



KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

Forslag til lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer

11. november 2020

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Integration
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Nicolas Gomez Garay Vodder

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

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

Alle anerkendte trossamfund, Advokatsamfundet, Amatørernes 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, Domstolstyrelsen, 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), Landskatteretten, 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 Grøn-

land, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolichefen, Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, Skatteankestyrelsen, SRF Skattefaglig Forening, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, TV2, WWF og 92-gruppen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget svar med bemærkninger til lovudkastet fra:

Advokatsamfundet, BaptistKirken i Danmark, Bhartiya Mandir, Dansk Islamisk Trossamfund, Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, Danske Kirkers Råd, Datatilsynet, Den Katolske Kirke, Det Jødiske Samfund i Danmark, Den Danske Dommerforening, Exodus-Kirken, Folkekirkens Mellemkirkelige Råd, FrikirkeNet, Harreskovens Blótgilde, Institut for Menneskerettigheder, Karma Kadji Skolen, Københavns Bibeltrænings Center, Københavns Byret, Luthersk Mission på vegne af Hillerød Frimenighed, LM-kirken i Herning og Nordvestkirken i København NV, Metodistkirken, Rådet for Etniske Minoriteter og Shir Hatzafon, Det Progressive Jødiske Samfund i Danmark.

Københavns Byret henholder sig til høringssvaret fra Den Danske Dommerforening.

Rigspolitiet har oplyst ikke at have bemærkninger til lovudkastet. Vestre og Østre Landsret har oplyst, at de ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

De modtagne høringssvar vedlægges.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Udlændinge- og Integrationsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.

Bemærkninger af generel politisk karakter og bemærkninger, der ikke vedrører lovudkastet, indgår ikke i høringsoversigten. Udlændinge- og Integrationsministeriet kan for en fuldstændig gennemgang af samtlige synspunkter henvise til høringssvarene, som er sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

2. Høringssvarene

2.1. Formål

Det Jødiske Samfund i Danmark støtter som udgangspunkt udkastet til lovforslag og anerkender behovet for at lave en liste over personer og organisationer, der ikke må donere penge til personer og organisationer i Danmark, hvis donatoren modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Den Katolske Kirke anfører, at lovforslaget ikke sikrer, at der undgås en undergravning af demokrati og andre oplagte danske værdier. Der henvises i den forbindelse til, at selvom manglen på finansielle midler fra udlandet kan være en

begrænsning, er det dog ingen absolut hindring for udøvelsen af aktiviteter, som menes at modarbejde demokrati, da disse aktiviteter også kan foregå i en ombygget fabrikshal.

FrikirkeNet anfører, at man ikke ved, om der er et konkret problem med donationer, der medvirker til at modarbejde eller underminere det danske demokrati. Der henvises til, at det fremgår af lovudkastet, at blot bekymringen om, at donationer kan doneres til formål, der strider imod danske frihedsrettigheder, er begrundelse nok for loven, at effekten af loven vil være mangelfuld, og at det vil være et begrænset antal personer, der kan optages på forbudslisten.

Harreskovens Blótgilde anerkender, at det er problematisk, når fremmede stater og personer understøtter rekruttering af terrorister her i landet eller på en anden måde underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Karma Kadji Skolen har stor sympati og forståelse for at undgå donationer, der gives med det formål at underminere demokratiet i Danmark, og ser derfor med stor forståelse på lovforslaget.

Harreskovens Blótgilde finder det betænkeligt, at lovforslaget ikke er generelt. Der henvises i den forbindelse til, at det fremgår af lovforslaget, at formålet med lovforslaget er at "forhindre udenlandske pengeoverførsler til byggeri af moskeer". **Harreskoven Blótgilde** anerkender, at der har været problemer med Saudi-Arabisk støttede moskeer, der har rekrutteret terrorister, og at der findes muslimske grupperinger, der arbejder for at genindføre kalifatet, men mener dog, at lovforslaget bør rette sig mod ekstremister inden for alle religioner.

Luthersk Mission henholder sig til høringsvaret fra FrikirkeNet.

Rådet for Etniske Minoriteter anerkender lovforslagets målsætning om at indføre et forbud mod modtagelse af donationer fra fysiske og juridiske personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, men finder det problematisk, at lovforslaget ikke baserer sig på en afdækning af fakta og problemstillingens omfang, herunder forskning, hvorfor lovforslaget risikerer at indføre en praksis, der ikke er i stand til at inddæmme de problemer, politikerne ønsker at tage hånd om. **Rådet for Etniske Minoriteter** er af den opfattelse, at lovforslaget risikerer at medvirke til, at store befolkningsgrupper i Danmark bliver stigmatiseret f.eks. på baggrund af deres religion, hvilket bidrager til en "dem-og-os-retorik" og ikke er godt for integrationen i det danske samfund. **Rådet for Etniske Minoriteter** rejser spørgsmål om, hvorvidt der ikke allerede efter gældende ret er skabt gennemsigtighed på området, så det er muligt for de danske myndigheder at monitorere, hvem donatorerne er i forhold til donationer af en vis størrelse. **Rådet for Etniske Minoriteter** henviser til lov om trossamfund, hvorefter trossamfund skal udarbejde og indsende årsregnskaber med henblik på offentliggørelse, og hvoraf det fremgår, at årsregnskabet skal in-

deholde oplysninger om det samlede beløb, som trossamfundet har modtaget i donationer, og om donationer fra samme donator på 20.000 kr. eller mere.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at lovforslaget skal ses i forlængelse af forespørgsel F 3 i Folketinget den 13. december 2018 om at forhindre udenlandske pengeoverførsler til byggeri af moskéer, hvor et bredt flertal (Venstre, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre) stemte for vedtagelse af V 47, hvorved Folketinget tilkendegav, at det er stærkt utilfredsstillende, at nogle udenlandske organisationer og udenlandske regimer m.v. 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 m.v., når disse undergraver demokrati og grundlæggende menneske- og frihedsrettigheder.

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 skal kunne optages på en forbudsliste, hvis de med økonomisk støtte modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Regeringen er enig i hovedlinjerne i denne aftale.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er opmærksomt på, at der i praksis formentlig vil blive tale om et begrænset antal personer og organisationer m.v., der optages på forbudslisten. Det er imidlertid Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at det er afgørende, at der indføres et nyt redskab, der kan anvendes til at gøre det ulovligt at modtage donationer fra personer og organisationer m.v., der er modstandere af vores åbne og demokratiske samfund. Det er endvidere ministeriets vurdering, at en øget offentlig debat og bevågenhed om uønskede donationer kan medvirke til at beskytte de grundlæggende værdier, som vores samfund er baseret på.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at lovforslaget indebærer, at alle fysiske og juridiske personer, herunder udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan blive optaget på forbudslisten, uanset hvilken religiøs eller politisk overbevisning den pågældende person måtte have.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endelig, at lov nr. 1533 af 19. december 2017 om trossamfund uden for folkekirken har til formål bl.a. at skabe mere åbenhed og gennemsigtighed i forhold til trossamfundenes økonomi, mens formålet med nærværende lovforslag er at modvirke donationer fra personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menne-

skerettigheder. Som det fremgår af lovforslagets afsnit 2.2.2, vil oplysningerne, der er indberettet efter reglerne i lov om trossamfund uden for folkekirken, kunne anvendes som led i behandlingen af en konkret sag efter reglerne i lovforslaget, til at få bekræftet en formodning om, at et trossamfund har modtaget støtte fra en specifik donator.

