Ved udbytte forstås den økonomiske værdi, der er tilført nogen ved en strafbar handling, hvad enten der er tale om penge eller genstande. Der sigtes til det oprindelige udbytte, dvs. de genstande, herunder penge, der er indvundet umiddelbart ved det strafbare forhold. Bestemmelsen angår alene konfiskation af erhvervet udbytte – ikke tilsigtet udbytte eller udbytte i form af civilretligt ugyldige krav mod andre, eller fordringer, der ikke kan ventes betalt.

I stedet for det umiddelbare udbytte kan der konfiskeres et beløb, der svarer hertil. Det gælder ikke kun, hvor et indvundet udbytte i form af penge eller ting er forbrugt eller omsat, men også hvor det skønnes tilstrækkeligt at konfiskere værdien af en ting, der er i behold. Konfiskation kan begrænses til en del af udbyttet, og da det i nogle tilfælde kan være vanskeligt at fastslå udbyttets nøjagtige omfang, kan der efter bestemmelsen i straffelovens § 75, stk. 1, ansættes et beløb, der skønnes at svare til det indvundne udbytte.

Konfiskation efter § 75, stk. 1, kan ske hos den, hvem udbyttet er tilfaldet umiddelbart ved den strafbare handling, jf. straffelovens § 76, stk. 1.

Konfiskation af genstande er bl.a. reguleret i straffelovens § 75, stk. 2, hvoraf det fremgår, at genstande i visse tilfælde kan konfiskeres, hvis det må anses for påkrævet for at forebygge yderligere lovovertrædelser, eller særlige omstændigheder i øvrigt taler derfor, og straffelovens § 75, stk. 3, hvoraf det fremgår, at der i stedet for konfiskation kan konfiskeres et beløb svarende til genstandenes værdi eller en del heraf.

Konfiskation af de i § 75, stk. 2 og 3, nævnte genstande og værdier kan ske hos den, der er ansvarlig for lovovertrædelser, og hos den, på hvis vegne han har handlet, jf. straffelovens § 76, stk. 2.

### *2.3.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

Formålet med lovforslaget er at indføre en ny ordning, som kan imødegå donationer til foreninger, trossamfund mv. fra donatorer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Da de donatorer, som lovforslaget er rettet imod, må antages normalt at befinde sig uden for dansk jurisdiktion, finder Udlændinge- og Integrationsministeriet det mest hensigtsmæssigt at rette forbuddet og den tilknyttede sanktion mod de personer, organisationer mv., der modtager donationen i Danmark.

Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse bør modtagelse af donationer fra personer på forbudslisten kunne straffes med bøde. Ministeriet finder i den forbindelse, at der bør være en beløbsgrænse, således at der skal kunne straffes for modtagelse af donationer over en vis størrelse. Ministeriet finder samtidig, at beløbsgrænsen bør fastsættes til et forholdsvist lavt niveau henset til, at formålet er at modvirke, at personer, organisationer og foreninger mv. her i landet modtager donationer fra donatorer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Ministeriet finder, at beløbsgrænsen bør fastsættes til 10.000 kr. Der henvises til afsnit 2.3.2.1.

Det afgørende for muligheden for straf vil være, om donationen ydes af en fysisk eller juridisk person på forbudslisten, således at der vil kunne ifaldes bødestraf uanset formålet med den konkrete donation. Dog vil donationer fra personer på forbudslisten, der er hjemmehørende i Danmark, alene kunne straffes, hvis

donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre. Der henvises herved til afsnit 2.3.2.2.

Ministeret finder, at bødens størrelse bør fastsættes med udgangspunkt i størrelsen af den modtagne donation, således at udgangspunktet vil være, at der fastsættes en bøde svarende til 30 % af den eller de donationer, der er modtaget. Der henvises til afsnit 2.3.2.4 og bemærkningerne til den forslåede bestemmelse i § 6.

Herudover foreslås det, at donationen skal kunne konfiskeres i forbindelse med straffesagen efter reglerne i straffelovens 9. kapitel.

#### *2.3.2.1. Beløbsgrænse på 10.000 kr.*

Det foreslås, at modtagelse af en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på forbudslisten, skal kunne straffes med bøde.

Det betyder, at også modtagelse af flere mindre donationer fra samme donator, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., vil kunne straffes.

Modtagelse af donationer fra flere personer, der er tilknyttet samme organisation, fond eller lign., f.eks. bestyrelsesmedlemmer i en organisation, der er optaget på forbudslisten, og som tilsammen overstiger 10.000 kr., vil også kunne straffes. Det afgørende er, at organisationen er optaget på forbudslisten.

Det bemærkes, at der gælder en beløbsgrænse på 20.000 kr. for modtagelse af donationer efter §§ 22 og 22 a i lov om friskoler og private grundskoler m.v., §§ 11 a og 11 b i lov om efterskoler og frie fagskoler, §§ 19 og 20 i lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser og i forbindelse med den indberetningspligt, der er fastsat i § 17, stk. 2, i bekendtgørelse om Trossamfundsregisteret.

Forslaget om den lavere beløbsgrænse på 10.000 kr. skal ses i lyset af ønsket om at sende et klart og utvetydigt signal om, at donationer fra organisationer mv., der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, ikke accepteres. Ministeriet finder derfor, at beløbsgrænsen bør fastsættes på et lavere niveau end det niveau, der er fastsat i den nævnte lovgivning.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 6, stk. 1.

#### *2.3.2.2. Donatorer hjemmehørende i Danmark*

Lovforslaget indebærer, at modtagelse af støtte fra donatorer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og som er hjemmehørende i udlandet, vil kunne straffes, uanset hvem og hvad donationen ydes til. Der er således tale om et absolut forbud, der vil gælde bredt og bl.a. omfatte donationer til institutioner og virksomheder af social, kulturel eller religiøs karakter og herunder donationer til sundheds- og undervisningsområdet eller fritidslivet samt donationer af humanitær karakter. Det afgørende vil således være, om donationen ydes af en fysisk eller juridisk person, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder – ikke til hvilket formål donationen ydes.

Hensigten er så vidt muligt at imødegå, at fysiske og juridiske personer, der er optaget på den offentlige forbudsliste, donerer midler til civilsamfundet, eksempelvis i form af støtte til undervisning eller sociale eller kulturelle formål, og derved formår at skabe sympati for donators virke og derigennem opbakning til holdninger og ideologier, der kan medvirke til at undergrave det værdigrundlag, som Danmark hviler på.

Optagelse på forbudslisten vil generelt være mere indgribende over for fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, end over for personer, som er hjemmehørende i udlandet, og som ikke kan antages at have hovedparten af sit virke i Danmark.

Det foreslås på den baggrund, at der kun vil kunne straffes for at modtage donationer fra fysiske og juridiske personer på forbudslisten, som er hjemmehørende i Danmark, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre. Denne afgrænsning skal ses i lyset af, at der i sådanne tilfælde kan være en nærliggende risiko for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres, da den oplæring og undervisning, der finder sted i trossamfund og skoler mv., udøves fra en sådan position eller med en sådan myndighed, at muligheden for at påvirke menigheden eller eleverne er særlig nærliggende. Det gør sig navnlig gældende, hvis der er tale om børn og unge, der generelt må anses for lettere påvirkelige over for idéer og oplæring.

Andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre, vil bl.a. kunne være kultur- eller fritidsaktiviteter, der organisatorisk og praktisk foregår i tæt sammenhæng med en religiøs forkyndelse og oplæring i en forening eller organisation. Det kan f.eks. være en fritidsklub, hvor en del af aktiviteterne består af studieture til religiøse centre eller pilgrimsrejser, eller hvor der foregår en ideologisk indoktrinering, herunder både i forhold til f.eks. højre- og venstreekstremisme samt militant islamisme.

Med begrebet »hjemmehørende i Danmark« forstår fysiske personer, som er bopælsregistreret (folkeregistreret) i Danmark i CPR, eller en forening eller organisation eller anden juridisk person, hvor ledelsen har sæde i Danmark. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis foreningen eller organisationen har hovedsæde i Danmark, har en ledelse i Danmark, og hvis møder og beslutninger hovedsagligt afholdes og træffes i Danmark. Ligesom det er tilfældet for andre donatorer, der er hjemmehørende i Danmark, vil en evt. optagelse på forbudslisten af diplomatiske repræsentationer alene få betydning for donationer ydet af disse, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller formål, der er egnet til at påvirke andre, jf. den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 2. Der må i overensstemmelse med fortolknings- og formodningsreglen i relation til diplomatiske repræsentationer sikres en folkeretskonform fortolkning ved såvel spørgsmålet om evt. optagelse på forbudslisten af diplomatiske repræsentationer som ved vurderingen af konkrete donationer. Der henvises desuden til øvrige bemærkninger herom i afsnit 2.2.2.1.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § lovforslagets 6, stk. 2.

#### *2.3.2.3. Tilregnelser*

Det følger af straffelovens § 19, 2. pkt., at straf efter særlovgivningen kan ifaldes ved forsæt eller uagtsomhed, medmindre andet fremgår af særlovsbestemmelsen.

Det følger derfor af den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 6, stk. 1, at den, som forsætligt eller uagtsomt modtager en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende

kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, jf. § 2, stk. 1, kan straffes med bøde, jf. dog stk. 2 om donationer ydet af personer, der er hjemmehørende i Danmark.

Den foreslåede bestemmelse forudsætter, at tilregnelsen – dvs. forsættet eller uagtsomheden – foreligger på tidspunktet for modtagelsen af donationen. Den pågældende skal således på modtagelsestidspunktet enten have haft forsæt til at modtage en eller flere donationer, der er omfattet af beløbsgrænsen, fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, eller på tidspunktet for modtagelsen have udvist uagtsomhed i forhold til modtagelsen af en eller flere donationer, der er omfattet af beløbsgrænsen, fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste.

Modtagere af donationer, der på tidspunktet for modtagelse af donationen ikke har haft den fornødne tilregnelser, vil ikke kunne ifalde straf efter den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1. De pågældende vil dog have pligt til at returnere donationen, jf. afsnit 2.4.2.1, og vil ved tilsidesættelse af denne pligt kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 7, jf. afsnit 2.4.2.2.

Forsæt på modtagelsestidspunktet vil f.eks. kunne foreligge i et tilfælde, hvor en forening i Danmark efter forudgående aftale modtager en donation fra en organisation i udlandet, der er optaget på forbudslisten, hvilket foreningen er vidende om. I et sådant tilfælde vil foreningen i Danmark have haft den fornødne tilregnelser til at overtræde den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 6, stk. 1, forudsat at kravet til beløbets størrelse i bestemmelsen i øvrigt er opfyldt.

Uagtsomhed er som udgangspunkt en bebrejdelssværdig adfærd. Det er tilfælde, hvor det kan bebrejdes en person, at den pågældende handlede eller forholdt sig passiv, på en given måde. Det skal kunne lægges personen til last, at der er udvist forhold, der kunne og burde være undgået, f.eks. ved bedre iagttagelse, mere omtanke eller fremskaffelse af oplysninger.

Principielt må domfældelse for uagtsomhed forudsætte, at retten kan forestille sig en anden handling eller undladelse, som lå inden for tiltaltes muligheder og forventes af pågældende.

I et tilfælde som nævnt ovenfor om en forening i Danmark, der efter forudgående aftale modtager en donation fra en organisation i udlandet, der er optaget på forbudslisten, vil der kunne foreligge uagtsomhed på modtagelsestidspunktet, hvis foreningen i Danmark ikke havde viden om, at organisationen var optaget på forbudslisten, men foreningen på dette tidspunkt burde have været vidende herom.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 6 for yderligere eksempler.

Også juridiske personer vil kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, jf. den foreslåede bestemmelse i § 8.

Det bemærkes, at der ikke vil kunne straffes for forsøg, jf. straffelovens § 21, stk. 3, hvorefter følger, at der, medmindre andet er bestemt, kun straffes for forsøg, når lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder.

#### *2.3.2.4. Bødeniveauet i sager om straf for at modtage donationer fra personer på forbudslisten og håndhævelse*

Vedtages lovforslaget, forudsættes det, at bødeniveauet i sager, hvor den pågældende på tidspunktet for modtagelse af den ulovlige donation har haft den fornødne tilregnelser til at modtage donationen, fastsættes til et beløb, der som udgangspunkt svarer til 30 pct. af den modtagne donation. Den nærmere udmåling af bøden vil bero på domstolens konkrete vurdering af alle omstændigheder i den enkelte sag, og det nævnte bødeniveau vil derfor kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Håndhævelsen af forbuddet vil ske inden for de almindelige principper i retsplejeloven. Politiet vil iværksætte en efterforskning, hvis der er rimelig formodning om, at der er modtaget en donation fra en person, der er optaget på forbudslisten, jf. retsplejelovens § 742, stk. 2. Anmeldelser kan indgives fra borgere, myndigheder m.fl., eller forholdet kan komme til politiets kendskab på anden vis.

