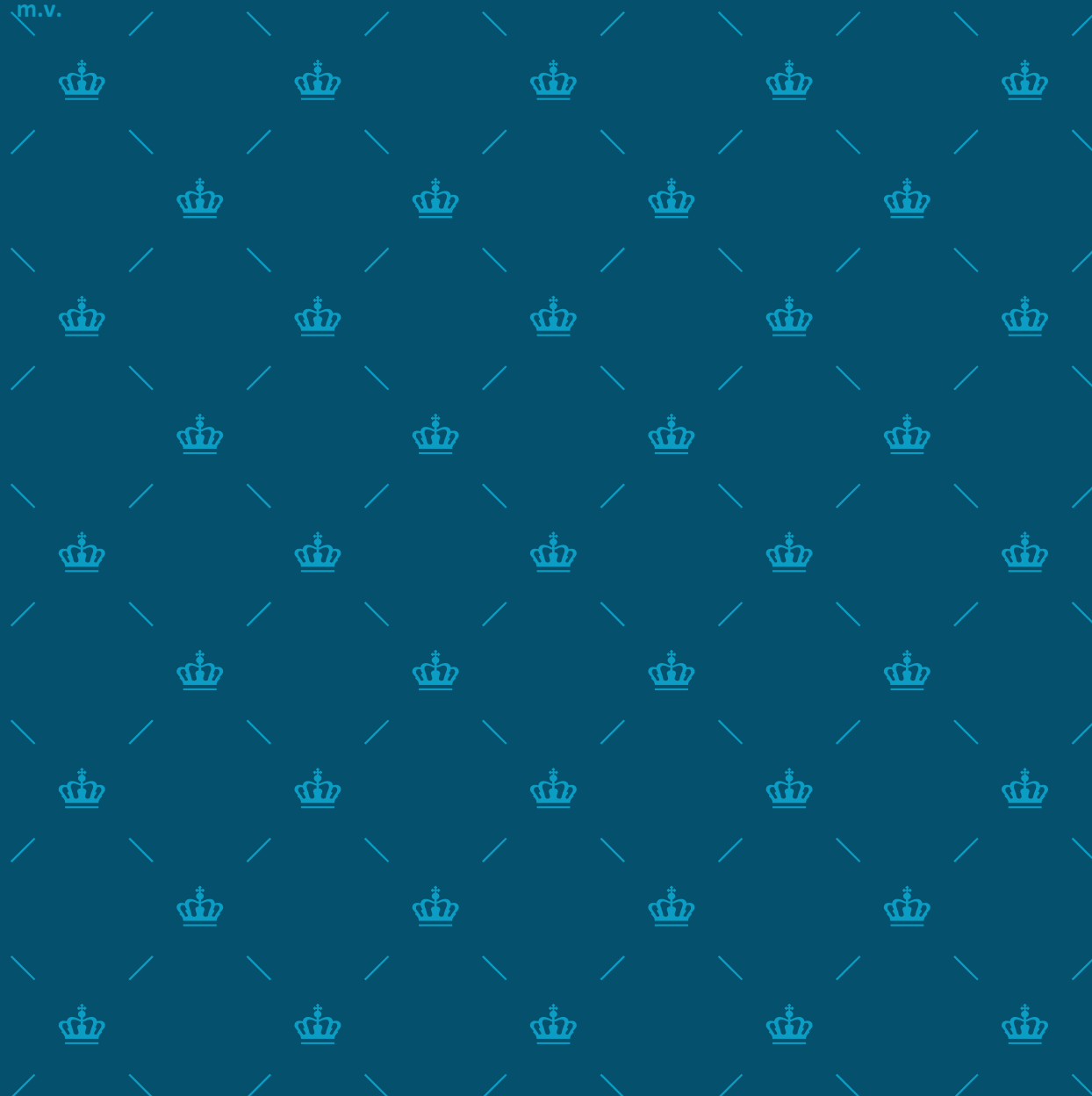




Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

# Åbenhed om udenlandske donationer til trossamfund og religiøse foreninger

Rapport fra arbejdsgruppe om større gennemsigtighed med udenlandske donationer til trossamfund  
m.v.



---

**Rapport fra arbejdsgruppe om større gennemsigtighed med udenlandske donationer til trossamfund m.v.**

ISBN 978-87-93396-49-4

© 2017, Udlændinge- og Integrationsministeriet

---

# Indholdsfortegnelse

<b>1.0 Indledning og resumé</b>	<b>7</b>
1.1 Baggrund for arbejdsgruppen m.v.....	7
1.2 Afrapporteringens indhold .....	9
1.3 Resumé af forslag og konklusioner.....	10
<b>2.0 Problemstillingen og målet for en eventuel regulering</b>	<b>14</b>
2.1 Afgrænsning af religiøse trossamfund og foreninger .....	14
2.2 Afgrænsning af økonomisk støtte .....	17
2.3 Hvad ved vi om omfanget af økonomisk støtte?.....	18
2.4 Hvor kommer støtten fra?.....	18
<b>3.0 Erfaringer fra nærtstående lande</b>	<b>19</b>
3.1 Indledning.....	19
3.2 De enkelte landes erfaringer .....	19
3.2.1 Finland .....	19
3.2.2 Frankrig .....	20
3.2.3 Nederlandene .....	21
3.2.4 Norge .....	23
3.2.5 Spanien .....	23
3.2.6 Storbritannien.....	24
3.2.7 Sverige .....	25
3.2.8 Tyskland .....	26
3.2.9 Østrig.....	26
3.3 Arbejdsgruppens bemærkninger.....	27
<b>4.0 Eksisterende regulering i forhold til forebyggelse af hvidvaskning og terrorfinansiering</b>	<b>28</b>
4.1 Fysisk overførsel af likvide midler.....	28