2.2. Lovens anvendelsesområde

2.2.1. Generelt

Baptistkirken tilslutter sig høringssvaret fra Danske Kirkers Råd.

Den Katolske Kirke ser med betænkelighed på lovforslaget, da det overordnet set er et eksempel på en ængstelse for et enkelt trossamfunds aktiviteter, der rammer andre trossamfund, som ikke giver anledning til bekymring for det danske samfund, men som ofte i væsentlig grad får gjort livet vanskeligt af disse tiltag. **Den Katolske Kirke** bemærker derudover, at kirken udgør et mindretal i Danmark, og at antallet af lokale medlemmer ikke er stort nok til at opretholde de nødvendige landsdækkende strukturer og derfor er afhængig af støtte udefra.

Danske Kirkers Råd finder det betænkeligt, at danske statsborgere kan optages på listen over personer, som danske foreninger ikke må modtage donationer fra.

Exodus-Kirken anfører, at der nok er en del forståelse for, at der kan være bekymringer om, hvad donationer muligvis bruges til i visse religiøse kredse, men at bekymringerne skulle gælde alle religiøse kredse er mindre forståeligt, idet det er islam og moskéerne, der giver problemerne og er årsag til lovforslaget.

Luthersk Mission finder det urimeligt at blive opfattet som en del af den gruppe, der modarbejder demokrati og grundlæggende frihedsrettigheder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at formålet med lovforslaget alene er at modvirke, at fysiske og juridiske personer, herunder udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder, kan modarbejde eller underminere demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder ved at give donationer. Lovforslaget vil ikke få betydning for personer, organisationer, trossamfund mv., der modtager donationer fra fysiske og juridiske personer, der ikke modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder og derfor ikke er optaget på forbudslisten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at lovforslaget retter sig mod alle personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, uanset religiøs eller politisk overbevisning.

Den Danske Dommerforening anfører, at det bør overvejes at præcisere, om forslaget også vil kunne omfatte egentlige politiske partier.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal henvise til lovforslagets afsnit 3.1.2 om forholdet til grundlovens § 78, hvoraf det fremgår, at lovforslaget indebærer, at det bliver ulovligt for enhver i Danmark – og dermed også for politiske partier – at modtage donationer fra donatorer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder og derfor er optaget på forbudslisten.

2.2.2. Særligt i forhold til lovudkastets § 6, stk. 2, om donationer ydet af fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i udkastets bemærkninger nærmere eksemplificerer, hvilke aktiviteter en politisk forening efter udkastets § 6, stk. 2, ikke må yde eller anvende en modtaget donation til fra en person på forbudslisten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at lovudkastets § 6, stk. 2, ikke indgår i det fremsatte lovforslag. Der vil således gælde det samme absolutte forbud mod modtagelse af donationer fra personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder og derfor er optaget på forbudslisten, uanset om donator er hjemmehørende i udlandet eller i Danmark.

2.3. Lovforslagets udformning

Dansk Islamisk Trossamfund bemærker, at lovforslagets § 1 er meget vagt formuleret, idet den ikke beskriver, hvilke handlinger der udgør en underminering eller modarbejdelse af demokratiet og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og at lovforslaget derfor indeholder en så stor risiko for tilsidesættelse af retten til religionsudøvelse via usaglige hensyn, at bestemmelsen ikke bør vedtages.

Den Danske Dommerforening bemærker, at forslaget efter sin ordlyd og bemærkninger er afgrænset til kun at omfatte personer og organisationer, som det reelt tilsigter, og henstiller til, at dette udbygges i det endelige lovforslag, da det med de nuværende formuleringer f.eks. ikke er ganske klart, om det er hensigten med forslaget, at det også skal omfatte anerkendte trossamfund med en meget langvarig tradition her i landet, som har en praksis med religiøse domstole eller lignende til afgørelse af, om en person, der er blevet skilt i henhold til den danske lovgivning, også i religiøs henseende vil kunne indgå ægteskab på ny.

FrikirkeNet anfører, at det fremstår meget vagt, hvad der skal ses som undergravende for dansk demokrati, og hvad der ikke skal, og at der dermed overlades et stort skøn til den enkelte sagsbehandler i Udlændingestyrelsen. **FrikirkeNet** mener derfor, at det vil være en forbedring, hvis lovforslaget fremfor at operere med undtagelsesbestemmelser (fx forbud mod kvindelige forkyndere) i stedet gjorde det klart, at de angivne holdninger, der anses for demokratiundergravende, ikke angår synspunkter for eksempel omkring ”kriterier for at kunne blive præst, leder eller tilsvarende”.

Harreskovens Blótgilde mener, at det ikke er helt så enkelt at definere at "modarbejde eller underminere demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder", og hvilke værdier vores samfund bygger på.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at lovforslagets definition af, hvilke fysiske og juridiske personer der efter lovforslagets § 1 kan kategoriseres som at modarbejde eller underminere demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, er ukonkret og giver stor plads til fortolkning. **Institut for Menneskerettigheder** henviser til, Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet beskriver, at begrebet "modarbejder eller underminerer" skal 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. **Institut for Menneskerettigheder** henviser endvidere til, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i lovudkastet fremhæver, at 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 [...] hos nogle persongrupper i samfundet". **Institut for Menneskerettigheder** finder på den baggrund, at det fremstår særdeles uklart, hvordan "evt. efterhånden nedbryde" skal fortolkes, herunder hvad tidsintervallet er for en sådan påvirkning af f.eks. demokratiforståelse. **Institut for Menneskerettigheder** finder det bekymrende, at anvendelsesområdet for bestemmelsen er beskrevet på en generel og uklar måde og anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer, på hvilket grundlag personer kan blive optaget på den offentlige forbudsliste.

Luthersk Mission tilslutter sig høringssvaret fra FrikirkeNet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at det har været en målsætning at anvende så præcise definitioner som muligt samtidig med, at der er taget hensyn til, at loven ikke får et for statisk anvendelsesområde, der begrænser udlændingemyndighederne og domstolenes mulighed for at kunne foretage en konkret vurdering i det enkelte tilfælde med henblik på at sikre, at loven finder anvendelse i overensstemmelse med lovgivers intentioner.

Baptistkirken tilslutter sig høringssvaret fra **Danske Kirkers Råd**, der tilslutter sig høringssvaret fra **Folkekirkens Mellemkirkelige Råd**.

Folkekirkens Mellemkirkelige Råd finder det prisværdigt, at der i lovforslaget er nævnt undtagelser for, hvilke religiøse organisationer der ikke umiddelbart kvalificerer sig til en forbudsliste, f.eks. organisationer, som reserverer religiøse embeder til et køn, eller organisationer, som opfordrer til ikke at deltage i demokratiske valg handlinger.