Som led i PET's opgaver monitorer PET nogle af de personer og organisationer, der potentielt vil kunne være modtagere af donationer fra fysiske og juridiske personer på forbudslisten. I det omfang PET i den forbindelse bliver opmærksom på en overtrædelse af et donationsforbud, vil PET, hvis oplysningerne ud fra en konkret vurdering kan videregives, anmelde dette til politiet på samme vis, som når PET bliver bekendt med andre lovovertrædelser. Derudover er PET ansvarlig for at efterforske sagerne, hvis der er mistanke om finansiering af terrorisme.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 6.

#### *2.4. Straf for at tilsidesætte en pligt til at returnere en donation til donator eller overføre donationen til statskassen*

##### *2.4.1. Gældende ret*

*Lov om friskoler og private grundskoler m.v., lov om efterskoler og frie fagskoler og lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser*

Det følger af lov om friskoler og private grundskoler m.v., lov om efterskoler og frie fagskoler og lov om private institutioner for gymnasiale uddannelser, at skolerne og institutionerne ikke må modtage anonyme donationer. Skolerne og institutionerne skal endvidere ved modtagelse af donationer på over 20.000 kr. ekskl. moms skriftligt redegøre for, om der er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen eller institutionen ved modtagelsen af donationen opfylder frihed og folkestyrekravet og uafhængighedskravet i lovgivningen. Modtager en skole eller institutionen donationer, der er anonyme, eller hvor der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen eller institutionen ved modtagelsen af donationen opfylder frihed og folkestyrekravet og uafhængighedskravet, skal skolen eller institutionen returnere donationen til donator inden 30 dage, eller – hvis den ikke kan returneres – overføre den til en konto hos Børne- og Undervisningsministeriet. En donator, hvis donation er overført til en konto hos Børne- og Undervisningsministeriet, kan indtil 6 måneder efter, donationen er overført, kræve den tilbagebetalt fra Børne- og Undervisningsministeriet. Forbuddet mod anonyme donationer og kravet om redegørelse ved modtagelse af donationer over 20.000 kr. er indført med virkning fra den 1. august 2019 og ophæves den 31. juli 2029, medmindre andet bestemmes ved lov.

Endvidere må skolerne og institutionerne ikke modtage donationer på over 20.000 kr. ekskl. moms fra offentlige myndigheder eller fysiske eller juridiske personer fra lande uden for EU og EØS. Skolerne og

institutionerne må tilsvarende ikke indgå aftaler om leje af lokaler, bygninger eller arealer ejet af en offentlig myndighed eller fysiske eller juridiske personer fra lande uden for EU og EØS. Børne- og undervisningsministeren kan efter ansøgning dog godkende, at en skole eller institution modtager en donation eller lejer lokaler fra offentlige myndigheder eller fysiske eller juridiske personer fra lande uden for EU og EØS, hvis der efter børne- og undervisningsministerens skøn er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen eller institutionen ved modtagelse af en sådan donation eller ved indgåelse af en sådan lejeaftale fortsat opfylder frihed og folkestyrekravet og uafhængighedskravet i lovgivningen. Modtager en skole eller institution donationer, der er fra lande uden for EU og EØS, skal den returneres til donator inden 90 dage, medmindre institutionen ansøger om godkendelse af modtagelsen. Hvis en ansøgning om godkendelse afslås, skal skolen eller institutionen inden 30 dage efter modtagelsen af afslaget returnere donationen. Donationer, der ikke kan returneres inden for fristerne, skal overføres til en konto hos Børne- og Undervisningsministeriet. En donator, hvis donation er overført til en konto hos Børne- og Undervisningsministeriet, kan indtil 6 måneder, efter donationen er overført, kræve den tilbagebetalt fra Børne- og Undervisningsministeriet. Forbuddet mod at modtage støtte fra lande uden for EU og EØS er indført med virkning fra den 1. august 2019.

Det følger endvidere af regnskabsreglerne for friskoler og private grundskoler, for efterskoler og frie fagskoler og for private institutioner for gymnasiale uddannelser, at der i årsrapporten skal være oplysninger om donationer, som skolerne har modtaget i årets løb, med angivelse af donators navn, adresse og størrelse på beløb.

#### *Partiregnskabsloven og partistøtteleven*

Der er i partiregnskabsloven og partistøtteleven ingen begrænsninger i forhold til, hvilke private tilskud politiske partier og kandidatlistor kan modtage, når blot det er kendt for partiet henholdsvis kandidatlisten, hvem der har ydet tilskuddet.

Partiregnskabsloven indeholder i stedet krav om, at et parti, der har været opstillet til seneste folketingsvalg eller Europa-Parlamentsvalg, i sit regnskab skal oplyse navn og adresse på de private tilskudsydere, der i seneste kalenderår sammenlagt har ydet tilskud over beløbsgrænsen. Beløbsgrænsen reguleres årligt og er i 2020 på 21.400 kr. Partiet har alene pligt til at oplyse navn og adresse på tilskudsyderen. Selve størrelsen på tilskuddet skal ikke oplyses. Private tilskudsydere er i partiregnskabsloven defineret som private personer, internationale organisationer, kollektive private sammenslutninger, faglige organisationer, erhvervsorganisationer, erhvervsvirksomheder, fonde og foreninger. Det er uden betydning, hvor tilskudsyderen er hjemmehørende, og partierne kan således modtage tilskud fra både danske og udenlandske tilskudsydere. Den, der afgiver urigtige eller mangelfulde oplysninger om private tilskud i regnskabet, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Der kan pålægges partiorganisationer (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Tilsvarende regler gælder for kandidater uden for partierne (løsgængere) til folketingsvalg og for regionale og kommunale kandidatlistor. De er fastsat i partistøtteleven. Kandidater uden for partierne, der har deltaget i seneste folketingsvalg, skal i forbindelse med ansøgning om offentlig partistøtte i en erklæring oplyse navn og adresse på de private tilskudsydere, der i seneste kalenderår sammenlagt har ydet tilskud over beløbsgrænsen til kandidaten. Den, der afgiver urigtige eller mangelfulde oplysninger om private tilskud i erklæringen, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.



Kandidatlister, der har deltaget i seneste regionsrådsvalg eller kommunalbestyrelsesvalg, skal i forbindelse med ansøgning om offentlig partistøtte i en erklæring oplyse navn og adresse på de private tilskudsydere, der i seneste kalenderår sammenlagt har ydet tilskud over beløbsgrænsen til kandidatlisten. Erklæringen skal også indeholde oplysning om tilskud til kandidater, der er opstillet for kandidatlisten. Er kandidatlisten den regionale organisation for et parti, der pr. 1. august i det seneste regionale valgår var opstillingsberettiget til folketingsvalg, skal erklæringen også indeholde oplysning om tilskud til de kandidater, der var opstillet for partiet til folketingsvalg. Den, der afgiver urigtige eller mangelfulde oplysninger om private tilskud i erklæringen, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Der kan pålægges partiorganisationer (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

For at der er tale om et tilskud i partiregnskabslovens og partistøttelovens forstand, skal partiet mv. faktisk have taget imod tilskuddet. Partiet mv. har således mulighed for at afvise eller tilbagebetale et tilskud, som partiet ikke ønsker at tage imod. I disse tilfælde vil der ikke være tale om et tilskud, der skal oplyses i regnskabet henholdsvis erklæringen.

Der er i partiregnskabsloven indført forbud for politiske partier og regionale og kommunale kandidatlister mod at modtage anonyme tilskud over beløbsgrænsen. Hvis et parti eller en kandidatliste modtager et anonymt tilskud over beløbsgrænsen, skal partiet henholdsvis kandidatlisten returnere tilskuddet til tilskudsyder inden 30 dage fra modtagelsen. Tilskud, der ikke kan returneres til tilskudsyder inden 30 dage fra modtagelsen, skal overføres til en konto hos Social- og Indenrigsministeriet inden for samme frist. En anonym tilskudsyder, hvis tilskud er overført til en konto hos Social- og Indenrigsministeriet, kan indtil 6 måneder, efter at tilskuddet er overført, kræve tilskuddet tilbagebetalt fra Social- og Indenrigsministeriet. Tilskud, der ikke er krævet tilbagebetalt inden for fristen, tilfalder statskassen.

Partiet skal i regnskabet oplyse om den samlede størrelse af eventuelle anonyme tilskud samt oplyse om den samlede størrelse af de beløb, der er returneret til den anonyme tilskudsyder henholdsvis overført til en konto hos Social- og Indenrigsministeriet. Ligeledes skal kandidatlister i en erklæring oplyse om den samlede størrelse af eventuelle anonyme tilskud samt oplyse om den samlede størrelse af de beløb, der er returneret til den anonyme tilskudsyder henholdsvis overført til en konto hos Social- og Indenrigsministeriet.

Den, der ikke returnerer henholdsvis overfører det anonyme tilskud eller afgiver urigtige eller mangelfulde oplysninger om anonyme tilskud i regnskabet henholdsvis i erklæringen, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Der kan pålægges partiorganisationer (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Forbuddet mod anonyme tilskud gælder ikke for kandidater. En kandidat uden for partierne til folketingsvalg skal derimod i forbindelse med ansøgning om partistøtte i en erklæring oplyse om den samlede størrelse af eventuelle anonyme tilskud, der er modtaget af kandidaten. Kandidatlister skal i forbindelse med ansøgning om partistøtte i en erklæring oplyse om den samlede størrelse af eventuelle anonyme tilskud, der er modtaget af de kandidater, der opstiller for tilskudsmodtageren (kandidatlisten) til henholdsvis folketingsvalg, regionsrådsvalg og kommunalbestyrelsesvalg. Erklæringen skal omfatte samtlige kandidater, der opstiller for tilskudsmodtageren, og erklæringen skal indeholde oplysning herom. Afgivelse af urigtige eller mangelfulde oplysninger om anonyme tilskud i erklæringen straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Der kan pålægges partiorganisationer (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

#### *2.4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

Der vil kunne forekomme tilfælde, hvor modtageren først efter tidspunktet for modtagelse af en donation på over 10.000 kr. fra en person på forbudslisten bliver bekendt hermed, og hvor den pågældende heller ikke på modtagelsestidspunktet burde have været bekendt med modtagelsen. Der kan således være tilfælde, hvor der ikke vil være grundlag for at indlede en straffesag mod den pågældende efter den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 6 med mulighed for konfiskation.

Det bør også i sådanne tilfælde sikres, at modtageren ikke kan beholde donationen.

Efter ministeriets opfattelse bør der derfor indføres en pligt til at returnere en donation, der overstiger den foreslåede beløbsgrænse på 10.000 kr., og som er ydet af en person på forbudslisten, til donatoren, eller – i de tilfælde hvor dette ikke er muligt – en pligt til at overføre donationen til statskassen i de tilfælde, hvor modtageren først efter tidspunktet for modtagelsen af donationen bliver bekendt med at have modtaget en sådan donation.

Tilsidesættelse af pligten til at returnere eller overføre donationen bør efter ministeriets opfattelse kunne straffes med bøde, og i den forbindelse bør donationen kunne konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel. Det er ministeriets opfattelse, at en sådan ordning vil være med til at sende et klart signal om, at donationer fra personer på forbudslisten ikke kan accepteres. Desuden vil ordningen kunne gøre det vanskeligere at omgå loven, da en donationsmodtager ikke vil kunne henholde sig til, at den pågældende ikke var bekendt med og heller ikke burde være bekendt med donationen på modtagelsestidspunktet eller på dette tidspunkt ikke var bekendt med, at donator var optaget på forbudslisten, for herefter at kunne beholde donationen.

Det bemærkes, at der med den foreslåede ordning ikke vil være tale om et tilskud i partiregnskabslovens og partistøttelovens forstand, hvis et parti har modtaget en donation, som det efter lovforslaget vil være ulovligt at modtage, og partiet returnerer donationen til donator eller overfører donationen til statskassen.

##### *2.4.2.1. Pligt til at returnere en donation til donator eller overføre donationen til statskassen*

Det foreslås, at den, der uden at forholdet er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 6, har modtaget en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, jf. § 2, stk. 1, skal returnere donationen til donator inden 14 dage regnet fra det tidspunkt, hvor vedkommende blev eller burde være blevet bekendt hermed, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 7, stk. 1.