4.2 Elektronisk pengeoverførsel.....	29
4.2.1 Hvidvaskloven .....	30
4.2.2 Pengeoverførselsforordningen .....	31
4.2.3 Register over reelle ejere.....	32
4.3 Regler om indefrysning.....	33
4.4 Straffelovens § 114 i .....	33

## **5.0 Regulering af trossamfund, fonde og foreninger** **35**

5.1 Regulering der er knyttet til anerkendte og godkendte trossamfund .....	35
5.1.1 Formål.....	35
5.1.2 Hvad reguleres.....	36
5.1.3 Hvem er omfattet af den foreslåede regulering.....	36
5.1.4 Transparens .....	36
5.1.5 Kontrolmuligheder.....	36
5.1.6 Sanktionsmuligheder .....	37
5.2 Regulering der er knyttet til andre trossamfund og foreninger, der modtager en særskilt begunstigingse .....	38
5.2.1 Godkendelse efter ligningsloven §§ 8 A og 12, stk. 3. ....	38
5.2.2 Hvad reguleres.....	38
5.2.2.1 Hvem omfatter reguleringen .....	38
5.2.2.2 Transparens og kontrolmuligheder.....	39
5.2.2.3 Sanktionsmuligheder .....	39
5.3 Generel regulering af fonde og foreninger i forhold til regnskabspligt, registrering og offentliggørelse af årsrapporter m.v.....	39
5.3.1 Årsregnskabsloven og regnskabspligt for erhvervsdrivende virksomheder og foreninger .....	39
5.3.2 Fonde .....	40
5.3.2.1 Ikke erhvervsdrivende fonde – fondsloven.....	40
5.3.2.2 Erhvervsdrivende fonde.....	42
5.3.2.3 Årsrapporter for erhvervsdrivende fonde og virksomheder .....	43

5.4	Indsamlingsloven .....	44
5.4.1	Formål .....	44
5.4.2	Anvendelsesområde .....	44
5.4.3	Indsamlingslovens regulering .....	44
5.4.4	Transparens og kontrolmuligheder .....	45
5.4.5	Sanktionsmuligheder .....	45
5.5	Regulering af oplysninger om donationer i friskoleloven .....	45
	Formål .....	45
	Transparens og kontrolmuligheder .....	46
	Konsekvenser og sanktionsmuligheder .....	47
5.6	Folkeoplysningsloven .....	47
	Formål .....	47
	Hvem omfatter reguleringen .....	48
	Transparens og kontrolmuligheder .....	48
	Sanktionsmuligheder .....	49
5.7	Regler for udenlandske personer og organisationers køb af ejendom (erhvervsloven) .....	49
	Formål .....	49
	Anvendelsesområde .....	49
	Regulering .....	50
	Transparens og kontrolmuligheder .....	51
	Sanktioner .....	51
5.8	Fritagelse for kommunal ejendomsskat .....	51
5.8.1	Hvad reguleres .....	51
5.8.2	Hvem omfatter reguleringen .....	52
5.8.3	Transparens og kontrolmuligheder .....	52
5.8.4	Sanktionsmuligheder .....	53
<b>6.0</b>	<b>Tiltag for at sikre større åbenhed</b> .....	<b>54</b>
6.1	Indledning .....	54

6.2 Mulige modeller for at sikre større åbenhed .....	55
6.2.1 Model 1. Skærpelse af regnskabskrav for anerkendte og godkendte trossamfund.....	55
6.2.2 Model 2. En generel regnskabspligt for alle foreninger, herunder trossamfund organiseret som foreninger, i Danmark .....	58
6.2.3 Model 3. Styrket og målrettet indsigt i udenlandsk støtte til foreninger m.v., der modtager en offentlig begunstiggelse.....	59
6.2.4 Model 4. Vejledning og rådgivning til foreninger om god standard for åbenhed .....	63
<b>7.0 Mulighed for at hindre visse udenlandske donationer</b> .....	<b>65</b>
7.1 Indledning.....	65
7.2 Modeller for regulering af udenlandske donationer.....	65
7.2.1 Model 1. Forbud mod at trossamfund, foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan modtage udenlandske donationer.....	65
7.2.2 Model 2. Forbud mod at trossamfund og foreninger m.v. i Danmark kan modtage støtte fra visse udvalgte lande, organisationer, enkeltpersoner m.v.....	69
7.2.3 Model 3. Godkendelsesordninger for udenlandske donationer til trossamfund, religiøse foreninger m.v. i Danmark.....	70
<b>Bilag 1. Kommissorium for tværministeriel arbejdsgruppe om større gennemsigtighed med udenlandske donationer til trossamfund</b> .....	<b>73</b>

---

## 1.0 Indledning og resumé

### 1.1 Baggrund for arbejdsgruppen m.v.

Den tidligere V-regering indgik den 31. maj 2016 en aftale med Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser. Af aftalen fremgår det, at der skal nedsættes en arbejdsgruppe, der skal undersøge, om der i praksis kan gøres mere for at skabe større gennemsigtighed i udenlandsk økonomisk støtte til trossamfund i Danmark, om det er muligt at indføre en godkendelsesordning for udenlandske donationer, og i hvilket omfang det er muligt at forhindre visse udenlandske donationer.

Arbejdsgruppen har vurderet, at der er en række religiøse foreninger og sammenslutninger, som ikke er registreret af myndighederne som trossamfund, men som ikke desto mindre efter deres virke vil falde inden for arbejdsgruppens kommissorium. Arbejdsgruppens arbejde har derfor også omfattet religiøse foreninger og sammenslutninger.

Arbejdsgruppens arbejde har ikke omfattet folkekirken.

Arbejdsgruppens kommissorium fremgår af *bilag 1*.