Det Jødiske Samfund i Danmark ser en række uhensigtsmæssige konsekvenser og risici ved udkastet og ønsker derfor at få præciseret ordlyden af lovforslaget. **Det Jødiske Samfund i Danmark** bemærker, at der i ethvert socialt, kulturelt og især

religiøst fællesskab er en række dogmer og regler, der sætter skel steder, hvor menneskerettighederne ikke nødvendigvis sætter skel, herunder i forhold til mænd og kvinders muligheder for at bestride stillinger ved den religiøse udøvelse. **Det Jødiske Samfund i Danmark** anfører endvidere, at religiøse dogmer, der i dag er acceptable og indenfor menneskerettighederne, i morgen kan anses for at være imod menneskerettighederne, og at en politisk holdning om, at et dogme ikke bør være tilladt, ikke bør medføre, at en person eller organisation kommer på forbudslisten. **Det Jødiske Samfund i Danmark** bemærker, at det må være tilladt at have mere eller mindre yderliggående holdninger til, hvordan den religiøse praksis bør udføres, f.eks. i forhold til homoseksuelle vielser og kvindelige religiøse forkyndere, og at en del af medlemmerne af **Det Jødiske Samfund i Danmark** har en ortodoks holdning til eksemplerne, når det handler om det religiøse liv, men en moderne holdning, når det handler om samfundslivet. **Det Jødiske Samfund i Danmark** foreslår på den baggrund, at teksten i lovforslaget korrigeres, således at donatorer, der arbejder for at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder uden for den religiøse praksis, kan komme på listen.

Shir Hatzafon, Det Progressive Jødiske Samfund i Danmark, henviser til høringssvaret fra Det Jødiske Samfund i Danmark og giver sin fulde opbakning til, at ordlyden i lovforslaget korrigeres, så det fremgår, at donatorer, der arbejder for at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder uden for den religiøse praksis, kan komme på listen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at formålet med lovforslaget er at modvirke, at fysiske og juridiske personer, herunder udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder, kan modarbejde eller underminere demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder ved at give donationer.

Formålet hermed er at modvirke, at civilsamfundet, herunder foreninger, trossamfund m.v., ved modtagelse af økonomisk støtte kan medvirke til at give organisationer og personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, sympati, legitimitet og indflydelse eller påvirkningsmuligheder i Danmark.

Lovforslaget gælder derfor generelt, og der er ikke bestemte grupper, herunder religiøse grupper, der ikke er omfattet af lovforslaget.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at ministeriet har fundet anledning til at ændre bemærkningerne til § 1, således at det af det fremsatte lovforslag fremgår, at det ikke vil "være ethvert virke, der vil kunne anses for at modarbejde eller underminere 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 begrunde en optagelse på forbudslisten. Der bør i stedet lægges vægt på, om organisationen i forbindelse med oplysningskampagner, forkyndelse el.lign. giver

udtryk for, 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. En sådan oplysning vil således ikke i sig selv kunne føre til, at den pågældende person eller organisation optages på forbudslisten, men vil, hvis der foreligger yderligere indikationer på, at personen eller organisationen anses for at modarbejde eller underminere demokratiet og grundlæggende frihedsrettigheder, kunne føre til, at Udlændingestyrelsen beslutter at undersøge personen eller organisationen nærmere."

Folkekirkens Mellemkirkelige Råd spørger, hvilke kriterier der gælder for organisationer, der bør inkluderes i forbudslisten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at der gælder de samme kriterier for optagelse på forbudslisten, uagtet om organisationen har et religiøst virke. Udlændinge- og Integrationsministeriet henviser til kommentaren ovenfor.

Folkekirkens Mellemkirkelige Råd anfører, at det ikke er klart, hvilke former for støtte der kan anses for en donation, og henviser til formuleringen på side 10 i udkastet til lovforslaget, hvoraf det fremgår, at arv, private gaver og lejlighedsvis gaver ikke anses som donationer, medmindre det ud fra en konkret vurdering lægges til grund, at der reelt er tale om en donation.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet i lyset af hørings svarene har fundet anledning til at præcisere denne del af lovforslaget, således at det af det fremsatte lovforslag fremgår, at det ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en gave reelt er en donation, vil være relevant at se på bl.a. forholdet mellem giver og modtager, herunder om der er tale om nærtstående, værdien og i hvilken forbindelse gaven gives. Gaver givet mellem nærtstående i forbindelse med fødselsdage og mærkedage, højtider m.v. vil således ikke blive anset for donationer, mens det efter omstændighederne må anses som en donation, hvis der er tale om øvrige relationer, og hvis der er konkrete holdepunkter for at antage, at hensigten har været at yde en donation. De samme betragtninger vil gøre sig gældende i forhold til arv. Der henvises til lovforslagets afsnit 2.1.2.1.

2.4. Bevismæssige vanskeligheder

Den Danske Dommerforening antager, at domstolsbehandlingen af sager om manglende overholdelse af forbuddet mod at modtage donationer vil kunne blive ganske omfattende. Det skyldes for det første, at de fleste personer, organisationer m.v., som vil blive optaget på listen, må antages at være udenlandske personer, og at det derfor – hvis oplysningerne bestrides – vil kunne give anledning til en omfattende bevisførelse med henblik på godtgørelse af, om det med (u)rette er lagt til grund, at vedkommende "modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder" – herunder blot til at afgrænse forskellige udenlandske organisationer i forhold til hinanden. For det andet vil det – som antaget i lovforslagets almindelige bemærkninger – i tilfælde, hvor dona-

tioner er modtaget gennem tredjemand, kunne blive ganske kompliceret at føre bevis for, at donationerne reelt stammer fra personer på forbudslisten, og at modtageren var eller burde være bekendt hermed. **Den Danske Dommerforening** anfører, at de bevismæssige vanskeligheder i praksis vil føre til en vis risiko for, at det reelt ikke vil være muligt at håndhæve loven og henviser i den forbindelse til lovudkastets almindelige bemærkninger side 6.

FrikirkeNet anfører, at det reelt bliver svært at spore penge fra organisationer, der er formidlet via tredjemænd m.v. og dermed at løfte bevisbyrden.

Luthersk Mission tilslutter sig til høringsvaret fra FrikirkeNet.

Rådet for Etniske Minoriteter henviser til, at det fremgår af lovforslagets indledning, at regeringen vurderer, at håndhævelsen af forbuddet kan være forbundet med en række udfordringer, bl.a. i forhold til at sikre bevisgrundlaget i de enkelte sager, og at det kan vise sig at være vanskeligt at sikre en entydig identifikation af en organisation på forbudslisten i udlandet. **Rådet for Etniske Minoriteter** bemærker hertil, at det også i sagens natur kan være vanskeligt for modtageren af donationen at identificere en organisation fra forbudslisten i udlandet, da donationer også kan ydes anonymt eller via en såkaldt "stråmand", og at lovforslaget er meget byrdefuldt for modtagere af donationer, der kan have anerkendelsesværdige formål, herunder f.eks. muslimske plejehjem og skoler.