Formålet med bestemmelsen er at imødegå, at en modtager af en donation fra en person på forbudslisten kan beholde donationen i de tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at rejse en straffesag på baggrund af den foreslåede bestemmelse i § 6, fordi den pågældende ikke på tidspunktet for modtagelse af donationen har haft den fornødne tilregnelser.

Den foreslåede bestemmelse i § 7 sigter således mod den situation, hvor modtageren på tidspunktet for modtagelse af donationen ikke har haft forsæt eller udvist uagtsomhed i forhold til at modtage en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en person på forbudslisten. Det kan f.eks. være den situation, hvor donatoren og modtageren ikke har haft forudgående kontakt, og hvor modtageren derfor ikke var bekendt med, at der ville blive ydet en donation. Bestemmelsen sigter endvidere bl.a. på tilfælde, hvor det først efter modtagelsen har kunnet konstateres,

hvem der har ydet donationen, eller hvor modtageren fejlagtigt – uden at det kan bebrejdes den pågældende – på modtagelsestidspunktet har været i vildfarelse om, hvem der har ydet donationen.

Det foreslås, at modtageren i sådanne tilfælde vil være forpligtet til at returnere donationen inden 14 dage regnet fra det tidspunkt, hvor modtageren blev eller burde være blevet bekendt med at have modtaget en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en person på forbudslisten. Det kan f.eks. være i forbindelse med, at vedkommende tjekker sin månedlige kontoopgørelse, eller når en forening gennemgår sit regnskab.

Det bemærkes i den forbindelse, at organisationer, trossamfund mv. efter anden lovgivning kan have pligt til at gennemgå og indsende regnskaber, f.eks. efter indsamlingsloven, trossamfundsloven eller ligningsloven, jf. afsnit 2.1.1.

F.eks. vil en organisation, der har afholdt en større indsamling, efter indsamlingsloven være forpligtet til at gennemgå de modtagne donationer efter indsamlingen med henblik på at indsende regnskab over indtægter og udgifter. Organisationen vil i den forbindelse kunne efterse, om organisationen har modtaget en donation fra en fysisk eller juridisk person på forbudslisten. Hvis organisationen i den forbindelse bliver eller burde være blevet bekendt med at have modtaget en donation, der opfylder kravene til beløbsstørrelsen, fra en fysisk eller juridisk person på forbudslisten, vil organisationen efter den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 7, stk. 1, have pligt til at returnere donationen til donator inden 14 dage.

Modtagere af donationer vil typisk være bekendt med donators navn og kontaktoplysninger, hvilket vil gøre det muligt at kontakte donator med henblik på at returnere donationen. Er donationen modtaget via en bankoverførsel, kan modtageren – hvis donator ikke svarer på modtagerens henvendelser – kontakte banken og eventuelt få hjælp af banken til at returnere donationen til den konto, som donationen er modtaget fra.

Det er imidlertid ikke i alle tilfælde, at det er muligt for en modtager at returnere donationen til donator.

Det foreslås derfor, at donationer, der ikke kan returneres til donator, skal overføres til en konto i Udlændinge- og Integrationsministeriet senest 7 dage efter udløbet af den foreslåede 14-dagesfrist i § 7, stk. 1. Overførslen vil således skulle finde sted senest 21 dage efter det tidspunkt, hvor modtageren er blevet bekendt med eller burde være blevet bekendt med modtagelsen af donationen. Dermed vil der blive taget højde for den situation, hvor det ikke vil være muligt at returnere en donation til donator. Det kan f.eks. være i tilfælde, hvor donator ikke svarer på modtagerens henvendelser, eller hvor banken ikke kan være behjælpelig med at returnere til donators konto, f.eks. fordi kontoen i mellemtiden er blevet lukket. I disse tilfælde vil donationen således i stedet skulle overføres til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil oprette en særskilt konto i et pengeinstitut, hvor beløbet kan indsættes.

Foreligger donationen i form af andet end pengebeløb, f.eks. undervisningsmateriale, computere mv., og kan modtageren ikke returnere donationen til donator, skal modtageren søge at få donationen værdisat hos en sagkyndig eller sælge det, og herefter indsætte beløbet på kontoen i Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det foreslås, at 7-dagesfristen for at overføre donationen til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet efter anmodning kan forlænges, hvis der foreligger særlige grunde. Det vil være en forudsætning, at anmodning herom fremsættes inden udløbet af 14-dagesfristen i § 7, stk. 1.

Det kan ikke angives udtømmende, hvilke særlige grunde der vil kunne begrunde en forlængelse af fristen. Det vil bero på en konkret og individuel vurdering af den enkelte sag, men det vil f.eks. kunne være i tilfælde, hvor modtageren af donationen er en fysisk person, der på grund af alvorlig sygdom vil være forhindret i at overføre donationen til Udlændinge- og Integrationsministeriet inden udløbet af fristen på 21 dage. Endvidere vil det f.eks. kunne være tilfælde, hvor donationen foreligger i form af fysiske genstande, der ikke kan returneres til donator inden for fristen på 14 dage, og som først vil skulle værdiansættes eller sælges, inden beløbet vil kunne overføres til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det vil bero på en konkret og individuel vurdering i det enkelte tilfælde, med hvilken periode fristen kan forlænges. Foreligger donationen f.eks. i form af svært omsættelige fysiske genstande, vil det kunne tale for en længere udskydelse af fristen, men det forudsættes, at fristen ikke forlænges mere end nødvendigt.

Der henvises til den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 7, stk. 2.

Donationer ydet af fysiske og juridiske personer på forbudslisten, som er hjemmehørende i Danmark, vil alene skulle returneres eller overføres, hvis donationen er ydet eller anvendt til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 7, stk. 3, og afsnit 2.3.2.2.

Endelig foreslås det, at en donator, hvis donation er overført til Udlændinge- og Integrationsministeriet, indtil 6 måneder efter, at donationen er overført, kan kræve donationen tilbagebetalt fra ministeriet. Donationer, der ikke er krævet tilbagebetalt inden for fristen på de 6 måneder, vil tilfalde statskassen.

Der henvises til den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 10.

#### *2.4.2.2. Tilsidesættelse af pligten til at returnere en donation til donator eller overføre donationen til statskassen*

Det foreslås, at den, der ikke returnerer eller overfører en donation, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1 og 2, inden for fristerne i stk. 1 og 2 skal kunne straffes med bøde, jf. den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4.

Det forudsættes, at bødeniveauet i sådanne sager fastsættes til et beløb, der som udgangspunkt svarer til 15 pct. af den modtagne donation. Den nærmere udmåling af bøden vil bero på domstolenes konkrete vurdering af alle omstændigheder i den enkelte sag, og det nævnte bødeniveau vil derfor kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Også juridiske personer vil kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4, jf. den foreslåede bestemmelse i § 8.

Der henvises til de foreslåede bestemmelser i lovforslagets § 7, stk. 4, og § 8.

#### *2.5. Konfiskation af ulovlig modtaget donation*

Det foreslås, at donationer, der er modtaget i strid med den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, eller ikke er returneret eller overført i strid med § 7, stk. 4, skal kunne konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel. Dette skal imødegå, at modtagelse af donationer, der er omfattet af lovforslaget, kan betale sig økonomisk.

Konfiskation vil efter forslaget både kunne komme på tale, hvor der rejses en straffesag for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, om straf for modtagelse af donationer, og hvor der rejses en straffesag for tilsidesættelse af pligten til at returnere eller overføre en donation, jf. den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4.

Der henvises til i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 9.

### *3. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser*

#### *3.1. Indledning*

#### *3.2. Forholdet til grundloven*

For så vidt angår grundloven, er forslaget vurderet i forhold til bestemmelserne i §§ 73 (ejendomsrettens ukrænkelighed) og 78 (foreningsfrihed).

##### *3.2.1. Forholdet til grundlovens § 73*

Efter grundlovens § 73, stk. 1, kan ingen tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning. Efter bestemmelsen er der tale om ekspropriation, hvis der gøres indgreb i en rettighed, der er beskyttet af bestemmelsen (et indgreb i "ejendom"), og indgrebet har karakter af "afståelse".

Om et indgreb i en beskyttet rettighed har karakter af afståelse og dermed må anses for ekspropriativt, beror på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed. Ved udøvelsen af dette skøn tillægges det navnlig betydning hvilket formål og begrundelse indgrebet har, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få personer, hvor intensivt indgrebet er, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel råden, og om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af rettigheden.

Optagelse på den foreslåede forbudsliste vil indebære en begrænsning i den almindelige frie mulighed for at råde over den pågældendes ejendom, hvilket må anses for beskyttet efter grundlovens § 73.

Spørgsmålet er herefter, om der er tale om afståelse i bestemmelsens forstand. I denne vurdering må der på den ene side lægges vægt på, at den pågældende, der optages på forbudslisten, i praksis vil være afskåret fra at foretage visse formueretlige dispositioner som at yde gaver og lån og at dække tredjemands udgifter. Efter omstændighederne må en sådan rådighedsindskrænkning kunne betragtes som intensiv, f.eks. hvis der er tale om en fond, hvis formål er at udlodde økonomiske midler til undervisningsformål.

Der må på den anden side lægges vægt på, at ordningen for donatorer hjemmehørende i Danmark er målrettet donationer, der gives til religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre, og dermed ikke påvirker den pågældendes råderet over formuen i øvrigt. Den pågældendes mulighed for at disponere frit i kommerciel, forretningsmæssig og privat henseende, herunder i forhold til at yde gaver til familie og venner, lejlighedsgaver mv., vil således ikke være påvirket af at blive placeret på forbudslisten, medmindre det må lægges til grund, at den pågældende disposition, herunder den pågældende gave, reelt er en donation i lovens forstand. Endvidere må der lægges vægt på, at der vil gælde en bagatelgrænse på 10.000 kr.

Der må desuden lægges vægt på, at der er tale om en generel ordning, der gælder for enhver, som opfylder de nærmere betingelser, der vil blive fastsat for optagelse på forbudslisten. Desuden varetager ordningen et stærkt hensyn til at imødegå risikoen for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres.

Endvidere forudsættes det, at der ved vurderingen af, om den pågældende skal placeres på forbudslisten, vil ske en vurdering af, hvor indgribende dette vil være for den pågældende, sammenholdt med de konkrete grunde, der taler for optagelse på listen. Vurderingen af, om optagelse på listen vil udgøre et ekspropriativt indgreb, vil afhænge af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag, men dette vil i almindelighed ikke være tilfældet.

Det er derfor regeringens opfattelse, at lovforslaget er i overensstemmelse med grundlovens § 73.

### *3.2.2. Forholdet til grundlovens § 78*

Efter grundlovens § 78 har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Bestemmelsen indeholder en sikring af den formelle foreningsfrihed, hvilket indebærer, at der ikke kan stilles krav om forudgående tilladelse til dannelse af en forening, at borgere ikke kan forbydes at være medlem af lovlige foreninger, og at foreninger kan udøve almindelige foreningsaktiviteter så som at afholde medlemsmøder og arrangere kurser, jf. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 514 og 515.

Grundlovens § 78 er ikke til hinder for, at der fastsættes regler om foreningers virke, organisatoriske rammer mv., jf. Jens Kristiansen i Henrik Zahle (red.), Grundloven med Kommentarer, 2. udgave (2006), side 557 f. Det er den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at § 78 ikke umiddelbart eller i hvert fald kun i beskedent omfang beskytter den materielle side af foreningsfriheden, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 682 f., Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 386, Alf Ross, samme sted, side 734, og Jens Peter Christensen m.fl., samme sted, side 518. Det indebærer bl.a., at lovgivningsmagten gennem lovgivning kan gøre foreningsformål ulovlige. Foreninger er som alle andre i øvrigt undergivet de almindelige regler i lovgivningen.

Religiøse og politiske foreninger antages dog at have en vis materiel foreningsfrihed.

For så vidt angår politiske foreninger er det i litteraturen anført, at grundlovens § 31, stk. 2, om forholdstalsvalgmåden indebærer, at lovgivningsmagten ikke må udhule partiernes materielle foreningsfrihed ved at sætte meget snævre rammer for de lovlige formål, som partierne kan forfølge, jf. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 516 f. Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 396, anfører, at lovgivningsmagten kan fastsætte regler om partivirksomhed, som f.eks. regler om offentliggørelse af oplysninger vedrørende partiernes finansiering, men at reglerne ikke må have til formål at hæmme partiernes medvirken i den politiske proces.