Historisk set er en række religiøse og idebårne foreninger og trossamfund i Danmark vokset frem med inspiration og støtte fra udlandet, ligesom der fra dansk side ydes støtte til kirker og foreningsliv i udlandet. Det religiøse og kulturelle liv i Danmark er tæt forbundet med udlandet og baseret på et bredt internationalt samarbejde både indholdsmæssigt og økonomisk. Men det kan være en udfordring, når støtten kommer fra lande, organisationer eller personer, som er modstandere af et åbent og frit demokratisk samfund som det danske, og som repræsenterer en samfundsopfattelse og verdenssyn, der er i direkte modstrid til liberale frihedsværdier, såsom ytringsfrihed, generel ligestilling mellem kønnene og demokratiske principper.

Der er i straffeloven i 2016 indført en ny strafbestemmelse, hvorefter den, der fra en terrororganisation modtager økonomisk støtte til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet, straffes med fængsel indtil seks år. Der er endvidere med den finansielle regulering og hvidvaskloven m.v. givet myndighederne en række redskaber til at efterforske finansiell støtte til kriminalitet og terror.

De udfordringer, der kan være i forhold til udenlandske pengeoverførsler, kriminalitet og mulig terrorstøtte, er således allerede omfattet af en række efterforskningsmæssige og strafferetlige bestemmelser.

Det politiske ønske om øget åbenhed i trossamfunds og religiøse foreningers økonomi – som har været fremført i Danmark og i en række andre vestlige lande – handler imidlertid også om en bredere problemstilling: Om økonomisk støtte anvendes til aktiviteter, der ikke er strafbare, men alligevel kan være problematiske, fx hvor religiøse organisationer agiterer mod kønsligestilling, deltagelse i demokrati og miskrediterer deltagelse i det danske samfundsliv i øvrigt, jf. også boks 1 nedenfor.

Der er i forlængelse af de politiske aftaler om religiøse forkyndere indgået i foråret 2016 vedtaget lovændringer, der skal bidrage til, at kommuner m.v. ikke samarbejder med

foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, ligesom der er indført straffebestemmelser for religiøse forkyndere, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger terror, drab, voldtægt, voldshandlinger og tvang m.v.

Der har i den forbindelse yderligere været ønske om at få belyst, om der kan gøres noget for at sikre større åbenhed om udenlandske donationer. I dag er der ikke gennemsigtighed i forhold til udenlandske donationer. Hverken for så vidt angår, hvem der yder støtte, hvem der modtager støtten eller omfanget af de udenlandske donationer.

Formålet med arbejdsgruppens arbejde er derfor at undersøge, om der kan skabes større gennemsigtighed og åbenhed om, hvordan trossamfund og foreninger støttes fra udlandet.

En sådan åbenhed kan give både medlemmer og offentligheden et klarere billede af, hvem der eventuelt står bag og øver indflydelse på foreningers eller trossamfunds arbejde, ligesom det kan give myndigheder bedre mulighed for i givet fald at sætte målrettet ind mod polarisering, antidemokratiske tendenser og radikalisering.

Et sagligt ønske om øget åbenhed skal selvsagt afvejes i forhold til de overordnede retsprincipper i det danske samfund om bl.a. ligebehandling og beskyttelse af forenings- og religionsfrihed. Samtidig vil flere mulige tiltag – der sigter mod en formodentlig relativt lille gruppe – kunne få betydning for den brede gruppe af foreninger og trossamfund i Danmark, hvilket også må indgå i en politisk vurdering af, om sådanne tiltag bør gennemføres.

Arbejdsgruppen har videre fået til opgave at vurdere, om der kan indføres en godkendelsesordning for udenlandske donationer, således at man kan sikre, at udenlandske donatorer ikke understøtter modarbejdelse af demokratiet og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Arbejdsgruppen skal herunder også undersøge, hvorvidt det er muligt at hindre visse udenlandske donationer til trossamfund i Danmark samt at belyse de rammer, der ville gælde for et sådant forbud, under hensyntagen til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder religionsfriheden, foreningsfriheden og forbuddet mod diskrimination.

Arbejdsgruppen har endelig haft til opgave at belyse de administrative og økonomiske konsekvenser, som mulige tiltag kan medføre – og de praktiske begrænsninger, der kan være for at håndhæve sådanne regler.

Arbejdsgruppens arbejde har i forhold til de anerkendte og godkendte trossamfund taget udgangspunkt i de forslag til en samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken, der er fremsat af Trossamfundsudvalget. Trossamfundsvalget blev nedsat i 2014 og har afgivet betænkning 1564 "En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken" den 24. marts 2017. Udvalgets betænkning er tilgængelig på Kirkeministeriets hjemmeside: [www.km.dk](http://www.km.dk)



**Boks 1. Bemærkninger fra lovforslag L13 om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven, fremsat den 5. oktober 2016.**

*”Som eksempler på handlinger, der modarbejder og underminerer demokrati, kan nævnes udtalelser om, at det danske demokrati bør afskaffes og erstattes af en kalifatstat eller opfordringer til at bryde loven eller til generelt at undlade at benytte sin stemmeret. Endvidere kan nævnes opfordringer til at benytte religiøse domstole, der træffer afgørelse på grundlag af religiøse skrifter og dogmer i stedet for og i modstrid med de love, som Folketinget har vedtaget. Det forhold, at man alene søger rådgivning hos religiøse forkyndere om fx spørgsmål om ægteskab, vil ikke være omfattet af lovforslaget.*

*Som et andet eksempel på en handling, der modarbejder grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan nævnes udtalelser om, at der bør indføres censur eller et generelt forbud mod religionskritik, eller at kvinder generelt ikke skal have adgang til at arbejde eller på anden måde deltage i samfundslivet på lige vilkår med mænd.”*

## 1.2 Afrapporteringens indhold

I kapitel 2 afgrænses de trossamfund og religiøse foreninger, som indgår i arbejdsgruppens arbejde, samt de udenlandske donationer, der er omfattet af arbejdsgruppens analyse.