Udlændinge- og Integrationsministeriet er opmærksomt på – som det også fremgår af lovforslagets afsnit 1. Indledning og baggrund – at håndhævelsen af det foreslåede forbud kan være forbundet med en række udfordringer i forhold til bl.a. at sikre bevisgrundlaget i de enkelte sager.

Som det endvidere fremgår, er det imidlertid Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at det er afgørende, at der indføres et nyt redskab, der kan anvendes til at gøre det ulovligt at modtage donationer fra personer og organisationer m.v., der er modstandere af vores åbne og demokratiske samfund. Det er endvidere ministeriets vurdering, at en øget offentlig debat og bevågenhed om uønskede donationer kan medvirke til at beskytte de grundlæggende værdier, som vores samfund er baseret på.

Harreskovens Blótgilde anfører, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at Udlændingestyrelsen vil indsamle bevismateriale fra "danske eller udenlandske nyheds- eller forskningsartikler", og at sådanne kilder vil være ganske tvivlsomme i tider med fake news, der er påvirket af forskellige politiske narrativer.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det fremsatte lovforslag er ændret i forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring, og at det nu er præciseret, at det ikke vil være enhver oplysning, som Udlændingestyrelsen vil kunne lægge til grund, og at Udlændingestyrelsen også vil skulle vurdere kildernes troværdighed, når styrelsen skal vurdere om og i givet fald, med hvilken vægt oplysninger kan indgå i sagens grundlag. Der henvises til lovforslagets afsnit 2.2.2.

2.5. Competence

Baptistkirken i Danmark tilslutter sig høringssvaret fra Danske Kirkers Råd. **Baptistkirken i Danmark** finder det specielt uforståeligt, at kirkesamfundet kan underlægges kontrol fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, når der er fuld åbenhed om kirkens forhold bl.a. gennem registrering i trossamfundsregisteret.

Danske Kirkers Råd anfører, at kompetencen til at undersøge danske statsborgeres adfærd bør ligge hos den almindelige politimyndighed under Justitsministeriet, og at afgørelsen om, hvorvidt der er handlet i strid med dansk lovgivning, bør overlades til domstolene.

Harreskovens Blótgilde anfører, at så længe det er Udlændingestyrelsen og udlændinge- og integrationsministerens afgørelse at beslutte, hvem der skal optages på forbudslisten, vil beslutningen være op til den til enhver tid siddende regerings vilkårlige forogdtbefindende. **Harreskovens Blótgilde** anfører også, at Udlændingestyrelsen og udlændinge- og integrationsministeren med lovforslaget bliver til den dømmende magt, og at det bør være en domstolsbeslutning om en person skal optages på forbudslisten.

Metodistkirken anfører, at Kirkeministeriet har en bedre forståelse for anerkendte kirkers forhold i Danmark, og at der med lovforslaget vil blive tale om dobbelt kontrol, da den nye lov om trossamfund uden for Folkekirken administreres af Kirkeministeriet, og der til den nævnte lov er knyttet kontrol af trossamfundenes regnskaber og donationer. **Metodistkirken** finder endvidere, at det er mærkeligt og særdeles utilfredsstillende, at det fremgår af lovudkastet, at loven skal administreres af et andet ministerium end Kirkeministeriet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at optage en fysisk eller juridisk person på forbudslisten vil ske efter indstilling fra Udlændingestyrelsen. Udenrigsministeriet vil skulle høres om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser.

Det vil være en betingelse for optagelse på forbudslisten, at Udlændingestyrelsen på baggrund af en konkret og individuel vurdering når frem til, 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 person har til hensigt at yde en donation til en eller flere modtagere i Danmark. Udlændingestyrelsen vil i den forbindelse skulle vurdere, om optagelse på forbudslisten og et deraf følgende forbud mod at modtage donationer fra den pågældende konkret vil være proportionalt i forhold til hensynet til at beskytte det danske demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Ved denne proportionalitetsvurdering vil det indgå bl.a., hvor tungtvæjende grundene for at optage den pågældende på forbudslisten er, hvor stor en del af den pågældendes aktiviteter der ligger i Danmark, og hvilke muligheder den pågældende har for at omlægge sine aktiviteter. Det vil indgå i denne proportiona-

litetsvurdering, at optagelse på forbudslisten generelt set vil være mere indgribende over for fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, end over for personer, som er hjemmehørende i udlandet, idet fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, ofte må antages at have hovedparten af deres virke i Danmark. Der henvises til lovforslagets afsnit 2.1.2.1 for en nærmere gennemgang af, og eksempler på, momenter, som kan indgå i Udlændingestyrelsens konkrete vurdering.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal derudover bemærke, at optagelse på forbudslisten ikke vil udgøre en strafferetlig sanktion overfor den fysiske eller juridiske person, som optages på listen, samt at afgørelser truffet af udlændinge- og integrationsministeren vil kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand og domstolene. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 2.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal videre bemærke, at kompetencen til at bedømme overtrædelser af lovforslagets forbud mod at modtage bestemte donationer eller tilsidesættelsen af pligten til at returnere sådanne donationer, vil ligge hos domstolene, og at det vil være politiet, der vil efterforske sager om overtrædelse af forbuddet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endelig bemærke, at der med lovforslaget indføres et forbud mod at modtage donationer fra fysiske og juridiske personer, herunder udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder og derfor er optaget på en forbudsliste. Forbudslisten skal være et redskab til at beskytte og værne om det danske demokrati og de grundlæggede friheds- og menneskerettigheder, og formålet med lovforslaget er således at modvirke donationer fra personer, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Lov nr. 1533 af 19. december 2017 om trossamfund uden for folkekirken har derimod til formål bl.a. at skabe mere åbenhed og gennemsigtighed i forhold til trossamfundenes økonomi.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at lovforslaget ikke er begrænset til religiøse samfund, men at enhver fysisk eller juridisk person, som underminerer eller modarbejder demokrati og grundlæggende frihedsrettigheder, vil kunne optages på forbudslisten.

Dansk Islamisk Trossamfund anfører, at det er problematisk, at det er udlændinge- og integrationsministeren, der efter indstilling fra Udlændingestyrelsen skal vurdere, om en donation har til formål at underminere eller modarbejde demokratiet og grundlæggende frihedsrettigheder, da ministeren også skal forholde sig til en politisk dagsorden. **Dansk Islamisk Trossamfund** mener derfor, at det bør være domstolene, der fastlægger motivet for donatorens formål.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at der er tale om et absolut forbud overfor modtagelse af donationer fra fysiske eller juridiske personer, som

er optaget på forbudslisten. Forbuddet vil gælde bredt og bl.a. omfatte donationer til institutioner og virksomheder af social, kulturel eller religiøs karakter, herunder donationer til sundheds- og undervisningsområdet og 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 modvirke, at fysiske og juridiske personer, der er optaget på den offentlige forbudsliste, donerer midler til modtagere i Danmark og herved 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. Der henvises til lovforslagets 2.1.2.1.

Afgørelser truffet af udlændinge- og integrationsministeren vil kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand og domstolene. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 2.

2.6. Udenrigsministeriets vurdering af udenrigspolitiske konsekvenser

Den Katolske Kirke anfører, at lovforslaget ikke er konsekvent, da en person ikke skal optages på forbudslisten, hvis Udenrigsministeriet vurderer, at det vil have væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, og at kristne ikke vil få megen glæde af den klausul.