Forslaget om indførelse af en forbudsliste vil indebære, at det bliver ulovligt for enhver i Danmark – og dermed også for politiske partier – at modtage donationer fra donatorer, der er optaget på listen. Fsva. donatorer, der er hjemmehørende i Danmark, vil det forbuddet dog alene gælde donationer, som ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre. I forhold til politiske partier kan ordningen gennemføres inden for rammerne af grundlovens § 78. Der lægges herved vægt på, at § 78 ikke er til hinder for, at der fastsættes regler for foreningers virke, organisatoriske rammer mv., at der er tale om en generel ordning, der ikke er målrettet politiske partier som

sådan, men omfatter enhver fysisk eller juridisk person her i landet, og at ordningen ikke har til formål at hæmme partiers deltagelse i den politiske proces.

Det bemærkes, at ordningen er udformet sådan, at den ikke kommer til at indebære, at det bliver ulovligt for den pågældende at være medlem af en forening, herunder at det ikke bliver ulovligt at betale medlemskontingent, medmindre det må lægges til grund, at den pågældende betaling ikke udgør kontingentbetaling, men reelt en donation til foreningen. Ordningen vil derfor ikke indebære, at donatorer i Danmark, der måtte komme på forbudslisten, forhindres i at være medlem af foreninger.

Det er derfor regeringens opfattelse, at lovforslaget er i overensstemmelse med grundlovens § 78.

### *3.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

#### *3.3.1. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9*

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 9, stk. 1, har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke. Retten til at udøve sin religion eller tro kan efter artikel 9, stk. 2, underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund (krav om proportionalitet) af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (Domstolen) praksis om religiøse gruppers vilkår i samfundet er det vurderingen, at den foreslåede ordning vil udgøre et indgreb omfattet af artikel 9, stk. 1, jf. herved Domstolens afgørelse i sagen Hasan og Chaush mod Bulgarien, dom af 26. oktober 2000, præmis 62-63.

Den foreslåede ordning med en forbudsliste har til formål at imødegå risikoen for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres ved at udelukke økonomiske donationer, der indebærer risiko herfor. Forbuddet varetager således hensynet til den offentlige tryghed og hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder.

Det er herefter afgørende, om forbuddet kan anses for at være proportionalt.

Ved vurderingen heraf må det på den ene side tillægges vægt, at optagelse på forbudslisten efter omstændighederne vil kunne udgøre et intensivt indgreb, da forbuddet mod at modtage donationer fra visse donatorer efter omstændighederne vil kunne påvirke muligheden for at organisere og udfolde trossamfundets aktiviteter.

På den anden side må det tillægges vægt, at den foreslåede forbudsliste alene omfatter donatorer, hvis donationer efter en konkret vurdering indebærer en risiko for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres, og at der ved vurderingen heraf bl.a. lægges vægt på donatorens erklærede formål med egen organisation m.v., donatorens adfærd og/eller formål med tidligere (systematiske) donationer. Disse kriterier for optagelse på listen vurderes egnede til at forfølge det saglige hensyn.

Hertil kommer, at staten må anses for at have en stærk interesse i at sikre bevarelsen af demokrati og menneskerettigheder. Der må i den forbindelse lægges vægt på, at det i EMRK artikel 17 er fastsat, at personer, grupper m.v. ikke må misbruge deres konventionssikrede rettigheder til at undertrykke andres rettigheder eller de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som EMRK bygger på. De hensyn, som ligger bag artikel 17, må antages at indgå med betydelig vægt i proportionalitetsvurderingen.

Det taler endvidere for at anse den foreslåede forbudsliste for proportional, at forbuddet efter lovforslaget udformes således, at optagelse på listen er begrænset tidsmæssigt til 4 år. Der skal desuden være tale om økonomisk støtte af en vis størrelse, jf. den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, og § 7, stk. 1. Der kan også peges på, at forbuddet ikke vil omfatte alle former for kapitaloverførsler, herunder ydelser af kommerciel eller privat karakter.

Det kan desuden anføres, at den foreslåede forbudsliste ikke påvirker et trossamfunds lovlighed og mulighed for at virke og fungere i øvrigt. Et trossamfund vil således ikke være forhindret i at modtage finansiering i øvrigt, herunder fra andre donatorer end dem, som måtte være optaget på forbudslisten.

Der kan i den forbindelse henvises til, at Domstolen i sagen *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’iparralde mod Frankrig*, dom af 7. juni 2007, præmis 49-51, som dog angik EMRK artikel 11 om foreningsfrihed, bl.a. lagde vægt på, at et forbud for politiske partier mod at modtage finansiering fra en udenlandsk juridisk enhed ikke forhindrede et fransk parti i at finansiere sine politiske aktiviteter ved medlemskontingenter og donationer fra enkeltpersoner, herunder personer uden for Frankrig.

Det forudsættes, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en vurdering af, om det vil være proportionalt at optage den pågældende på forbudslisten. Ved denne proportionalitetsvurdering vil det bl.a. kunne indgå, hvor tungtvejende grundene for at optage den pågældende på forbudslisten er, hvor stor en del af donatorens aktiviteter der ligger i Danmark, og hvilke muligheder donator har for at omlægge sine aktiviteter.

Det er på den baggrund vurderingen, at den foreslåede ordning med en forbudsliste vil kunne gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 9.

### 3.3.2. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11

Efter EMRK artikel 11, stk. 1, har enhver ret til bl.a. foreningsfrihed. Efter artikel 11, stk. 2, må der ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af denne rettighed end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund (krav om proportionalitet) af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Den foreslåede ordning vil kunne udgøre et indgreb omfattet af artikel 11, jf. herved dom af 7. juni 2007 i sagen *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’iparralde mod Frankrig*, præmis 38.

Den foreslåede forbudsliste varetager som nævnt i afsnit 3.3.1 om forholdet til EMRK artikel 9 hensynet til den offentlige tryghed og hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder, og det afgørende er derfor, om forbuddet kan anses for at være proportionalt.



Der henvises om dette spørgsmål til det, der fremgår af afsnit 3.3.1 om proportionalitetsafvejningen efter EMRK artikel 9, da det samme gør sig gældende for proportionalitetsafvejningen efter artikel 11 i forhold til foreninger i almindelighed.

Herudover kan det for så vidt angår donationer ydet af fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, anføres, at risikoen for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres, er særlig nærliggende i situationer, der omfatter religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre. Det skyldes, at den oplæring og undervisning, der finder sted i trossamfund og skoler m.v., udøves fra en sådan position eller med en sådan myndighed, at muligheden for at påvirke menigheden eller eleverne er særlig nærliggende. Det gør sig navnlig gældende, hvis der er tale om børn og unge, der generelt må anses for lettere påvirkelige over for ideer og oplæring.

Det er på den baggrund vurderingen, at den foreslåede forbudslistemodell vil kunne gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 11.

#### *3.4. Forholdet til Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser mv.*

Der henvises til bemærkningerne i afsnit 2.2.2.1.

#### *4. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige*

[Under udarbejdelse]

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

[Under udarbejdelse]

#### *6. Administrative konsekvenser for borgerne*

Lovforslaget vil have betydning for visse borgere, da det foreslås at fravige forvaltningslovens § 19 om partshøring, jf. afsnit 2.2.3, det forvaltningsretlige udgangspunkt om, at en afgørelse får retsvirkning ved meddelelse til adressaten samt forvaltningslovens § 22 om begrundelse, jf. afsnit 2.2.4., i forbindelse med afgørelser om optagelse af bl.a. fysiske personer på en offentlig forbudsliste.

#### *7. Miljømæssige konsekvenser*

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

#### *8. Forholdet til EU-retten*

Det følger af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 63 om kapitalens fri bevægelighed, at alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande er forbudt.

De former for økonomisk støtte, som lovforslaget vil omfatte, dækkes af begrebet ”kapitalbevægelser” i TEUF artikel 63.

En restriktion af kapitalens fri bevægelighed kan alene retfærdiggøres af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, jf. TEUF artikel 65, stk. 1, litra b, eller et andet tvingende alment hensyn. For at

kunne retfærdiggøres må restriktionen også være egnet til at forfølge det påberåbte hensyn og ikke gå videre end nødvendigt (proportionalitet).

EU-Domstolen ses ikke at have taget stilling til ordninger, der svarer til den foreslåede. Ved dom af 14. marts 2000 i sag C-54/99, Association Église de scientologie de Paris, tog EU-Domstolen imidlertid stilling til en fransk ordning, hvorefter der blev stillet krav om forudgående godkendelse af visse former for direkte udenlandske investeringer, herunder investeringer, der kan bringe den offentlige orden, sundhed eller sikkerhed i fare. EU-Domstolen fremsatte i dommens præmis 17 en række generelle bemærkninger om medlemsstaternes ret til at træffe foranstaltninger begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed. EU-Domstolen bemærkede for det første, at selv om medlemsstaterne i det væsentlige har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov at bestemme, hvad hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver, må begrundelserne imidlertid fortolkes strengt, når de skal retfærdiggøre en fravigelse af det grundlæggende princip om frie kapitalbevægelser. Fortolkningen kan ikke fastlægges ensidigt af den enkelte medlemsstat uden EU-institutionernes kontrol. Den offentlige orden og den offentlige sundhed kan således kun påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, og begrundelserne må ikke påberåbes for at tjene rent økonomiske formål. Herudover skal enhver person, der rammes af en restriktiv foranstaltning, der har hjemmel i en sådan undtagelse, kunne indbringe sagen til efterprøvelse.

Den foreslåede ordning vil udgøre en restriktion af kapitalens fri bevægelighed, idet den indebærer, at det bliver forbudt at modtage donationer fra fysiske og juridiske personer, der optages på forbudslisten, medmindre der er tale om en donator hjemmehørende i Danmark. Fra sådanne donatorer vil det efter lovforslaget alene være forbudt at modtage donationer, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

Hensynet bag lovforslaget er at imødegå risikoen for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres. EU-Domstolen ses ikke at have taget konkret stilling til, om dette hensyn er omfattet af de traktatfæstede undtagelser af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Det vurderes imidlertid, at et sådant grundlæggende hensyn vil blive anset for omfattet af traktatens bestemmelse om den offentlige orden (*ordre public*).

Det er endvidere vurderingen, at den foreslåede ordning er egnet til at varetage dette hensyn og ikke går videre end nødvendigt.

Der er i den forbindelse lagt vægt på, at det vil være en betingelse for optagelse på forbudslisten, at den fysiske eller juridiske person modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende har til hensigt at yde donationer til modtagere i Danmark. Der er endvidere lagt vægt på, at optagelse på listen vil finde sted efter en konkret vurdering, herunder om det vil være proportionalt at optage den pågældende på listen.

Herudover er der lagt vægt på, at optagelse på listen vil være tidsmæssigt begrænset til 4 år og alene kan forlænges med 4 år ad gangen, hvis betingelserne for optagelse på listen fortsat er opfyldt. I den forbindelse er der også lagt vægt på, at sagen i løbet af perioden på 4 år vil kunne genoptages af Udlændingestyrelsen af egen drift eller efter anmodning fra den, der er optaget på listen.

Desuden er der lagt vægt på, at forbuddet ikke vil omfatte kapitaloverførsler, der er knyttet til en kommerciel modydelse eller udelukkende er af privat karakter, og at der vil gælde en bagatelgrænse på 10.000 kr.

Endelig er der lagt vægt på, at fysiske og juridiske personer, der rammes af restriktionen vil kunne indbringe sagen til efterprøvelse, herunder ved at den, der optages på forbudslisten, indbringer sagen for domstolene.

#### 9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 27. februar 2020 til 19. marts 2020 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Alle anerkendte trossamfund, Advokatsamfundet, Amatøernes Kunst & Kultur Samråd, Amnesty International, Ankestyrelsen, AOF Danmark, ASF - Dansk Folkehjælp (Dansk Folkehjælp), BUPL, Børne- og Kulturchefforeningen, Børne- og Ungdomsorganisationernes Samråd, Cepos, Cevea, CISU, Daghøjskoleforeningen, Danmarks Idrætsforbund, Danner, Dansk Blinde Samfund, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Friskoleforening, Dansk Missionsråds Udviklingsafdeling, Dansk Oplysnings Forbund, Dansk Told og Skatteforbund, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Advokater, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Danske Handicaporganisationer, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, DR, Efterskoleforeningen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Folkehøjskolernes Forening i Danmark, Folkekirkens Nødhjælp, Folkeligt Oplysnings Forbund, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen Danske Revisorer, Fredsfonden, Frelsens Hær, Frie Grundskolernes Fællesråd, Fritid og Samfund, Fritidssamrådet i Danmark, FSR – danske revisorer, Færøernes Landsstyre, Globalt Fokus, Hjerteforeningen, Institut for Menneskerettigheder, ISOBRO, Justitia, KFUM Spejderne i Danmark, KL, Kraka, Københavns Byret, Kulturelle Samråd i Danmark, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen Evnesvages vel (Landsforeningen LEV), Landsforeningen for sukkersyge (Diabetesforeningen), Landsforeningen til kræftens bekæmpelse (Kræftens Bekæmpelse), Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Landsskatteretten, Liberalt Oplysnings Forbund, Mellempfolkeligt Samvirke, Naalakkersuisut (Grønlands Selvstyre), Oplysningsforbundenes Fællesråd, Oxfam IBIS, Parasport Danmark, Politidirektørforeningen, Politiforbundet i Danmark, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitichefen, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Skatteankestyrelsen, SRF Skattefaglig Forening, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, TV2, WWF og 92-gruppen.