Arbejdsgruppen har med henblik på at afdække hvilke overvejelser, der har været i andre lande om åbenhed om udenlandske donationer til trossamfund og foreninger, anmodet de danske ambassader i en række lande om at indhente relevante erfaringer med kontrol med donationer fra andre lande til trossamfund, herunder om myndighederne i de respektive lande har adgang til eller indsigt i trossamfunds regnskaber. Disse erfaringer gengives i kapitel 3.

Den eksisterende regulering af åbenhed omkring regnskaber og kontrolmuligheder i forhold til støtte til trossamfund og foreninger m.v. gennemgås i kapitel 4 og 5, der også indeholder en beskrivelse af reguleringen af offentlige indsamlinger og udlændinges erhvervelse af ejendomme.

I kapitel 6 belyses mulighederne for at sikre større åbenhed omkring trossamfunds og foreningers økonomi og konsekvenserne ved de enkelte løsningsforslag.

Arbejdsgruppens overvejelser om mulighederne for at forhindre visse udenlandske donationer til trossamfund m.v., herunder om det er muligt at indføre en godkendelsesordning, fremgår af rapportens kapitel 7.

### 1.3 Resumé af forslag og konklusioner

Det kan i sig selv være meget vanskeligt at afgrænse religiøse foreninger og trossamfund fra andre typer af foreninger. Der findes således et betydeligt antal foreninger inden for sport, kultur og ungdomstilbud, der er baseret på et religiøst værdigrundlag, uden at deres aktiviteter nødvendigvis har religiøs karakter. Det gælder fx dele af spejderbevægelsen og idrætsforeninger og andre ungdomsforeninger, ligesom der findes etniske minoritetsforeninger eller kulturelle foreninger, hvor det samme gør sig gældende. Det er således begrebsmæssigt og i praksis meget vanskeligt at foretage en distinkt afgrænsning mellem "religiøse foreninger og trossamfund" og andre former for foreninger i Danmark.

Det skal herudover bemærkes, at de krav om åbenhed om regnskaber, der stilles på andre områder, typisk er knyttet op på en given begunstiggelse. Kravet om åbenhed om donationer til politiske partier er fx afgrænset til opstillingsberettigede partier, og kravet om offentliggørelse af regnskaber for offentlige godkendte indsamlinger er indført for at sikre, at indsamlede midler går til det angivne formål. Mange religiøse organisationer og trossamfund modtager imidlertid ingen begunstigelser. I den forbindelse kan forholdet netop være sådan, at de foreninger og trossamfund, der modtager udenlandsk støtte, potentielt er mindre afhængige af et samarbejde med det offentlige.

Økonomisk støtte kan også omfatte andet end rene pengeoverførsler. Der kan fx også være tale om økonomiske lån, lån af lokaler, donation af udstyr eller, at personalet, herunder fx forkyndere m.v., direkte er ansat af eller aflønnet af udenlandsk organisation eller stat. Arbejdsgruppen har valgt i det væsentligste at bruge terminologien udenlandsk støtte fremfor udenlandske donationer som en samlebetegnelse herfor, da dette også omfatter støtte ud over rene pengeoverførsler.

#### Mulige modeller for at sikre større åbenhed

Arbejdsgruppen har udarbejdet fire modeller til sikring af større åbenhed og transparens om udenlandsk støtte:

1. Skærpelse af regnskabskrav for anerkendte og godkendte trossamfund
2. En generel regnskabspligt for alle foreninger, herunder trossamfund organiseret som foreninger, i Danmark
3. Styrket og målrettet indsigt i udenlandsk støtte til foreninger m.v. der modtager en offentlig begunstiggelse
4. Vejledning og rådgivning til foreninger om god standard for åbenhed om foreningens virksomhed og finansiering.

Model 1 indebærer, at anerkendte og godkendte trossamfund skal indsende og offentliggøre regnskab hvert år. Det kan videre overvejes, om der også skal fastsættes mere vidtgående krav om at offentliggøre, hvilke udenlandske stater og organisationer m.v., der har ydet økonomisk støtte, hvis de har støttet med over fx 20.000 kr. Der vil dog ikke kunne stilles krav om at offentliggøre identiteten på enkeltpersoner, der har ydet støtte. Det kan endvidere overvejes at fastsætte krav om, at trossamfundet også skal anføre anden form økonomisk støtte såsom fx lånegarantier eller forkyndere udsendt af udenlandske organisationer, foreninger eller stater.

Arbejdsgruppen har vurderet, at model 1 i vidt omfang vil kunne gennemføres rent juridisk, men at modellen kun vil have begrænset betydning i forhold til de konkrete foreninger og trossamfund, der har været i fokus i den offentlige debat om trossamfund og foreninger, der medvirker til polarisering og radikaliserings. Der kan imidlertid også argumenteres for modellen ud fra en generel betragtning om, at der bør være fuld transparens om økonomien for anerkendte og godkendte trossamfund.

Model 2 indebærer en generel regnskabspligt og offentliggørelse af regnskab for alle foreninger. Arbejdsgruppen vurderer, at en sådan pligt ikke bør gennemføres. Et generelt krav om regnskabspligt for alle foreninger vil potentielt kunne berøre godt 100.000 foreninger i Danmark og vil således medføre meget betydelige administrative opgaver. Et krav om, at alle foreninger i Danmark skal indsende et årsregnskab, vil endvidere rejse væsentlige spørgsmål i forhold til navnlig foreningsfriheden efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 11, idet en generel regnskabspligt omfattende alle foreninger i Danmark næppe vil kunne forfølge et beskyttelsesværdigt hensyn og derfor ikke være proportionalt.