Exodus-kirken anfører, at det forhold, at man af hensyn til udenrigspolitik vil undlade at optage personer på forbudslisten, er en begrundelse, som vil kunne bruges i de fleste tilfælde, da f.eks. islam som international-religiøs magtkultur altid har noget med udenrigspolitik at gøre.

FrikirkeNet anfører, at effekten af loven vil være mangelfuld, bl.a. fordi Udenrigsministeriet kan vurdere, at loven ikke skal finde anvendelse, hvis det vil have væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser.

Harreskovens Blótgilde mener, at det er et problem, at lovforslaget giver udenrigsministeriet vetoret over, hvem der kommer til at stå på forbudslisten, og at dette i praksis vil betyde, at lande og personer, der har en økonomisk eller geopolitisk betydning for Danmark, Danmarks forhold til USA eller andre NATO-allierede, ikke vil blive optaget på forbudslisten.

Luthersk Mission tilslutter sig til høringssvaret fra FrikirkeNet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at Udenrigsministeriets vurdering af, om optagelse af en person på forbudslisten vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, vil bero på en konkret vurdering.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 2, sigtes der særligt til situationer, hvor undladelse af optagelse på forbudslisten må anses for nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., 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.

Som det fremgår af lovforslagets afsnit 2.2.2.1, vil Udenrigsministeriet i forbindelse med Udlændingestyrelsens høring af Udenrigsministeriet om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af optagelse af en fysisk eller juridisk person 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.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at der er fundet en god og nødvendig balance mellem på den ene side hensynet til at optage en person på forbudslisten og på den anden side hensynet til Danmarks udenrigspolitiske interesser.

2.7. Forvaltningsretlige regler

2.7.1. Partshøring

Advokatrådet finder det betænkeligt, at et grundlæggende forvaltningsretligt princip om partshøring, der er reguleret i forvaltningslovens § 19, sættes ud af kraft i sager, som er omfattet af loven. Dette gælder uanset den i lovens bemærkninger anførte begrundelse om, at en donator eventuelt kan være hjemmehørende i udlandet, eller der kan være frygt for, at der doneres, inden der kan ske optagelse på forbudslisten. **Advokatrådet** anfører, at der bør etableres et lovmæssigt udgangspunkt om partshøring, der vil kunne fraviges under nærmere angivne omstændigheder, eksempelvis hvis det ikke er muligt at etablere kontakt til den fysiske eller juridiske person, eller såfremt der er en konkret begrundet mistanke om, at der vil blive overført donationer, inden der sker optagelse på forbudslisten. **Advokatrådet** bemærker i den forbindelse, at det er optagelsen på forbudslisten, som udgør grundlaget for en evt. straffesag, og derfor bør afgørelsen af spørgsmålet om optagelse på forbudslisten være truffet på et så oplyst grundlag som muligt, hvorfor partshøring er af afgørende betydning.

Dansk Islamisk Trossamfund mener ikke, at begrundelsen i lovforslaget for, hvorfor man kan fravige princippet om partshøring, er tilstrækkelig. **Dansk Islamisk Trossamfund** henviser til at partshøring er en garantiforskrift, og anfører, at det er paradoksalt, at reglerne om partshøring, meddelelse af afgørelse og begrundelse kun finder anvendelse ved den særlige adgang til genoptagelse.

Den Danske Dommerforening anfører, at lovforslaget lægger op til, at dets overensstemmelse med grundloven, EMRK og EU-retten i flere tilfælde forudsættes sikret ved, at hensynet hertil overvejes konkret i forbindelse med optagelse af en bestemt person, organisation m.v. på forbudslisten, men at det samtidig forudsættes, at den berørte ikke skal have mulighed for kontradiktion. Samlet indebærer forslaget dermed en ikke ubetydelig risiko for krænkelser af de nævnte rettigheder. En sådan krænkelse, der efter omstændighederne vil kunne berettige til erstatning eller godtgørelse, vil efter forslaget blive ved med at bestå, indtil ministeren måtte have genoptaget sagen og truffet en ny afgørelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at det i forbindelse med udformningen af lovforslaget har været en grundlæggende præmis, at der kun foretages fravigelser af almindelige forvaltningsretlige regler, i det omfang det er proportionalt med hensynet til at sikre, at den foreslåede ordning ikke bliver ineffektiv.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i den forbindelse vurderet, at en fravigelse af reglerne om pligt til partshøring er nødvendig for at sikre, at den foreslåede ordning ikke bliver ineffektiv. Som det fremgår af lovforslagets afsnit 2.2.3.2, er der i den forbindelse lagt vægt på, at fysiske og juridiske personer, der overvejes optaget på forbudslisten, i langt de fleste tilfælde må antages at være hjemmehørende i udlandet, og at forelæggelse af oplysninger derfor oftere end ellers vil 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 m.v., 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 sagens karakter i almindelighed vil tale for, at partens interesse i at blive bekendt med sagens eksistens m.v., bør vige for væsentlige offentlige interesser.

Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 2, stk. 3, hvorefter forvaltningslovens § 19 ikke finder anvendelse ved afgørelse om optagelse af en fysisk eller juridisk person på forbudslisten, vil indebære, at afgørelser om optagelse på forbudslisten vil kunne træffes uden forudgående partshøring. Den foreslåede bestemmelse indebærer derimod ikke, at det ikke er muligt at partshøre. Ved vurderingen af, om der bør partshøres, vil de hensyn, der har begrundet forslaget om, at forvaltningslovens § 19 ikke finder anvendelse, og som er nævnt ovenfor, skulle indgå.

2.7.2. Adgangen til genoptagelse af en afgørelse om optagelse på forbudslisten

Advokatrådet mener ikke, at den foreslåede lempeligere adgang til genoptagelse udgør en tilstrækkelig retssikkerhedsmæssig modvægt til den manglende partshøring, da det ifølge lovforslaget alene er den donator, som er optaget på den offentlige forbudsliste, som kan søge om genoptagelse af sagen. Den, der sigtes i straffesagen, kan således ifølge lovforslaget ikke søge om genoptagelse. **Advokatrådet** mener, at det bør fremgå klart, at også andre vil kunne have en væsentlig, individuel og retlig interesse i afgørelsen om optagelse på forbudslisten, herunder navnlig den, der måtte blive sigtet for at overtræde loven. Ifølge de almindelige forvaltningsretlige principper bør sådanne andre personer betragtes som part i sagen om optagelse på forbudslisten med den følge, at den pågældende vil have mulighed for at søge om genoptagelse af sagen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan hertil oplyse, at ministeriet har indsat følgende i bemærkningerne, som således fremgår af det fremsatte lovforslag, jf. afsnit 2.5.5.2:

"Det bemærkes, at andre end fysiske eller juridiske personer, der er optaget på forbudslisten, i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler vil have mulighed for at anmode om at få sagen genoptaget, i det omfang de pågældende har partsstatus. Det må bero på en konkret vurdering, om en fysisk eller juridisk person kan anses for at være en part i sagen. Det kan f.eks. være en borger, der er sigtet i en sag for at have modtaget en donation fra en person, der er optaget på forbudslisten."