#### 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindreudgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
--	--	---------------------------------------

Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	[under udarbejdelse]	[under udarbejdelse]
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	[under udarbejdelse]	[under udarbejdelse]
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	[under udarbejdelse]	[under udarbejdelse]
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	[under udarbejdelse]	[under udarbejdelse]
Administrative konsekvenser for borgerne		Lovforslaget vil have betydning for visse borgere, da det foreslås at fravige forvaltningslovens § 19, udgangspunktet om, at en afgørelse får retsvirkning ved meddelelse til adressaten og forvaltningslovens § 22, i forbindelse med afgørelser om optagelse af bl.a. fysiske personer på en offentlig forbudsliste.
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Den foreslåede ordning udgør en restriktion omfattet af TEUF artikel 63 om kapitalens fri bevægelighed. Hensynet bag lovforslaget er at imødegå risikoen for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres, og det er vurderingen, at et sådant grundlæggende hensyn vil blive anset for omfattet af traktatens bestemmelse om den offentlige orden ( <i>ordre public</i> ). Der henvises til afsnit 8.	
Går videre end minimumskrav i EU-regulering	Ja	Nej X

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

Det foreslås i § 1, stk. 1, at loven vil skulle finde anvendelse på donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Ved donationer forstås økonomiske bidrag, der ikke er knyttet til en kommerciel modydelse. Ud over konkrete pengeoverførsler vil donationer kunne omfatte bl.a. økonomiske lån, lånegarantier, lån af lokaler, donation af udstyr, tjenesteydelser, ejendomme og aflønning af personale. Gaver, der udelukkende er af privat karakter vil ikke være omfattet.

Det kan ikke angives udtømmende, hvilke former for støtte der kan anses for en donation. Det afgørende vil være, om der er tale om en ydelse, der sædvanligvis har en økonomisk værdi eller substituerer et pengebeløb. Er der f.eks. tale om en ydelse, som den, der leverer ydelsen, normalt tager betaling for som led i en erhvervsmæssig virksomhed, eller må ydelsen på anden måde siges at substituere et pengebeløb, vil det tale for at betragte ydelsen som en donation. Arv, private gaver fra familie og venner samt lejlighedsvis gaver mv. vil derimod ikke kunne anses som en donation, medmindre det må lægges til grund, at den pågældende arv eller gave reelt er en donation.

Efter den foreslåede bestemmelse vil loven finde anvendelse på alle donationer. Formålet med donationen vil således være uden betydning, jf. dog forslaget til § 6, stk. 2, og § 7, stk. 3, om donationer, der ydes af fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark. For donationer, der ydes af fysiske og juridiske personer uden for Danmark, vil det derimod alene være afgørende, om donationen ydes af fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Således vil bl.a. også donationer til humanitære formål, der ydes af sådanne organisationer, være omfattet af loven.

Både fysiske og juridiske personer, f.eks. organisationer, fonde, virksomheder og grupper af personer, der er hjemmehørende i Danmark og i udlandet, vil kunne optages på forbudslisten. Det vil herunder være muligt at optage udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder på forbudslisten, hvis den statslige myndighed eller statsligt styrede organisation modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Optagelsen på forbudslisten vil forudsætte, at det er muligt at foretage en entydig identifikation og afgrænsning af den pågældende organisation mv.

Udlændingestyrelsen vil skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om det kan lægges til grund, at den pågældende fysiske eller juridiske person modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og om et forbud konkret vil være proportionalt med hensynet til at beskytte det danske demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Ved denne proportionalitetsvurdering vil det bl.a. kunne indgå, hvor tungtvejende grundene for at optage den pågældende på forbudslisten er, hvor stor en del af donatorens aktiviteter der ligger i Danmark, og hvilke muligheder donator har for at omlægge sine aktiviteter.

Ved demokrati forstås folkestyre med repræsentativt demokrati, hvor magten er tredelt mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt.

Grundlæggende friheds- og menneskerettigheder sigter til de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, som følger af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det drejer sig bl.a. om ytringsfrihed, foreningsfrihed, forsamlingsfrihed, religionsfrihed, retten til liv, forbuddet mod tortur, ligestilling mellem kønnene, retten til en retfærdig rettergang og den private ejendomsret.

Begrebet »modarbejder eller underminerer« vil skulle forstås i bred forstand, således at det vil omfatte enhver aktivitet eller ethvert virke, der har til formål eller bidrager til at skade, lægge hindringer i vejen eller svække og efterhånden nedbryde grundlaget for demokrati og de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på.

Som eksempel på en juridisk person, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan nævnes en organisation, der agiterer for, at demokrati bør afskaffes og erstattes af et kalifat, eller opfordrer til at bryde menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene. En fysisk persons udtalelser om, at man bør benytte religiøse domstole, der træffer afgørelse på grundlag af religiøse skrifter og dogmer i stedet for og i modstrid med demokratisk vedtagne love, som f.eks. love vedtaget af det danske Folketing, vil også være omfattet af loven. Herudover vil f.eks. en organisation, der propagerer for synspunkter, hvorved personer eller grupper trues eller forhånes på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro, køn eller seksuelle orientering, være omfattet af loven. Tilsvarende vil en organisation, der systematisk forfølger personers lovlige politisk virke, være omfattet af loven.

Det vil ikke være ethvert virke, der vil kunne anses for at være i strid med demokratiet og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Bl.a. vil det forhold, at en organisation agiterer for, at kvinder ikke bør bestride en stilling som religiøs forkynder, ikke i sig selv kunne anses for at være udtryk for, at organisationen finder, at retten til ligestilling bør afskaffes eller afgørende indskrænkes. Tilsvarende vil f.eks. det at opfordre til ikke at benytte sig af stemmeretten ikke i sig selv indebære, at en person eller organisation anses for at modarbejde eller underminere demokratiet. Sådanne oplysninger vil således ikke i sig selv kunne føre til, at den pågældende organisation optages på forbudslisten, men vil kunne føre til, at Udlændingestyrelsen beslutter at undersøge organisationen nærmere.

Det vil indgå i Udlændingestyrelsens vurdering, om den pågældende fysiske eller juridiske person i hjemlandet eller internationalt har ydet støtte til organisationer og aktiviteter, der søger at fremme principper og værdier, som strider mod demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det vil endvidere indgå i vurderingen, om den personkreds, som direkte eller indirekte ejer eller kontrollerer en organisation eller virksomhed mv., har personlig eller organisatorisk sammenfald med fysiske og juridiske personer, der er optaget på internationale terrorlister.

Der skal være en vis sandsynlighed for, at personens virke eller støtte kan skade, lægge hindringer i vejen for eller svække og evt. efterhånden nedbryde f.eks. demokratiforståelsen, herunder borgeres aktive deltagelse i samfundslivet, tilliden til de demokratiske institutioner og respekten for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene, hos nogle persongrupper i samfundet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.1.2.1 i de almindelige bemærkninger.

## Til § 2

Det foreslås i § 2, stk. 1, 1. pkt., at udlændinge- og integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen kan træffe afgørelse om, hvorvidt fysiske og juridiske personer, der er omfattet af lovens § 1, skal optages på en offentlig forbudsliste.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at udgangspunktet om adgang til administrativ rekurs fraviges, idet ministerens afgørelse vil være endelig og ikke vil kunne påklages til en højere instans. Det bemærkes i den forbindelse, at den pågældende fysiske eller juridiske person efter den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 5, vil have en særlig adgang til at få sagen genoptaget hos Udlændingestyrelsen. Endvidere vil ministerens afgørelse kunne behandles af Folketingets Ombudsmand og indbringes for domstolene.

Den foreslåede bestemmelse vil endvidere indebære, at Udlændingestyrelsen vil skulle påbegynde behandlingen af og oplyse sagen, herunder vil styrelsen skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, hvorvidt den fysiske eller juridiske person, der er genstand for styrelsens sagsbehandling, modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. forslaget til § 1.

Det bemærkes, at der efter omstændighederne vil kunne være folkeretlige begrænsninger for så vidt angår, hvilke fysiske og juridiske personer der optages på en forbudsliste, og hvilke modtagere i Danmark der påvirkes heraf. Det må således bl.a. antages, at Danmark har en generel pligt til at tillade udenlandske myndigheder at overføre nødvendige midler til deres herværende diplomatiske repræsentationer og repræsentanter, samt at diplomatiske repræsentationer har adgang til at udvikle de økonomiske, kulturelle og videnskabelige forbindelser mellem udsenderlandet og modtagerstaten, herigennem bl.a. ved at yde økonomisk støtte til f.eks. kulturelle formål, jf. hertil særligt Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser, der er gennemført i dansk ret ved lov nr. 252 om diplomatiske forbindelser af 18. juni 1968. Ligesom det er tilfældet for andre donatorer, der er hjemmehørende i Danmark, vil en evt. optagelse på forbudslisten af diplomatiske repræsentationer alene få betydning for donationer ydet af disse, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 6, stk. 2, og § 7, stk. 3. Der må i overensstemmelse med fortolknings- og formodningsreglen i relation til diplomatiske repræsentationer sikres en folkeretskonform fortolkning ved såvel spørgsmålet om evt. optagelse på forbudslisten af diplomatiske repræsentationer som ved vurderingen af konkrete donationer.

Det foreslås endvidere, at det er en forudsætning for optagelse på listen, at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende person har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark, jf. den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 1, 2. pkt. Udlændingestyrelsen vil således i forbindelse med sagens behandling skulle foretage en konkret og individuel vurdering af, om der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende person har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark. Denne betingelse vil kunne anses for opfyldt bl.a., hvis oplysninger fra danske eller udenlandske nyheds- eller forskningsartikler peger på, at den pågældende fysiske eller juridisk person allerede har ydet støtte til modtagere i Europa, eller der er konkrete oplysninger, som indikerer, at den pågældende person kan have til hensigt at yde støtte til modtagere i Danmark, f.eks. hvis der er et tæt samarbejde mellem den fysiske eller juridiske person og et trossamfund eller forening i Danmark.

Det foreslås i § 2, stk. 2, 1. pkt., at Udlændingestyrelsen hører Udenrigsministeriet om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af optagelse af en fysisk eller juridisk person på den offentlige forbudsliste.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at Udlændingestyrelsen vil skulle høre Udenrigsministeriet i alle sager, hvor styrelsen vurderer, at en fysisk eller juridisk person modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark, hvorfor Udlændingestyrelsen påtænker at indstille til udlændinge- og integrationsministeren, at vedkommende optages på forbudslisten.

Det forudsættes, at Udlændingestyrelsens anmodning til Udenrigsministeriet alene vil indeholde de oplysninger om den pågældende fysiske eller juridiske person, som er nødvendige for, at Udenrigsministeriet kan identificere den pågældende og dermed vurdere de eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af optagelse af den pågældende på forbudslisten. Det vil som udgangspunkt være tilstrækkeligt, at Udlændingestyrelsen – i det omfang styrelsen er bekendt hermed – angiver en fysisk persons navn, statsborgerskab, opholdsland og adresse og en juridisk persons navn, adresse og eventuelle cvr-nummer.

Udenrigsministeriet vil i forbindelse med høringsprocessen kunne vurdere, om der er behov for, at der via Udenrigsministeriet indledes en forudgående dialog med relevante lande eller internationale organisationer, hvis det f.eks. vurderes, at en sådan dialog kan afbøde eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af en påtænkt optagelse på forbudslisten, eller at en forudgående diplomatisk dialog kan gøre det unødvendigt at optage den pågældende person på forbudslisten.

Udenrigsministeriet vil endvidere efter omstændighederne skulle vurdere, om der kan være folkeretlige begrænsninger efter Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser, der kan medføre, at en fysisk eller juridisk person ikke vil kunne optages på forbudslisten, jf. ovenfor.

Det foreslås i § 2, *stk. 2, 2. pkt.*, at udlændinge- og integrationsministeren undlader at optage den pågældende på forbudslisten, hvis Udenrigsministeriet vurderer, at optagelse af den pågældende på forbudslisten vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser. Der sigtes hermed særligt på situationer, hvor en undladelse af optagelse på forbudslisten må anses for nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Der vil således blive lagt vægt på bl.a., om optagelse af en fysisk eller juridisk person på forbudslisten vurderes at ville skabe en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade.