Model 3 indebærer en styrket og målrettet indsigt i udenlandsk støtte til foreninger m.v., som modtager en offentlig begunstiggelse. Det betyder, at kommunerne skal lade udenlandsk støtte indgå i kommunernes risikobaserede tilsyn efter folkeoplysningsloven. Det betyder, at oplysninger om udenlandsk støtte til trossamfund, foreninger m.v., som modtager tilskud eller anvises lokaler af kommunen efter folkeoplysningsloven eller efter anden lovgivning, skal indgå i kommunernes risikobaserede tilsyn af, om tilskudsmodtagere gennem formål eller adfærd underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Tilsvarende kan oplysninger om udenlandsk støtte stilles som betingelse for godkendelse af de foreninger og trossamfund m.v., der søger om godkendelse som almenvelgørende eller almennyttige efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, samt indgå i SKATs efterfølgende kontrol af de nævnte foreninger m.v. SKAT påser ved godkendelsen, at det pågældende trossamfund m.v. ikke modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Arbejdsgruppen har vurderet, at modellen kun vil have begrænset betydning i forhold til de konkrete foreninger og trossamfund, der har været i fokus i den offentlige debat om trossamfund og foreninger, da den kun vil omfatte de foreninger m.v., der søger om de nævnte begunstigelser.

Det kan endvidere overvejes også at indføre åbenhed om foreningers m.v. økonomiske forhold på andre områder som forudsætning for en nærmere angiven offentlig begunstiggelse, herunder oplysninger om eventuel udenlandsk støtte.

Et sådant krav om indsigt i økonomiske forhold kan tænkes implementeret a) som betingelse for overhovedet at opnå en nærmere angiven offentlig begunstiggelse og/eller b) som et efterfølgende tilsyn.

Fx vil der for en nærmere angiven offentlig begunstiggelse kunne fastsættes regler om, at den pågældende myndighed i forbindelse med indgivelsen af en ansøgning om begunstiggelsen kan kræve, at foreninger m.v. ved en tro- og love-erklæring skal oplyse, om foreningen årligt modtager udenlandsk støtte over et vist beløb.

Der vil også kunne fastsættes regler om den pågældende myndigheds tilsyn.

Som supplement til et sådant krav om åbenhed om økonomiske forhold knyttet til andre offentlige begunstigelser er det desuden relevant at overveje at tilføje som betingelse, at foreningen m.v. ikke har et formål eller adfærd, der modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Model 4 omfatter vejledning og rådgivning til foreninger om god standard for åbenhed. Det vil kunne overvejes at gennemføre en bred informationsindsats på tværs af indsamlingsområdet, folkeoplysning og indsatsen for at forebygge terrorfinansiering, der oplyser om de gældende regler og angiver gode standarder for regnskab og åbenhed. En række foreninger vil kunne have stor fordel af en øget vejledning om god standard for åbenhed, og hvordan man som forening kan sikre integritet. Det vil især gælde mindre og nystartede foreninger – og foreninger, der generelt mangler organisatoriske ressourcer og erfaring. En god standard for åbenhed vil også gøre det lettere for offentlige myndigheder og andre at vurdere mulige samarbejdspartnere.

### **Modeller for regulering af udenlandske donationer**

Arbejdsgruppen har opstillet og vurderet tre modeller for regulering af udenlandske donationer:

1. Regulering baseret på modtagerens forhold: Forbud mod, at trossamfund og foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan modtage udenlandsk støtte.
2. Regulering baseret på afsenderens forhold: Forbud mod, at trossamfund og foreninger m.v. i Danmark kan modtage økonomisk støtte fra visse udvalgte lande, organisationer, enkeltpersoner m.v.
3. Regulering baseret på transaktionen: Indførelse af en godkendelsesordning, således at trossamfund og religiøse foreninger m.v., der modtager udenlandsk støtte, skal søge om godkendelse heraf.

For så vidt angår model 1, som indebærer et forbud mod, at trossamfund og foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan modtage udenlandsk støtte, vurderes det, at en sådan regulering næppe vil kunne anses som et proportionelt indgreb i de berørte foreningers m.v. religions- og foreningsfrihed, og at modellen derfor næppe kan gennemføres inden for rammerne af EMRK.

I forhold til model 2, som indebærer et forbud mod, at trossamfund og foreninger m.v. i Danmark kan modtage økonomisk støtte fra visse udenlandske regeringer, organisationer, enkeltpersoner m.v., vurderes det, at modellen vil rejse tilsvarende spørgsmål i relation til religions- og foreningsfriheden som model 1.

For så vidt angår model 3 – en godkendelsesordning – er vurderingen, at modellen vil rejse tilsvarende spørgsmål i relation til religions- og foreningsfriheden som model 1, og at modellen derudover vil kunne rejse spørgsmål i forhold til diskriminationsforbuddet.

Det er derfor arbejdsgruppens samlede vurdering, at det – ud over den eksisterende regulering om terrorfinansiering, hvidvaskning m.v. – er vanskeligt at pege på ordninger,

som kan hindre visse udenlandske donationer til religiøse organisationer og trossamfund.

## 2.0 Problemstillingen og målet for en eventuel regulering

### 2.1 Afgrænsning af religiøse trossamfund og foreninger

Driften af kirker, moskeer, bedesteder og lignende mødesteder, hvor religion praktiseres, har i praksis en tæt sammenhæng med foreningsaktivitet – og det vil i mange tilfælde være svært at afgøre, om der er tale om en religiøs forening eller en forening, der har et etnisk, kulturelt eller politisk udgangspunkt.