2.7.3. Rekurs

Dansk Islamisk Trossamfund anfører, at det er uheldigt, at der ikke er adgang til recurs, da en donator fra udlandet skal udvise et stort engagement for at rense sig selv og søge om domstolsprøvelse, og hvis donatoren er fra Danmark skal denne igennem en lang omkostningsfuld domstolsproces for at blive slettet fra forbudslisten. **Dansk Islamisk Trossamfund** anfører, at muligheden for at anmode om genoptagelse af sagen kun er et plaster på såret.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at afgørelser om optagelse på forbudslisten også vil kunne påklages til Folketingets Ombudsmand, og at lovforslaget endvidere indeholder forslag om en særlig adgang til genoptagelse for en fysisk eller juridisk person, der bliver optaget på forbudslisten.

2.8. Straffebestemmelser

Karma Kadjy Skolen anfører, at de har bekymringer i forhold til straffebestemmelserne, da det kan være meget svært for dem at sikre sig, at de ikke ifalder strafansvar blot ved at modtage en donation, da de ofte ikke ved, hvem der påtænker at donere til dem, ligesom de nødvendigvis ikke med det samme opdager, at de har modtaget en overførsel.

Københavns Bibeltrænings Center anfører, at det formentlig ikke vil være teknisk muligt at hindre bankoverførsler fra bestemte personer, og at det i hvert fald ikke vil være muligt at hindre, at personer på anden vis donerer penge til en kirke. **Københavns Bibeltrænings Center** mener, at hvis en kirke måtte kunne ifalde et bødeansvar alene ved at modtage et sådant beløb, udsættes kirkerne derfor for et ansvar, som ikke er muligt at undgå. **Københavns Bibeltrænings Center** anfører, at der derudover af og til bliver ydet anonyme donationer, og at dette vil udsætte modtageren for bødeansvar. **Københavns Bibeltrænings Center** mener, at bestemmelsen bør ændres, således at det er anvendelsen og ikke modtagelsen, der giver bødeansvar.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at modtagere af donationer fra en person på forbudslisten alene vil kunne ifalde straf, hvis de nærmere betingelser herfor er opfyldt.

Modtagere af donationer fra en person på forbudslisten vil alene kunne ifalde strafansvar efter lovforslagets § 6, hvis de på modtagelsestidspunktet vidste eller burde have vidst, at den modtagne donation hidrører fra en person, der er optaget på forbudslisten. Af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 6 i det fremsatte lovforslag fremgår det bl.a., at der ikke vil foreligge den fornødne tilregnelser på modtagelsestidspunktet i f.eks. et tilfælde, hvor en forening her i landet, der aldrig har haft kontakt til yderligtgående organisationer m.v., uventet modtager en donation fra en organisation i udlandet, der er optaget på forbudslisten.

Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 7 retter sig mod tilfælde, hvor en modtager af en donation omfattet af loven først efter tidspunktet for modtagelse af donationen fra en person på forbudslisten bliver bekendt med modtagelsen, og hvor modtageren heller ikke på modtagelsestidspunktet burde have været bekendt med modtagelsen. Der vil i sådanne tilfælde ikke foreligge den fornødne tilregnelser til overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 6, og der vil derfor ikke vil være grundlag for at indlede en straffesag mod modtageren, herunder med mulighed for konfiskation.

Donationsmodtageren vil i sådanne tilfælde være forpligtet til inden for visse frister at returnere donationen til donator eller – hvis dette ikke er muligt – overføre donationen til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet. Donationer i form af andet end pengebeløb, der ikke kan returneres til donator, vil skulle afhændes af modtageren på vilkår, der forinden er godkendt af Udlændinge- og Integrationsministeriet, og et beløb svarende til salgsprisen fratrukket eventuelle udgifter forbundet med salget vil skulle overføres til kontoen hos Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Tilsidesættelse af pligten til at returnere en donation til donator eller pligten til at overføre en donation eller et beløb til Udlændinge- og Integrationsministeriet inden for fristerne vil kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 8. Straf efter denne bestemmelse vil forudsætte, at den pågældende forsætligt

eller uagtsomt ikke returnerer eller overfører donationen eller et beløb svarende til salgsprisen fratrukket eventuelle udgifter forbundet med salget inden for fristerne.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere henvise til bemærkningerne til lovforslagets §§ 6 og 8, der indeholder forskellige eksempler til belysning af, i hvilke tilfælde der foreligger forsæt eller uagtsomhed, hvilket er en forudsætning for at ifalde strafansvar.

Den Danske Dommerforening anfører, at der i forhold til pligten om at tilbageføre donationer, der er modtaget i god tro inden 14 dage fra det tidspunkt, hvor modtageren var eller burde være blevet bekendt med, at midlerne stammede fra en person på listen, ikke tages højde for, om midlerne fortsat er i behold på det tidspunkt, hvor pligten indtræder. Hvis donationen i god tro er anvendt til f.eks. kirkebyggeri, afholdelse af en kulturkonference eller andet, forekommer det vidtgående, at modtageren også i det tilfælde skal have en strafbelagt pligt til at tilbagebetale eller overføre beløbet til statskassen.

FrikirkeNet anfører, at det bliver meget svært at gennemskue, hvilke personer eller organisationer man reelt ikke må modtage penge fra. **FrikirkeNet** nævner som eksempel, at hvis en organisation modtager penge fra en person, der senere viser sig at være en person, der er optaget på listen, så skal den danske organisation tilbagebetale pengene, selvom modtagelsen er sket i god tro, og at det ikke er tydeligt, hvordan den pågældende skal forholde sig, hvis donationen er brugt.

Luthersk Mission tilslutter sig høringssvaret fra FrikirkeNet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet finder det nødvendigt for at sikre effektiviteten af den foreslåede ordning, at der indføres en pligt til at returnere donationen eller – hvis dette ikke er muligt – overføre donationen eller et beløb til ministeriet, dvs. statskassen, i de tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at straffe efter den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 6. Det er efter ministeriets opfattelse afgørende, at donationsmodtagere her i landet ikke kan modtage og beholde donationer, der er ydet af personer, som modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

2.9. Forholdet til grundloven og EMRK

Baptistkirken tilslutter sig høringssvaret fra **Danske Kirkers Råd**, der tilslutter sig høringssvaret fra **Folkekirkens Mellemkirkelige Råd**, jf. nedenfor.

Dansk Islamisk Trossamfund anfører, at lovforslaget som helhed udgør et indgreb i retten til religionsfrihed efter grundlovens § 67 og EMRK artikel 9 samt et indgreb i retten til foreningsfrihed efter grundlovens § 78, da lovforslaget vil afskære religiøse foreninger og trossamfund fra at modtage økonomisk- og/eller materiel støtte for at udøve deres virksomhed, der netop er at forsamle sig i foreninger og udøve eller forkynde deres budskab for medlemmer eller andre interesserede. Dansk Islamisk Trossamfund anfører videre, at ud over folkekirken er samtlige

trossamfund i Danmark selvfinansieret og har dermed brug for økonomisk støtte fra donorer for at kunne sikre eksistensen af deres organisation. Lovforslaget vil derfor efter Dansk Islamisk Trossamfunds opfattelse ramme det frie foreningsliv og de religiøse aktiviteter, der udøves inden for lovgivningens rammer.