Hvis Udenrigsministeriet vurderer, at en optagelse på forbudslisten vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, skal udlændinge- og integrationsministeren undlade at optage den pågældende på listen. Vurderes en optagelse på listen ikke at kunne have sådanne væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, vil udgangspunktet være, at den pågældende skal optages på forbudslisten.

Udenrigsministeriets høringssvar vil skulle vedlægges Udlændingestyrelsens indstilling til udlændinge- og integrationsministeren om optagelse af den pågældende person på forbudslisten. Udlændingestyrelsen vil ikke skulle tage stilling til Udenrigsministeriets høringssvar eller inddrage svaret i forbindelse med sin indstilling til udlændinge- og integrationsministeren, men vil alene skulle vedlægge høringssvaret.

Det forudsættes, at det i hvert enkelt tilfælde vil blive vurderet, om det vil være proportionalt at optage den pågældende fysiske eller juridiske person på forbudslisten. Ved denne vurdering vil det bl.a. kunne indgå,



hvor tungtvejende grundene for at optage den pågældende på forbudslisten er, hvor stor en del af donatorens aktiviteter der ligger i Danmark, og hvilke muligheder donator har for at omlægge sine aktiviteter.

Det foreslås i § 2, stk. 3, at forvaltningslovens § 19 ikke vil finde anvendelse ved afgørelse om optagelse af fysiske og juridiske personer på den offentlige forbudsliste.

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. I forvaltningslovens § 19, stk. 2, er der fastsat en række undtagelser fra myndighedernes pligt til at foretage partshøring efter § 19, stk. 1, herunder hvis væsentlige offentlige eller private interesser taler for, at sagen ikke udsættes, til partshøring er foretaget, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, eller hvis partshøring kan være forbundet med en væsentlige vanskeligheder, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, 2. led.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at afgørelser om optagelse på forbudslisten vil kunne træffes uden forudgående partshøring.

Forslaget om at fravige pligten til at partshøre skal ses i lyset af bl.a., at formålet med optagelse på forbudslisten, dvs. at imødegå støtte fra personer og organisationer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, tilsiger, at der ikke partshøres, før der træffes afgørelse om optagelse på forbudslisten. Partshøring vil betyde, at den pågældende herved vil blive bekendt med den verserende sag om optagelse på forbudslisten og således få mulighed for at donere, før den pågældende er optaget på forbudslisten.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.1.2.3, 2.2.1, 2.2.2.1 og 2.2.3 i de almindelige bemærkninger.

### *Til § 3*

Efter ligningslovens § 8 A, og § 12, stk. 2-4, kan der ved opgørelse af den skattepligtige indkomst gives fradrag for gaver henholdsvis løbende ydelser til godkendte almenvælgørende eller almennyttige foreninger, stiftelser, institutioner m.v., herunder religiøse samfund. Fradragsretten er betinget af, at foreningen eller de religiøse samfund m.v. er godkendt her i landet af Skatteforvaltningen eller er godkendt i et andet EU- eller EØS-land.

Der er fastsat en række betingelser for godkendelsen i selve lovbestemmelserne, bl.a. krav til foreningernes mv. vedtægter, samt nærmere betingelser for Skatteforvaltningens godkendelse i bekendtgørelse nr. 1656 af 19. december 2019 om godkendelse m.v. efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, og § 12, stk. 3, af almenvælgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner m.v. og religiøse samfund her i landet eller i et andet EU/EØS-land. Betingelserne vedrører bl.a. krav om ikke at modarbejde demokrati og grundlæggende menneske- og frihedsrettigheder, og at det ved afgivelse af erklæring skal oplyses, om der i det forudgående kalenderår fra samme udenlandske gavegiver er modtaget en eller flere gaver, der sammenlagt overstiger 20.000 kr.

I ligningslovens § 8 A, stk. 3, og § 12, stk. 4, er der fastsat hjemmel til, at Skatteforvaltningen af egen drift kan give andre offentlige myndigheder oplysninger om både afslag på og tilbagekaldelse af godkendelse efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, og § 12, stk. 3, hvis oplysningerne er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Der gælder ikke herudover særlige regler om, at Skatteforvaltningen kan eller skal videregive oplysninger vedrørende foreninger mv., der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, og § 12, stk. 3, til andre offentlige myndigheder. Skatteforvaltningen er som udgangspunkt underlagt bl.a. de almindelige regler i forvaltningsloven om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, der gælder både for videregivelse efter anmodning og for uopfordret videregivelse.

Efter fortolkning af reglen om den særlige tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17 gælder der mere restriktive regler for uopfordret videregivelse. Uopfordret videregivelse af oplysninger omfattet af tavshedspligten kræver således eksempelvis, at der er en konkret mistanke om en lovovertrædelse, og at oplysningens videregivelse må forventes at kunne medvirke til, at lovovertrædelsen konstateres og dermed berigtiges.

Det foreslås i § 3, 1. pkt., at told- og skatteforvaltningen efter anmodning fra Udlændingestyrelsen kan videregive oplysninger til Udlændingestyrelsen om, hvorvidt almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser og institutioner m.v., der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, eller § 12, stk. 3, har oplyst til told- og skatteforvaltningen, at de fra samme udenlandske gavegiver har modtaget en eller flere gaver, der sammenlagt overstiger et beløb på 20.000 kr.

Med forslaget vil Skatteforvaltningen således få hjemmel til at videregive oplysninger til Udlændingestyrelsen om almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser og institutioner mv., der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, og/eller § 12, stk. 3, og som har oplyst at have modtaget en eller flere gaver fra samme udenlandske gavegiver, der sammenlagt overstiger et beløb på 20.000 kr.

Den foreslåede bestemmelse vil betyde, at Udlændingestyrelsen i tilfælde, hvor styrelsen har en formodning om, at f.eks. en konkret organisation eller et trossamfund, der er godkendt efter ligningsloven, har modtaget økonomisk støtte fra en fysisk eller juridisk person i udlandet, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, vil kunne anmode Skattestyrelsen om at oplyse, om den pågældende organisation eller trossamfund har oplyst at have modtaget donationer fra udlandet. Skattestyrelsens svar til Udlændingestyrelsen vil således kunne tjene til at underbygge Udlændingestyrelsens formodning, herunder opfylde betingelsen om, at der skal være en vis sandsynlighed for, at en fysisk eller juridisk person i udlandet har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark.

Det bemærkes, at Skatteforvaltningens kendskab til sådanne donationer vil forudsætte, at den pågældende forening, organisation, trossamfund eller lign., som er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, eller § 12, stk. 3, har oplyst om donationen til Skatteforvaltningen, således som det er påkrævet efter regler, der er udstedt i medfør af ligningslovens § 8 A, stk. 3, og § 12, stk. 4.

Det foreslås i § 3, 2. pkt., at told- og skatteforvaltningens videregivelse af oplysninger vil forudsætte, at Udlændingestyrelsen ved afgivelse af anmodningen har vurderet, at oplysningerne kan have betydning for Udlændingestyrelsens vurdering af, om en fysisk eller juridisk person skal indstilles optaget på den offentlige forbudsliste, jf. § 2.

Skatteforvaltningen vil således kun kunne videregive oplysninger om almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser og institutioner mv., der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 2, og/eller § 12, stk. 3, og som har oplyst at have modtaget en eller flere gaver fra samme udenlandske gavegiver, hvis Udlændingestyrelsen anmoder om oplysningerne og har vurderet, at de kan have betydning for styrelsens vurdering af, om en fysisk eller juridisk person skal indstilles optaget på den offentlige forbudsliste.

Skatteforvaltningen vil således ikke selv skulle vurdere, om oplysningerne kan have betydning for Udlændingestyrelsens vurdering af, om en fysisk eller juridisk person skal indstilles optaget på den offentlige forbudsliste. Denne vurdering vil udelukkende skulle foretages af Udlændingestyrelsen, inden styrelsen anmoder Skatteforvaltningen om oplysningerne.

Det forudsættes, at Skatteforvaltningen kun videregiver de oplysninger, som er nødvendige for, at Udlændingestyrelsen får viden om, hvorvidt den pågældende forening mv. har modtaget udenlandske donationer, der sammenlagt overstiger 20.000 kr., fra samme udenlandske donator.

Udlændingestyrelsens og Skatteforvaltningens videregivelse af oplysninger efter den foreslåede bestemmelse vil ikke skulle bedømmes efter videregivelsesbetingelserne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, fordi de ikke vil indeholde personoplysninger, idet der alene vil skulle udveksles oplysninger om almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser og institutioner mv.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.2. i de almindelige bemærkninger.

#### *Til § 4*

Det foreslås i § 4, stk. 1, 1. pkt. at optagelse af en juridisk eller fysisk person på den offentlige forbudsliste sker for en periode på 4 år og kan forlænges med 4 år ad gangen.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at optagelse af en juridisk person på forbudslisten vil ske for 4 år ad gangen. Det forudsættes dog samtidig, at Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager en sag, hvis styrelsen måtte blive opmærksom på, at faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen har ændret sig væsentligt, og der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med den oprindelige afgørelse. Det samme gælder, hvis Udlændingestyrelsen bliver opmærksom på, at der er sket en ikke uvæsentlig fejl i forbindelse med sagsbehandlingen.

En beslutning om optagelse på forbudslisten har karakter af en afgørelse, der i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og grundsætninger vil skulle meddeles til adressaten, dvs. den fysiske eller juridiske person, der optages på forbudslisten, medmindre andet er fastsat ved lov.

Udlændingestyrelsen vil således skulle underrette den pågældende om optagelse på listen, herunder sende en fuld afgørelse med begrundelse, hvis styrelsen er bekendt med den pågældendes adresse. Den pågældende vil i den forbindelse skulle vejledes om adgangen til genoptagelse, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 5, stk. 1.

Det må imidlertid antages, at der vil være tilfælde, hvor det ikke vil være muligt at underrette den pågældende om optagelse på forbudslisten, fordi den pågældendes adresse vil være ukendt. Endvidere er det

vigtigt, at den brede offentlighed og ikke mindst potentielle modtagere af donationer i Danmark får mulighed for at orientere sig om, hvilke fysiske og juridiske personer der er optaget på forbudslisten, og som det således vil være strafbart at modtage donationer fra, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 6.

Det foreslås derfor i § 4, stk. 1, 2. pkt., at optagelse på listen sker ved meddelelse i Statstidende og regnes fra dette tidspunkt. Optagelse af meddelelse i Statstidende om, at en fysisk eller juridisk person optages på forbudslisten, vil skulle ske parallelt med underretning til den pågældende i de tilfælde, hvor dette er muligt. Det vil skulle fremgå af meddelelsen, at vedkommende vil kunne få nærmere oplysninger, herunder en begrundelse for afgørelsen, ved henvendelse til Udlændingestyrelsen.

Forbudslisten vil ligeledes blive offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk). Begrundelse for optagelsen på forbudslisten vil ikke skulle fremgå af meddelelsen i Statstidende eller af Udlændingemyndighedernes hjemmeside.

Optagelse af en fysisk eller juridisk person på forbudslisten vil gælde og have retsvirkning fra tidspunktet for optagelse af meddelelse herom i Statstidende. Det vil gælde, selvom den pågældende ikke forinden eller samtidigt er underrettet om afgørelsen af Udlændingestyrelsen. Optagelsen i statstidende vil således være bekendtgørelsesformen. Dette vil betyde, at det forvaltningsretlige udgangspunkt om, at en afgørelse skal meddeles adressaten for at få retsvirkning, vil blive fraveget. Det bemærkes i den forbindelse, at det foreslåede forbud mod at modtage visse donationer fra personer, der er optaget på forbudslisten, jf. lovforslagets §§ 6 og 7, vil rette sig mod donationsmodtagere – og ikke mod potentielle donatorer. Det bemærkes endvidere, at Udlændingestyrelsen som udgangspunkt vil være forpligtet til at sende den skriftlige afgørelse ledsaget af en begrundelse til den fysiske eller juridiske person, der er optaget på forbudslisten, hvis adressen er kendt.

Det følger af den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 2, at den offentlige forbudsliste vil blive offentliggjort med oplysninger om fysiske personers navn, nationalitet, opholdsland, adresse og fødselsdato og juridiske personers navn, logo, adresse og ledelse. Offentliggørelsen vil skulle ske ved optagelsen i Statstidende, jf. den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 1. Endvidere vil oplysningerne blive offentliggjort på udlændingemyndighedernes hjemmeside. Dette vil gælde, uanset om vedkommende har registreret navne- og adressebeskyttelse i CPR. Der henvises til afsnit 2.2.2.2. i de almindelige bemærkninger.