Det kræver efter dansk ret ingen forudgående godkendelse at oprette en forening eller etablere en religiøs menighed. Grundlovens § 78 fastslår, at borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Genstandsfeltet for arbejdsgruppens arbejde er derfor trossamfund og religiøse foreninger i bred forstand. Det betyder således, at arbejdsgruppens arbejde omfatter følgende kategorier af trossamfund og foreninger:

- Anerkendte og godkendte trossamfund
- Trossamfund og almennyttige foreninger m.v. med et religiøst udgangspunkt godkendt efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3
- Bedesteder/moskeer/kirker organiseret som erhvervsdrivende fonde eller virksomheder
- Bedesteder/moskeer/kirker organiseret som foreninger
- Formaliseret religiøs/kulturel forening med eller uden offentligt tilskud eller brug af offentlige lokaler
- Forsamlinger med løs organisering, fx ad hoc arrangementer m.v.

Figur 1. Afgrænsning af religiøse foreninger og trossamfund



### Anerkendte og godkendte trossamfund

Anerkendte og godkendte trossamfund omfatter de trossamfund, der er anerkendt ved kongelig resolution før 1970, og de trossamfund der efter ægteskabsloven af 1969 fra den 1. januar 1970 er godkendt ved ministeriel beslutning. Godkendelsen sker af Kirkeministeriet efter indstilling fra Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund.

Én væsentlig retsvirkning af anerkendelsen eller godkendelsen som trossamfund er adgangen til at søge om stående og enkeltstående vielsesbemyndigelse for præster, imamer, forkyndere og tilsvarende embedsindehavere inden for trossamfundet. Endvidere giver anerkendelsen eller godkendelsen adgang til at søge om opholdstilladelse til udenlandske forkyndere og missionærer.

Der stilles efter gældende regler ikke krav om generelt tilsyn med et trossamfunds forvaltning af de økonomiske forhold, ligesom der ikke er krav om økonomisk gennemsigtighed, herunder fx i form af fremlæggelse af årsregnskab m.v.

Trossamfundsudvalget har som nævnt afgivet betænkning den 24. marts 2017 og har i den forbindelse stillet forslag om, at anerkendte og godkendte trossamfund fremover

skal indsende revideret regnskab til Kirkeministeriet ved ansøgning om anerkendelse<sup>1</sup> og herefter hvert tredje år med henblik på offentliggørelse på Kirkeministeriets hjemmeside. Der er i forbindelse med udvalgets arbejde ikke foretaget en nærmere vurdering af formkravene for de offentliggjorte regnskaber, herunder fx krav om specifikation af indtægterne.

Det er imidlertid væsentligt at være opmærksom på, at en lang række trossamfund ikke har ansøgt Kirkeministeriet om godkendelse som trossamfund og således ikke vil blive omfattet af de krav til regnskab m.v., som foreslås indført for anerkendte og godkendte trossamfund, jf. anbefalingerne fra Trossamfundsudvalget. Det gælder fx trossamfund og religiøse organisationer, der er organiseret som en virksomhed, fond eller forening, jf. nedenfor.

### Trossamfund og almennyttige foreninger m.v. godkendt efter ligningsloven

Det følger af ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 2, at der ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst op til visse beløbsgrænser<sup>2</sup> kan fradrages gaver og løbende ydelser, som givener har doneret til foreninger, stiftelser og institutioner m.v., hvis midlerne anvendes i almenvelgørende eller på en anden måde almennyttigt formål til fordel for en større kreds af personer.

Fradragsretten er betinget af, at foreningen eller de religiøse samfund m.v. er godkendt her i landet af SKAT eller er godkendt i et andet EU/EØS-land. Det skal af vedtægter m.v. fremgå, at formålet er almenvelgørende, dvs. at midlerne alene kan anvendes til støtte for en videre kreds af personer, som er i økonomisk trang eller har vanskelige økonomiske forhold, eller til et formål, som ud fra en i befolkningen almindeligt herskende opfattelse kan karakteriseres som nyttigt, og som kommer en vis større kreds til gode, eller at der er tale om et trossamfund. Det samme gælder overskud ved opløsning. Endvidere er det efter § 12, stk. 3, en betingelse, at midlerne kun anvendes til humanitære formål, til forskning, til beskyttelse af naturmiljøet eller til et trossamfund. Fradraget er også betinget af, at foreningen m.v. har indberettet indbetalingen til SKAT. Reguleringen er nærmere beskrevet i kapitel 4.

Det indgår i forslagene fra Trossamfundsudvalget, at godkendelse efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, på baggrund af den religiøse status alene skal kunne gives til trossamfund anerkendt efter den foreslåede trossamfundsudvalgs lov og trossamfund, der er godkendt i andre EU/EØS-lande. Trossamfund, der ikke bliver anerkendt eller i øvrigt er godkendt i et andet EU/EØS-land, vil således skulle søge om godkendelse efter de regler, der gælder for andre almenvelgørende eller almennyttige foreninger m.v. Dette indebærer, at disse trossamfund ikke kan godkendes på baggrund af den religiøse status men på anden vis skal være almennyttige eller almenvelgørende. De skal endvidere opfylde en række nærmere betingelser, som ellers er fraveget for trossamfund, fx vedr. antallet af gavegivere, størrelse på den enkelte gave og den årlige bruttoindtægt eller formue.

<sup>1</sup> Trossamfundsudvalget har bl.a. stillet forslag om at ensrette terminologien, således at der fremover anvendes begrebet "anerkendelse" om trossamfund og således, at der ikke længere skelnes mellem anerkendte og godkendte trossamfund.

<sup>2</sup> I 2017 op til 15.600 kr. for gaver og op til 15 procent af indkomsten for løbende ydelser, dog minimum 15.000 kr.



### Bedesteder/moskeer/kirker organiseret som erhvervsdrivende fonde eller virksomheder

Nogle religiøse organisationer og bedesteder er organiseret som fonde eller erhvervsdrivende fonde. Disse er dermed omfattet af den generelle regulering i fondsloven og årsregnskabsloven, jf. nærmere i afsnit 4. Det skal bemærkes, at regnskabspligt efter årsregnskabsloven ikke nødvendigvis sikrer transparens om udenlandsk støtte.