Byretterne henholder sig til høringssvaret fra **Den Danske Dommerforening**, der anfører, at der i forbindelse med indbringelse af en afgørelse om optagelse på forbudslisten for domstolene vil kunne rejses spørgsmål om, hvorvidt optagelsen på listen er i strid med bestemmelser i grundloven, EMRK og EU-retten. Dommerforeningen anfører videre, at da disse forhold således vil kunne blive genstand for domstolsprøvelse, finder foreningen ikke anledning til at forholde sig til, hvorvidt forslaget som forudsat kan antages at være i overensstemmelse med de nævnte grund- og frihedsrettigheder mv.

Folkekirkens Mellemkirkelige Råd anfører, at det ikke er klart, i hvor høj grad lovforslaget er et indgreb i den tros- og religionsfrihed, som loven skal beskytte. **Folkekirkens Mellemkirkelige Råd** rejser i den forbindelse spørgsmålene, om et sådant indgreb i så fald er legitimt, og om det kan godtgøres, at loven ikke utilsigtet og illegitimt begrænser den faktiske tros- og religionsfrihed ved at begrænse religiøse organisationers ret til at bede om og modtage økonomiske donationer til religiøst arbejde. **Folkekirkens Mellemkirkelige Råd** bemærker i den forbindelse, at begrænsningen af individers tros- og religionsfrihed skal have en legitim grundelse, og at kun begrænsninger, som er nødvendige for at opretholde et åbent og pluralistisk samfund, er legitime.

Luthersk Mission tilslutter sig høringssvaret fra **FrikirkeNet**, der anfører, at lovforslaget indeholder regler, der vil udgøre et markant indgreb mod de danske frihedsrettigheder, som loven ellers har til hensigt at beskytte. **FrikirkeNet** henviser til det af Folkekirkens Mellemkirkelige Råd anførte om, at begrænsningen af individers tros- og religionsfrihed skal have en legitim grundelse, og at kun begrænsninger, som er nødvendige for at opretholde et åbent og pluralistisk samfund, er legitime. **Luthersk Mission** anfører herudover, at lovforslaget sætter de grundlæggende frihedsrettigheder under et urimeligt pres.

For så vidt angår forholdet til grundloven kan der generelt henvises til pkt. 3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvoraf det fremgår, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at lovforslaget er i overensstemmelse med grundloven, herunder § 78.

Det fremgår bl.a. heraf, at ordningen er udformet således, 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. Ordningen vil derfor ikke indebære, at donatorer i Danmark, der måtte komme på forbudslisten, forhindres i at være medlem af foreninger.

For så vidt angår forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan der generelt henvises til pkt. 3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget,

hvoraf det fremgår, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at lovforslaget er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder artikel 9 og 11.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i den forbindelse henvise til, at der – som det også fremgår af lovforslagets afsnit 3.2.1 – i hvert enkelt tilfælde vil blive foretaget en vurdering af, om optagelse på forbudslisten og et deraf følgende forbud mod at modtage donationer fra den pågældende konkret vil være proportionalt i forhold til hensynet til at beskytte det danske demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Som det endvidere fremgår, vil det ved denne proportionalitetsvurdering indgå bl.a., 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 vil ligeledes indgå, at optagelse på forbudslisten generelt set vil være mere indgribende over for fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, end over for personer, som er hjemmehørende i udlandet, idet fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, ofte må antages at have hovedparten af deres virke i Danmark.

2.10 Forholdet til EU-retten

Byretterne henholder sig til høringssvaret fra **Den Danske Dommerforening**, der anfører, at der i forbindelse med indbringelse af en afgørelse om optagelse på forbudslisten for domstolene vil kunne rejses spørgsmål om, hvorvidt optagelsen på listen er i strid med bestemmelser i grundloven, EMRK og EU-retten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at den foreslåede ordning i lovforslaget vil udgøre en restriktion af kapitalens fri bevægelighed, jf. TEUF artikel 63.

Hensynet bag lovforslaget er at imødegå risikoen for, at demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder modarbejdes eller undermineres. Det er vurderingen, at der er tale om et grundlæggende hensyn, som 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.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan i øvrigt henvise til lovforslagets afsnit 8 om forholdet til EU-retten.

2.11. Evaluering af den foreslåede ordning

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at lovforslaget vil blive evalueret, men kan imidlertid konstatere, at det ikke er beskrevet i udkastet, hvad en sådan evaluering vil indebære, og opfordrer derfor til, at ministeriet præciserer evalueringens omfang. Dette især set i lyset af, at der foretages indgreb i to

grundlæggende menneskerettigheder i form af religions- og foreningsfriheden, og at lovudkastet er behæftet med risiko for vilkårlighed, hvorfor det er væsentligt, at der føres tilsyn med, hvordan loven forvaltes i praksis, herunder hvilke persongrupper eller særlige typer af foreninger der er genstand for forbuddet. **Institut for Menneskerettigheder** anbefaler på den baggrund, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i forbindelse med evalueringen i 2023 udarbejder en rapport til Folketinget om, hvordan forbudslisten anvendes i praksis, og hvilke trossamfund eller religiøse forkyndere, tilknyttet et trossamfund, der optages på listen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at det på nuværende tidspunkt ikke er besluttet, hvordan evalueringen i 2023 skal gennemføres, men at Institut for Menneskerettigheders anbefaling vil indgå i overvejelserne.

2.1.2. Databeskyttelsesretlige regler

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at det ikke er i overensstemmelse med dataminimeringsprincippet efter databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c, at offentliggøre en persons adresse, især ikke en fysisk person, og vurderer samtidig, at ministeriet ikke har sandsynliggjort, hvorfor det er nødvendigt, at offentligheden skal være bekendt med en adresse, særligt når man sammenholder med, hvor indgribende det er for de omfattede personer. **Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at man ved at offentliggøre personernes adresse risikerer at gøre dem sårbare over for eksempelvis hadforbrydelser – især de personer, der er hjemmehørende i Danmark. **Institut for Menneskerettigheder** anbefaler på den baggrund, at Udlændinge- og Integrationsministeriet undlader at offentliggøre adresser på forbudslisten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal hertil bemærke, at forbudslisten, med henblik på at sikre, at det tydeligt kan identificeres, hvem der er optaget på forbudslisten, også kan indeholde oplysninger om fysiske personers adresse. Dette skal ses i lyset af, at modtagelse af donationer fra personer på forbudslisten vil kunne straffes efter lovforslagets § 6. Det er således afgørende for modtagere af donationer at kunne identificere personer på listen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal endvidere bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 2, i det fremsatte lovforslag, at det vil bero på en konkret vurdering af sagens faktiske omstændigheder, hvilke konkrete personoplysninger der i det enkelte tilfælde vil kunne anses for nødvendige at offentliggøre på forbudslisten, og at det således ikke vil kunne udelukkes, at nogle af de oplysninger, der vil kunne offentliggøres, ud fra en konkret afvejning af hensynet til private interesser, bør udelades, f.eks. oplysninger om adresse. Det vil i denne afvejning skulle tillægges afgørende betydning, om det vil være nødvendigt at offentliggøre oplysningerne for at sikre en præcis identifikation af den pågældende donator.