Det vil endvidere fremgå af forbudslisten, at fysiske og juridiske personer, der er optaget på listen, kan rette henvendelse til Udlændingestyrelsen med henblik på at få en begrundelse for afgørelsen eller få sagen om optagelse på listen genoptaget, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 5.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.2.4.2 i de almindelige bemærkninger.

#### *Til § 5*

Det foreslås i § 5, stk. 1, 1. pkt., at Udlændingestyrelsen efter anmodning fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, genoptager sagen.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at der vil være en særlig adgang til genoptagelse i forhold til, hvad der gælder efter almindelige forvaltningsretlige regler.

I forbindelse med genoptagelsessagen vil de almindelige regler i forvaltningslovens §§ 19, 22 og 24 om partshøring, meddelelse af afgørelsen og begrundelse finde anvendelse.

Det foreslås, at det er Udlændingestyrelsen, der efter anmodning vil skulle genoptage sagen. Det forudsættes endvidere, at Udlændingestyrelsen af egen drift genoptager en sag, hvis styrelsen måtte blive opmærksom på, at faktiske eller retlige forhold af betydning for sagen har ændret sig væsentligt, og der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med den oprindelige afgørelse. Det samme gælder, hvis Udlændingestyrelsen bliver opmærksom på, at der er sket en ikke uvæsentlig fejl i forbindelse med sagsbehandlingen.

Det foreslås i § 5, stk., 1. 2. pkt., at en ansøgning om genoptagelse ikke vil have opsættende virkning. Den pågældende fysiske eller juridiske person vil således fortsat stå optaget på den offentlige forbudsliste, mens anmodningen om genoptagelse er under behandling.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 5, stk. 2, 1. pkt., skal Udlændingestyrelsen forelægge sagen for udlændinge- og integrationsministeren efter de foreslåede bestemmelser i § 2, stk. 1 og 2, hvis der er fremkommet nye oplysninger af betydning for genoptagelsessagen.

Dette vil betyde, at Udlændingestyrelsen på ny skulle forelægge sagen for udlændinge- og integrationsministeren efter reglerne i § 2, stk. 1 og 2, i de tilfælde, hvor der er fremkommet nye oplysninger af betydning for genoptagelsessagen, f.eks. i forbindelse med Udlændingestyrelsens oplysning af sagen eller i form af en ændret vurdering fra Udenrigsministeriet, og at ministeren herefter vil træffe afgørelse i sagen på baggrund af Udlændingestyrelsens nye indstilling. Udlændingestyrelsen vil i forbindelse med behandling af genoptagelsessagen på ny skulle høre Udenrigsministeriet.

Træffer ministeren herefter afgørelse om, at den pågældende ikke længere skal være optaget på forbudslisten, vil den pågældende hurtigst muligt skulle slettes fra listen og vedkommende underrettes herom af Udlændingestyrelsen i det omfang, Udlændingestyrelsen er bekendt med den pågældendes opholdssted.

Hvis ministeren træffer afgørelse om, at den pågældende fortsat skal være optaget på forbudslisten, og at der således ikke er grundlag for at ændre afgørelsen, vil Udlændingestyrelsen individuelt meddele den pågældende dette i det omfang, Udlændingestyrelsen er bekendt med den pågældendes opholdssted. Afgørelsen vil blive ledsaget af en begrundelse.

Det foreslås i § 5, stk. 2, 2. pkt., at Udlændingestyrelsen i andre tilfælde skal fastholde afgørelsen.

Den foreslåede bestemmelse vil medføre, at Udlændingestyrelsen ikke vil skulle forelægge sagen for udlændinge- og integrationsministeren, men selv vil kunne træffe afgørelse om fastholdelse af den oprindelige afgørelse, hvis der ikke i forbindelse med anmodningen om genoptagelse er fremkommet nye oplysninger af betydning for sagen. Det vil f.eks. kunne være i tilfælde, hvor den pågældende fysiske eller juridiske person ikke har begrundet anmodningen om genoptagelse nærmere, eller hvor det, som parten har anført, utvivlsomt ikke vil kunne føre til, at afgørelsen ændres. Afgørelsen skal ledsages af en begrundelse, jf. ovenfor.

Der henvises til afsnit 2.2.5 i de almindelige bemærkninger.

## *Til § 6*

Det foreslås i § 6, stk. 1, at den, som modtager en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, jf. § 2, stk. 1, straffes med bøde, jf. dog stk. 2.

Den foreslåede bestemmelse vil betyde, at det vil være strafbart at modtage en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridiske person, som er optaget på den offentlige forbudsliste,

Modtagelse af flere mindre donationer fra samme donator, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., vil således også være omfattet, blot der er tale om den samme donator. Det bemærkes i den forbindelse, at modtagelse af donationer fra flere forskellige personer, der er tilknyttet den samme organisation, fond eller lign., f.eks. bestyrelsesmedlemmer i en organisation, der er optaget på forbudslisten, og som tilsammen overstiger 10.000 kr., vil være omfattet. Det afgørende vil være, at organisationen er optaget på forbudslisten.

Derimod vil modtagelse af donationer, der hver især er på højst 10.000 kr., fra forskellige uafhængige donatorer ikke være omfattet. Det vil f.eks. kunne være i et tilfælde, hvor en organisation på forbudslisten har ydet en donation på 5.000 kr., og en person uden for organisationen har ydet en donation på 6.000 kr. til samme modtager.

Straf efter særlovgivningen kan ifaldes ved forsæt eller uagtsomhed, medmindre andet følger af særlovsbestemmelsen, jf. straffelovens § 19, 2. pkt.

Det betyder, at der vil kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse, hvis den pågældende forsætligt eller uagtsomt modtager en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste.

Der vil således kunne ifaldes straf efter den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, hvis der er den fornødne tilregnelser – forsæt eller uagtsomhed – på tidspunktet for modtagelsen af donationen.

Forsæt på tidspunktet for modtagelse af en donation vil f.eks. kunne foreligge i et tilfælde, hvor en erhvervsdrivende fond, der ifølge sin hjemmeside har til formål at yde almennyttig og velgørende støtte til kulturelle, sociale og undervisningsaktiviteter, aftaler at modtage en donation fra en udenlandsk organisation, som fonden er vidende om er optaget på forbudslisten.

Der vil endvidere kunne foreligge den fornødne tilregnelser på tidspunktet for modtagelse af en donation i et tilfælde, hvor f.eks. en forening her i landet samarbejder med en yderligtgående udenlandsk organisation, der i en årrække løbende har ydet årlige donationer på 25.000 kr. til foreningen, men hvor foreningen, efter at organisationen bliver optaget på forbudslisten, ikke gør den udenlandske organisation opmærksom på, at foreningen ikke fremover ønsker at modtage støtte fra organisationen.

Som eksempel på fornøden tilregnelser på modtagelsestidspunktet kan endvidere nævnes et tilfælde, hvor en organisation i udlandet, der er optaget på forbudslisten, donerer støtte til en forening i Danmark via en mellemmand, der ikke er optaget på forbudslisten. Hvis foreningen i Danmark ved eller burde vide, at

pengene reelt stammer fra organisationen i udlandet, og at organisationen er optaget på forbudslisten, vil kravet til tilregnelser være opfyldt på modtagelsestidspunktet.

Det forudsættes, at bøder i sager om overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, som udgangspunkt fastsættes til et beløb, der svarer til 30 pct. af den eller de donationer, som den pågældende har modtaget, dog således at bøden mindst fastsættes til 2.000 kr. Bødeniveauet i sager om overtrædelse af bestemmelsen vil herefter være således:

<b>Donationsstørrelse (kr.)</b>	<b>Bødeniveau (kr.)</b>
< 50.000	2.000-15.000
50.000-150.000	15.000-45.000
150.000-500.000	45.000-150.000
500.000-1.500.000	150.000-450.000
1.500.000-5.000.000	450.000-1.500.000
> 5.000.000	> 1.500.000

Det vil bl.a. betyde, at en bøde i en sag om overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, som udgangspunkt vil skulle fastsættes til 75.000 kr., hvis der er modtaget en ulovlig donation på 250.000 kr. Beløber donationen sig til 8.000.000 kr., vil bøden som udgangspunkt skulle fastsættes til 2.400.000 kr.

Det bemærkes, at det angivne bødeniveau alene er af vejledende karakter, og at den nærmere udmåling af bøden vil bero på domstolens konkrete vurdering af alle omstændigheder i den enkelte sag. Bødeniveau vil derfor kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Det foreslås i § 6, stk. 2, at stk. 1 kun finder anvendelse på donationer ydet af fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at der alene vil kunne ifaldes straf efter den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, hvis donationen ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre, når der er tale om fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark.

Ved begrebet »hjemmehørende i Danmark« forstås fysiske personer, som er bopælsregistreret (folkeregistreret) i Danmark i CPR, eller en forening eller organisation eller anden juridisk person, hvor ledelsen har sæde i Danmark. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis foreningen eller organisationen har hovedsæde i Danmark, har en ledelse i Danmark, og hvis møder og beslutninger hovedsagligt afholdes og træffes i Danmark.

»Andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre« vil f.eks. kunne være kultur- eller fritidsaktiviteter, der organisatorisk og praktisk foregår i tæt sammenhæng med en religiøs forkyndelse og oplæring i en forening eller organisation. Det kan f.eks. være en fritidsklub, hvor en del af aktiviteterne består af studieture til religiøse centre eller pilgrimsrejser, eller hvor der foregår en ideologisk indoktrinering, herunder både i forhold til højre- og venstreekstremisme samt militant islamisme.

Det følger af den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 2, at der både vil kunne idømmes straf efter § 6, stk. 1, hvis donationen *ydes* til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre, når der er tale om fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, eller *anvendes* hertil.

Dette kan illustreres med følgende, der omhandler et eksempel om en selvejende fond i Danmark, der rummer ungdomsklub, kulturklub og moske, og som modtager en donation på 100.000 kr. fra en person, som bor i Danmark, og som er optaget på forbudslisten, hvilket fonden er vidende om.

Hvis personen, der bor i Danmark, og er optaget på forbudslisten, yder donationen til brug for religiøs undervisning, og den selvejende fond anvender donationen hertil, vil fonden kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, jf. stk. 2. Det samme vil være tilfældet, hvis personen, der er optaget på forbudslisten, yder donationen til brug for reovering af ungdomsklubben, men den selvejende fond anvender donationen til religiøs undervisning. Derimod vil fonden ikke kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, jf. stk. 2, hvis fonden anvender donationen til at reovere ungdomsklubben.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3.2.1-2.3.2.4 i de almindelige bemærkninger.

#### *Til § 7*

Det foreslås i § 7, stk. 1, 1. pkt., at den, der uden at forholdet er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 6, har modtaget en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, jf. § 2, stk. 1, skal returnere donationen til donatoren inden 14 dage regnet fra det tidspunkt, hvor den pågældende blev eller burde være blevet bekendt hermed, jf. dog stk. 2 og 3.

Den foreslåede bestemmelse retter sig mod tilfælde, hvor en modtager af en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, ikke på tidspunktet for modtagelsen har haft den fornødne tilregnelser til at modtage donationen eller donationerne og derfor ikke vil kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse sigter således mod den situation, hvor modtageren på tidspunktet for modtagelse af donationen ikke har haft forsæt eller udvist uagtsomhed i forhold til at modtage en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en person på forbudslisten.

Efter den foreslåede bestemmelse vil modtageren i sådanne tilfælde være forpligtet til at returnere donationen inden 14 dage regnet fra det tidspunkt, hvor den pågældende blev eller burde være blevet bekendt med at have modtaget en donation fra en person på forbudslisten. Det kan f.eks. være, når en forening gennemgår sit regnskab og i den forbindelse konstaterer, at foreningen har modtaget en donation på over 10.000 kr. fra en person, der er optaget på forbudslisten. Det bemærkes i den forbindelse, at organisationer, trossamfund mv. efter anden lovgivning, f.eks. indsamlingsloven, trossamfundsloven og ligningsloven, kan have pligt til at gennemgå og indsende regnskaber. En organisation, der f.eks. har afholdt en større indsamling, vil således efter indsamlingsloven være forpligtet til at gennemgå de modtagne donationer efter indsamlingen med henblik på at indsende regnskab over indtægter og udgifter. Organisationen vil i den



forbindelse kunne efterse, om organisationen har modtaget en donation fra en fysisk eller juridisk person på forbudslisten. Hvis organisationen i den forbindelse bliver bekendt med, at organisationen har modtaget en donation fra en fysisk eller juridisk person på forbudslisten – og organisationen ikke har haft forsæt eller udvist uagtsomhed på tidspunktet for modtagelse af donationen, således at der vil kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1 – vil organisationen efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, have pligt til at returnere donationen inden 14 dage regnet fra det tidspunkt, hvor organisationen blev bekendt med forholdet. Bliver organisationen ikke i forbindelse med gennemgangen af de modtagne donationer bekendt med en donation på over 10.000 kr., og at donationen er ydet af en person på forbudslisten, men burde organisationen være blevet bekendt hermed, regnes 14-dagesfristen også fra tidspunktet for gennemgangen af regnskabet, medmindre organisationen burde være blevet bekendt hermed på et tidligere tidspunkt.