### Foreninger

En lang række religiøse organisationer og bedesteder er organiseret som en ideel forening.

Retten til fri foreningsdannelse er sikret ved grundlovens § 78, som fastslår, at borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Der er således heller ingen krav om, at foreninger skal registreres. En forening har karakter af en juridisk person, som kan erhverve rettigheder og påtage sig retligt bindende forpligtelser, men der er ingen formel definition eller regulering af en ideel forening.

Det vil i flere tilfælde også være vanskeligt at afgrænse religiøse foreninger og organisationer i forhold til andre typer foreninger. Det gælder fx nogle idræts- og spejderorganisationer, ligesom mange etniske foreninger har en mere vidtgående aktivitet, der både omfatter religiøse og mere brede kulturelle aktiviteter, jf. figur 1.

### Forsamlinger med løs organisering

Ud over foreninger, der typisk har en formel organisering med vedtægter og bestyrelse, kan der i relation til udenlandsk støtte også være tale om en række mere ad hoc prægede aktiviteter og arrangementer med et religiøst udgangspunkt.

## 2.2 Afgrænsning af økonomisk støtte

Ligesom det kan være vanskeligt at afgrænse trossamfund og religiøse foreninger, vil det i praksis også kunne være vanskeligt at afgrænse udenlandsk støtte.

Med udenlandsk støtte forstås umiddelbart overførsel af økonomisk støtte på tværs af landegrænser. Som udgangspunkt vil støtte fra bidragsydere i Danmark dermed ikke være omfattet – men i nogle situationer vil det kunne forekomme, at udenlandsk støtte fx er givet til enkeltpersoner, danske foreninger eller fonde, som derefter videregiver støtten til det pågældende formål. Det kan derfor være vanskeligt i forhold til lovgivning og eventuel retshåndhævelse at afgrænse problemstillingen entydigt til den rene overførsel fra udlandet til Danmark.

Økonomisk støtte kan også omfatte andet end rene pengeoverførsler. Der kan fx også være tale om økonomiske lån, lån af lokaler, donation af udstyr eller, at personalet direkte er ansat af eller aflønnet af udenlandsk organisation eller stat.

Man kan her i et vist omfang drage en parallel til, hvordan økonomisk støtte defineres i forhold til partistøtteloven. Her blev det i bemærkningerne (jf. Folketingstidende 1994-95, tillæg B, s. 903-904) anført, "at det er vanskeligt på en udtømmende måde præcist at angive, hvilke former for privat partistøtte, som ydes på anden måde end ved pengebeløb, der er omfattet af lovens tilskudsbegreb ... I vurderingen af, om en støtte i form af andet end pengebeløb har karakter af tilskud i lovens forstand, må bl.a. indgå, om der er tale om en ydelse, der sædvanligvis opgøres i penges værdi. Er der fx tale om en ydelse,

*som den, der leverer ydelsen, normalt tager betaling for som led i en erhvervmæssig virksomhed, eller må ydelsen på anden måde siges at substituere et pengebeløb, taler det for at betragte ydelsen som tilskud i lovens forstand.”*

I forhold til partistøttelovens afgrænsning redegøres der således i partiernes regnskaber fx også for værdien af lokaler og conferencecentre etc., der gratis eller på særlige vilkår er stillet til rådighed for partiet.

### 2.3 Hvad ved vi om omfanget af økonomisk støtte?

Som nævnt under afsnit 1.1. er der ingen registrering af omfanget af udenlandsk finansiering af religiøse foreninger og trossamfund i Danmark. Hverken i forhold til antallet af donationer eller det samlede beløb der doneres fra udlandet. Udenlandsk støtte til foreninger og trossamfund bliver ikke registreret centralt, og der er ingen forpligtelse til særskilt at indberette sådan støtte.

Støtten fra udenlandske organisationer og andre stater – både til kristne, muslimske og andre trossamfund – antages dog at have et vist omfang.

En række sager viser, at støtten fra udlandet til Danmark gives på forskellig måde. Støtten kan fx komme fra udenlandske trossamfund, fra udenlandske fonde, privatpersoner i udlandet, direkte støtte eller lån fra fremmede stater. Støtten gives både i form af en økonomisk støtte og i form af forkyndere, der er ansat og udsendt af en fremmed stat.

Der er også eksempler på dansk støtte til religiøse eller trosbaserede foreninger i udlandet. Danmark samarbejder eksempelvis på udviklingsområdet med trosbaserede udviklingsorganisationer, ligesom Danmark yder både økonomisk og anden støtte til de danske sømands- og udlandskirker.

### 2.4 Hvor kommer støtten fra?

Som det fremgår af kapitel 3 har der i mange europæiske lande været udtrykt politisk bekymring over, hvad der opfattes som problematisk støtte til visse religiøse grupper. Den tyske vicekansler udtrykte herunder i 2015 bekymring for støtte fra salafistiske organisationer i Mellemøsten<sup>3</sup>, og i Nederlandene blev der i 2015, efter ønske fra det nederlandske parlament, gennemført en forskningsbaseret undersøgelse af udenlandsk støtte til islamiske institutioner i Nederlandene. Undersøgelsen er gennemført af forskningsinstitutionen Rand Europe<sup>4</sup> og havde primært fokus på støtten fra fundamentalistiske salafistiske organisationer fra bl.a. Saudi-Arabien og Qatar og den nationale støtte til tyrkiske og marokkanske menigheder, jf. nærmere herved afsnit 3.2.3.