Datatilsynet anfører, at det i lovudkastet, der var sendt i høring, ikke står Datatilsynet helt klart, i hvis interesse den pågældende behandling vil finde sted, herun-

der om behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarliges eller tredjemands retskrav kan fastlægges m.v. **Datatilsynet** henstiller til, at Udlændinge- og Integrationsministeriet på ny vurderer, om behandlingen af følsomme oplysninger kan ske med henvisning til databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra f, eller om en af de øvrige undtagelser i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, finder anvendelse. **Datatilsynet** bemærker i den forbindelse, at behandling af følsomme oplysninger kan ske, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser, jf. forordningens artikel 9, stk. 2, litra g.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har bl.a. på baggrund af de modtagne høringsvar foretaget ændringer på dette punkt, således at det fremgår af det fremsatte lovforslag, at behandlingen af de nævnte personoplysninger vil ske med henvisning til databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g. Det fremgår endvidere, at den foreslåede bestemmelse i § 4, stk. 2 efter Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering falder inden for det nationale råderum, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g.

Der henvises til lovforslagets afsnit 2.2.2.2.

Datatilsynet anfører, at lovforslaget ikke ses at forholde sig til spørgsmålet om, hvorvidt videregivelse som nævnt i § 3 kan ske inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra b, hvorfor Datatilsynet skal henstille til, at Udlændinge- og Integrationsministeriet tager stilling hertil.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal bemærke, at det fremsatte lovforslag er ændret i forhold til det lovudkast, der blev sendt i høring, således, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 3, at Udlændingestyrelsens og Skatteforvaltningens videregivelse af oplysninger efter den foreslåede bestemmelse vil skulle bedømmes efter videregivelsesbetingelserne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, fordi de kan indeholde personoplysninger. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at den foreslåede udveksling af almindelige personoplysninger er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse og henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som de pågældende myndigheder har fået pålagt, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e.

Det forudsættes, at de pågældende myndigheder, herunder Udlændingestyrelsen, generelt indretter sig således, at udvekslingen respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og i øvrigt sikrer den registrerede passende foranstaltninger til beskyttelse af grundlæggende rettigheder og interesser.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets afsnit 2.2.2.

3. Det fremsatte lovforslag i forhold til lovudkastet som sendt i høring

Der er foretaget en række lovtekniske ændringer, redaktionelle justeringer og præciseringer af lovforslaget.

Det fremsatte lovforslag adskiller sig herudover fra det udkast til lovforslag, der har været sendt i høring, på særligt følgende punkter:

- Lovforslagets § 1 er omformuleret således, at formålet med loven er angivet i bestemmelsen.
- Det er i lovforslagets § 2 præciseret, at juridiske og fysiske personer også vil omfatte udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder.
- Det er tilføjet i lovforslagets § 4, stk. 2, at den offentlige forbudsliste også kan offentliggøres med oplysninger om fysiske personers fødested.
- Lovforslagets § 6, stk. 2, og § 7, stk. 3, er udgået, således at der i lovtæksten og bemærkningerne ikke længere skelnes mellem donatorer, der er hjemmehørende i hhv. udlandet og Danmark. Der er i afsnit 2.1.2.1, 3.1.1, 3.2.1 og i bemærkningerne til § 2 indsat afsnit om, at det i den proportionalitetsvurdering, der skal foretages i forbindelse med optagelse på forbudslisten, vil indgå, at optagelse på forbudslisten generelt set vil være mere indgribende over for fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, end over for personer, som er hjemmehørende i udlandet, idet fysiske og juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, ofte må antages at have hovedparten af deres virke i Danmark.
- Det er tilføjet i lovforslagets § 7, stk. 2. 1. pkt., at ministeriet skal underrettes om overførslen til en konto hos Udlændinge- og Integrationsministeriet.
- Der er tilføjet nye bestemmelser i lovforslagets § 7, stk. 2, 2. pkt., og § 10, stk. 1, 2. pkt., om donationer i form af andet end pengebeløb.
- Der er indsat et 4. pkt. i lovforslagets § 7, stk. 2, hvorefter fristen i § 7, stk. 2, 1. pkt. kan forlænges, hvis Udlændinge- og Integrationsministeriet i øvrigt finder behov herfor.
- Der er i afsnit 2.1.2.1 og i bemærkningerne til § 1 tilføjet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved en donation. Det fremgår heraf bl.a., at det med hensyn til gaver vil være relevant at se på f.eks. forholdet mellem giver og modtager, herunder om der er tale om nærtstående, værdien og i hvilken forbindelse gaven gives.
- Det er præciseret i afsnit 2.2.2, at det ikke vil være enhver oplysning, der er indhentet, f.eks. ved søgning på internettet, forskningsartikler og indberetninger fra danske myndigheder m.v., som Udlændingestyrelsen vil kunne lægge til grund i forbindelse med vurderingen af, om en fysisk eller juridisk person skal optages på forbudslisten, idet Udlændingestyrelsen vil skulle vurdere kildernes troværdighed.
- Der er foretaget en præcisering i lovforslagets afsnit 2.2.2.2 og i bemærkningerne til § 4, stk. 2, om forholdet til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, således at det fremgår, at der i forhold til lovforslagets § 4 vil blive foretaget en vurdering af sagens faktiske omstændigheder i det konkrete tilfælde med henblik på at afgøre, hvilke personoplysninger der bør anses

for nødvendige i forhold til at sikre administrationen af forbudslisten. Efter en konkret vurdering vil det således kunne besluttes, at f.eks. adresseoplysninger bør udelades af hensyn til private interesser.

- Afsnit 2.2.2.2 er også ændret således, at det fremgår, at behandlingen af personoplysninger kan ske med henvisning til databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g.
- Bemærkningerne til lovforslagets § 3 er ændret således, at det nu bl.a. fremgår, at Udlændingestyrelsens og Skatteforvaltningens videregivelse af oplysninger efter den foreslåede bestemmelse vil skulle bedømmes efter videregivelsesbetingelserne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, fordi de kan indeholde personoplysninger.
- Der er indsat et afsnit i afsnit 2.2.5.2 om genoptagelse, hvoraf det fremgår, at andre end fysiske eller juridiske personer, der er optaget på forbudslisten, i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler vil have mulighed for at anmode om at få sagen genoptaget, i det omfang de pågældende har partsstatus.
- Lovforslagets afsnit 2.3 om straf for at modtage donationer fra fysiske og juridiske personer, der er optaget på forbudslisten, og afsnit 8 om forholdet til EU-retten er udbygget.
- Der er i lovforslaget indsat et nyt afsnit 3.3 om forholdet til Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder.
- Afsnit 4, om økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige, og afsnit 5, om økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v., er udarbejdet.
- Ikrafttrædelsesdatoen er ændret til den 1. februar 2021.