Beløbet, der vil skulle returneres, er den samlede donation, og ikke kun den del, der overstiger 10.000 kr.

Modtageren af en donation vil typisk være bekendt med donators navn og kontaktoplysninger, som vil gøre det muligt for den pågældende at kontakte donator med henblik på at returnere donationen. Er donationen modtaget via en bankoverførsel, kan modtageren – hvis donator ikke svarer på modtagerens henvendelser – kontakte banken og eventuelt få hjælp af banken til at returnere donationen til den konto, som donationen er modtaget fra.

Det er imidlertid ikke i alle tilfælde, at det er muligt for modtageren at returnere donationen til donator. En modtager af en donation kan f.eks. være i den situation, at det ikke er muligt at skaffe donators kontooplysninger, f.eks. fordi donator ikke svarer på modtagerens henvendelser, og banken heller ikke kan være behjælpelig, fordi kontoen i mellemtiden er lukket.

Det foreslås derfor i § 7, stk. 2, 1. pkt., at donationer, der ikke kan returneres til donator inden for 14-dagesfristen i den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, skal overføres til en konto i Udlændinge- og Integrationsministeriet senest 7 dage efter udløbet af fristen i stk. 1.

Det vil betyde, at donationsbeløbet i sådanne tilfælde i stedet skal overføres til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet senest 21 dage efter, at modtageren blev eller burde være blevet bekendt med modtagelse af donationen.

Beløbet, der skal overføres, er den samlede donation, og ikke kun den del, der overstiger 10.000 kr.

Foreligger donationen rent undtagelsesvis i form af andet end pengebeløb, f.eks. undervisningsmateriale, computere etc., og kan modtageren ikke levere donationen tilbage, vil modtageren skulle foranledige donationen værdisat hos en sagkyndig eller sælge genstandene og herefter indsætte beløbet på kontoen hos Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det foreslås i § 7, stk. 2, 2. pkt., at fristen kan forlænges af Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvis anmodning herom fremsættes inden udløbet af fristen i stk. 1, og der foreligger særlige grunde.

Det kan ikke angives udtømmende, hvilke særlige grunde der vil kunne begrunde en forlængelse af fristen. Det vil bero på en konkret og individuel vurdering i den enkelte sag, men den foreslåede bestemmelse vil bl.a. kunne omfatte tilfælde, hvor modtageren af donationen er en fysisk person, der på grund af alvorlig sygdom har været forhindret i at overføre donationen til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Det kan

endvidere være i tilfælde, hvor donationen foreligger i form af fysiske genstande, der skal værdiansættes eller sælges, inden beløbet kan overføres til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Efter den foreslåede bestemmelse vil der ikke gælde en maksimal tidsgrænse for, hvor længe fristen kan forlænges, men det forudsættes, at fristen ikke forlænges mere end nødvendigt, og at spørgsmålet om fristforlængelse i øvrigt vil bero på en konkret og individuel vurdering i den enkelte sag. Foreligger donationen f.eks. i form af svært omsættelige fysiske genstande, vil det således kunne tale for en længere udskydelse af fristen.

Det foreslås i § 7, stk. 3, at donationer ydet af fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, alene skal returneres eller overføres, hvis donationen er ydet eller anvendt til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

Den foreslåede bestemmelse skal ses i sammenhæng med den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 6, stk. 2, hvorefter modtagelse af donationer ydet af fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, alene vil kunne straffes, hvis donationen er ydet eller anvendt til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at der – ligesom der ikke vil kunne straffes for modtagelse af donationer ydet eller modtaget til brug for anden anvendelse – heller ikke vil være pligt til at returnere eller overføre donationer fra personer, der er hjemmehørende i Danmark, hvis donationerne ikke er ydet eller anvendt til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, der er egnet til at påvirke andre.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4, straffes den, der ikke returnerer eller overfører en donation efter reglerne i stk. 1 eller 2, med bøde.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at en donationsmodtager, der tilsidesætter pligten i den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, til at returnere en donation inden 14 dage eller, i de tilfælde hvor det ikke er muligt at returnere donationen inden 14-dagesfristens udløb, pligten i den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 2, til at overføre donationen til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet inden udløbet af fristen på yderligere 7 dage eller en forlænget frist, vil kunne straffes med bøde.

Straf efter den foreslåede bestemmelse vil kunne ifaldes i tilfælde, hvor en person – fysisk eller juridisk – har modtaget en eller flere donationer, der tilsammen inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder overstiger 10.000 kr., fra en fysisk eller juridisk person, som er optaget på den offentlige forbudsliste, og ikke har haft tilregning hertil på modtagelsestidspunktet, men forsætligt eller uagtsomt ikke returnerer eller overfører donationen inden for de frister, der er fastsat i stk. 1 og 2.

Det vil f.eks. kunne være en dansk NGO, der udarbejder et regnskab over indtægter og udgifter og bliver opmærksom på, at der er gået 20.000 kr. ind fra en udenlandsk organisation, og hvor NGO'en har gode grunde til at tro, at donationen hidrører fra en filantropisk fond, der ikke er optaget på forbudslisten, og som NGO'en tidligere har samarbejdet med. I forbindelse med en henvendelse fra politiet, bliver NGO'en opmærksom på, at donationen er ydet af en person på forbudslisten. 14-dagesfristen til at returnere donationen regnes fra tidspunktet for politiets henvendelse, og hvis NGO'en tilbagefører donationen inden for denne frist, vil NGO'en ikke kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4.

Et andet eksempel kan være en borger her i landet, der tjekker sit kontoudtog og i den forbindelse opdager, at der er indsat 15.000 kr. Borgeren, der ikke har nogen tilknytning til organisationer eller foreninger, der modtager donationer fra udlandet, har aldrig hørt om forbudslisten og returnerer ikke pengene. Nogle måneder senere bliver borgeren via en avisartikel opmærksom på, at der tilsyneladende er en person på forbudslisten, der ved en fejl har indsat 15.000 kr. på en række borgeres konti. Pligten til at returnere donationer fremgår af artiklen, og borgeren kontakter derfor straks sin bank og beder banken tilbageføre beløbet til den konto, hvorfra beløbet er overført. Beløbet returneres samme dag, og borgeren vil således ikke kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4.

Det kan f.eks. også være en organisation her i landet, der samler ind til afholdelse af et julearrangement for børn, og som modtager en donation fra en udenlandsk organisation, som er optaget på forbudslisten. I forbindelse med udarbejdelse af regnskabet opdager den regnskabsansvarlige medarbejder hos den danske organisation, at den udenlandske organisation har doneret 100.000 kr. til indsamlingen, og at organisationen er optaget på forbudslisten. Regnskabsmedarbejderen orienterer sin nærmeste leder, men på et møde beslutter organisationens ledelse sig for ikke at returnere pengene. I et sådant tilfælde vil organisationen, der forsætligt ikke har overholdt pligten til at returnere beløbet, kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4. Der vil i et tilsvarende eksempel efter omstændighederne kunne straffes for uagtsomhed, hvis organisationen beslutter sig for at returnere pengene, men den ansvarlige medarbejder, der er på vej på ferie, ikke når at godkende kontooverførslen inden for fristen eller overdrage opgaven til en anden.

Det forudsættes, at bøder i sager om overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4, som udgangspunkt fastsættes til et beløb, der svarer til 15 pct. af den eller de donationer, som den pågældende har modtaget, dog således at bøden mindst fastsættes til 1.000 kr. Bødeniveauet i sager om overtrædelse af bestemmelsen vil herefter være således:

<b>Donationsstørrelse (kr.)</b>	<b>Bødeniveau (kr.)</b>
< 50.000	1.000-7.500
50.000-150.000	7.500-22.500
150.000-500.000	22.500-75.000
500.000-1.500.000	75.000-225.000
1.500.000-5.000.000	225.000-750.000
> 5.000.000	> 750.000

Det vil f.eks. betyde, at en bøde i en sag om overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4, som udgangspunkt vil skulle fastsættes til 37.500 kr., hvis den pågældende ikke har overført eller returneret en donation på 250.000 kr., der er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 1, inden for de frister, der er indeholdt i lovforslagets § 7, stk. 2, og har haft den fornødne tilregnelser hertil. Beløber donationen sig til 8.000.000 kr., vil bøden som udgangspunkt skulle fastsættes til 1.200.000 kr.

Det bemærkes, at det foreslåede bødeniveau alene er af vejledende karakter, og at udmåling af bøden vil bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af alle omstændigheder i den enkelte sag, hvorfor det angivne bødeniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.4.2.1 og 2.4.2.2 i de almindelige bemærkninger.

#### *Til § 8*

Det foreslås i § 8, at der kan pålægges juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at også juridiske personer vil kunne ifalde straf efter de foreslåede bestemmelser i §§ 6, stk. 1, og 7, stk. 4.

Tiltale vil i sådanne tilfælde skulle rejses mod den juridiske person. Tiltale mod underordnede ansatte vil i almindelighed ikke skulle rejses, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Dette vil bl.a. kunne være tilfældet, hvis der er tale om en grov overtrædelse, som den underordnede ansatte har begået forsætligt og eventuelt på eget initiativ. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis en regnskabsmedarbejder i en organisation har ansvaret for at gennemgå indkomne indtægter, herunder donationer, og udarbejde årsregnskab, og i forbindelse med udfærdigelse af årsregnskabet opdager, at organisationen har modtaget en eller flere donationer fra en person på forbudslisten, der samlet overstiger 10.000 kr., men beslutter sig for ikke at gøre sine overordnede opmærksom herpå og heller ikke at foretage sig andet, således at pligten til at returnere donationen efter lovforslagets § 7, stk. 4, tilsidesættes.

#### *Til § 9*

Det foreslås i § 9, at donationer, der er modtaget i strid med den foreslåede bestemmelse i § 6, stk. 1, eller ikke er returneret eller overført i strid med den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 4, kan konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at donationer, der er modtaget i strid med de foreslåede bestemmelser i § 6, stk. 1, og § 7, stk. 4, vil kunne konfiskeres i forbindelse med straffesagen efter de almindelige regler om konfiskation i straffelovens §§ 75-77 a.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.3.2.5. i de almindelige bemærkninger.

#### *Til § 10*

Det foreslås i § 10, stk. 1, at en donator, hvis donation er overført til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet, jf. den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 2, indtil 6 måneder efter, at donationen er overført, kan kræve donationen tilbagebetalt fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Kræves en donation, der er overført til Udlændinge- og Integrationsministeriet, ikke tilbagebetalt inden for fristen på 6 måneder, vil donationen tilfalde statskassen, jf. den foreslåede bestemmelse i § 10, stk. 2.

#### *Til § 11*

Det foreslås i § 11, at loven træder i kraft den 1. juli 2020.

Det betyder, at Udlændingestyrelsen fra og med den 1. juli 2020 vil kunne indhente oplysninger fra åbne kilder og andre myndigheder samt høre Udenrigsministeriet om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af påtænkte optagelser på forbudslisten, jf. den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 2, stk. 2.

Udlændingestyrelsen vil endvidere fra dette tidspunkt kunne forelægge indstillinger vedrørende optagelse på forbudslisten for udlændinge- og integrationsministeren. Det bemærkes, at det må forventes, at der vil gå en vis tid fra lovens ikrafttræden, hvis lovforslaget vedtages, til at sagerne er oplyst, således at der vil kunne træffes afgørelser om optagelser på forbudslisten.

Det betyder endvidere, at donationer, der er modtaget inden lovens ikrafttrædelse den 1. juli 2020, ikke vil være omfattet af loven. De foreslåede bestemmelser om straf for modtagelse af visse donationer og pligt til at returnere eller overføre sådanne donationer, jf. §§ 6 og 7, vil således gælde for donationer, der modtages efter den 1. juli 2020.

#### *Til § 12*

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og vil indebære, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for [disse landsdele/Grønland] med de afvigelser, som de [færøske eller] grønlandske forhold tilsiger.

[Sagsområdet vedrørende indsamling er overtaget af Færøerne som særanliggende. Loven skal derfor ikke gælde eller kunne sættes i kraft for Færøerne.]