Europa Parlamentet har i 2013 offentliggjort en rapport om finansiel støtte fra fundamentalistiske salafistiske organisationer til uddannelse, sociale og religiøse institutioner i bl.a. Bosnien-Herzegovina. Undersøgelsen omhandler ikke støtten til øvrige vestlige lande, men konkluderer generelt, at støtten fra Mellemøsten har været stigende, og at der er behov for en debat om denne ideologiske konflikt.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> <https://www.welt.de/politik/deutschland/article149652605/Gabriel-sendet-scharfe-Warnung-an-Saudi-Arabien.html>

<sup>4</sup> [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR992.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR992.html)

<sup>5</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457136/EXPO-AFET\\_ET\(2013\)457136\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457136/EXPO-AFET_ET(2013)457136_EN.pdf)

## 3.0 Erfaringer fra nærtstående lande

### 3.1 Indledning

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppen i forbindelse med sine overvejelser skal indhente og beskrive relevante udenlandske erfaringer med kontrol med donationer fra andre lande til trossamfund med henblik på at lade det indgå i det videre arbejde.

I dette kapitel beskrives, hvilken indsigt de pågældende landes myndigheder har i religiøse og trosbaserede foreningers regnskaber, samt hvorvidt det pågældende lands myndigheder kan udøve kontrol med eller har indsigt i udenlandsk støtte ind i landet, herunder til religiøse og trosbaserede foreninger.

Arbejdsgruppen har valgt at begrænse beskrivelsen til Finland, Frankrig, Nederlandene, Norge, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig. Det skyldes, at disse lande efter arbejdsgruppens opfattelse er dem, som det er mest relevant for Danmark at indhente erfaringer fra. Beskrivelsen af udenlandsk ret og eventuel national debat bygger på oplysninger, som er indhentet via Danmarks ambassader i de pågældende lande.

### 3.2 De enkelte landes erfaringer

#### 3.2.1 Finland

De finske myndigheder har ikke nogen procedurer for overvågning eller kontrol af udenlandsk finansiering til trossamfund i Finland. Et trossamfund, der har skattepligtig indkomst, skal ifølge skattelovgivningen indsende en selvangivelse inkl. årsregnskab til skattemyndighederne. Hvis et trossamfund søger om statstilskud til brug for registreret trossamfundsvirksomhed fra Undervisnings- og Kulturministeriet, skal trossamfundet i ansøgningen vedhæfte et budget, en resultatopgørelse, en balance samt en revisor-/forvaltningsrevisionsrapport fra det forgangne regnskabsår. Trossamfundet skal også afgive en forklaring om, hvilke formål tilskuddet er blevet brugt til og i den forbindelse også indsende resultatopgørelse, balance, revisor-/forvaltningsrevisionsrapport samt evt. andre nødvendige oplysninger for tilsyn af anvendelsen af statstilskud. Pligten til at indsende disse oplysninger følger af lov om statsstilskud (688/2001). Myndighederne har ikke bemyndigelse til at forhindre donationer fra udlandet.

Ifølge partiloven (10/1969) samt lov om kandidaters valgfinansiering (273/2009) er udenlandske donationer til et parti eller en kandidat ved et valg forbudt. Privatpersoner samt internationale ligesindede politiske organisationer er en undtagelse, og deres bidrag er tilladt på samme vilkår som indenlandske bidrag. Myndighederne har ikke mulighed for at forhindre eller tilbageholde donationer, men der kan pålægges tvangs bøder, hvis et parti eller en kandidat ikke følger reglerne for offentliggørelse af finansiering. Statens revisionsmyndighed overvåger, at offentliggørelsen af finansiering opfyldes. Forbuddet mod udenlandske donationer har været i kraft i nogle år. Der ses ikke at have været tilfælde af overtrædelser indtil videre. Finansiering til partierne bliver offentliggjort på nettet og kan derfor kontrolleres af alle.

### 3.2.2 Frankrig

Donationer fra udenlandske stater og institutioner til religiøse foreninger beliggende i Frankrig er underlagt et særligt dekret. Det tilkommer staten at foretage accept eller afvisning af en donation inden for en frist på 12 måneder. Staten kan udelukkende gøre indsigelse mod donationen ud fra de i dekretet fastsatte grunde, herunder hvis foreningen mistænkes for at begå strafbare handlinger, eksempelvis terrorfinansiering eller hvidvaskning af penge.

Loven foreskriver endvidere, at enhver udenlandsk donation skal registreres hos de relevante skattemyndigheder.

Derudover afhænger religiøse foreningers forpligtelser i forhold til finansiel gennemsigtighed af, hvilken type juridisk person der er tale om. I Frankrig skelnes der således mellem tre former for juridiske personer: (1) religiøse foreninger omfattet af lov af 1905, (2) religiøse foreninger omfattet af lov af 1901, og (3) religiøse menigheder.

(1) Foreninger omfattet af lov af 1905 har til formål at udøve offentlig, religiøs tilbedelse. Foreningernes virke må ikke have et andet formål end udøvelse af religiøs tilbedelse, og foreningen må ikke undergrave den offentlige orden. Foreninger omfattet af lov af 1905 har selvstændig ejendomsret over stedet for udøvelsen af den offentlige religiøse tilbedelse og har desuden ret til skattefritagelse for ejendomsskat, planlægningskat samt gebyrer for fjernelse af skrald. Foreningerne har ikke ret til at modtage hverken direkte eller indirekte offentlig støtte.

Foreninger omfattet af lov af 1905 er forpligtet til at meddele enhver donation til den lokale præfekt (statens lokale repræsentant på regions- og departementsniveau). Meddelelsen skal indeholde foreningens regnskab for de seneste tre regnskabsår eller skattemæssige år. Præfekten kan herefter gøre indsigelse mod donationen, såfremt foreningen ikke opfylder kriterierne i henhold til lov af 1905, eller såfremt foreningen ikke er i stand til at anvende donationen i overensstemmelse med dens lovmæssige formål. Foruden forudgående årsregnskaber har foreningen pligt til at indgive oplysninger vedrørende foreningens administration.

Hvis foreningen modtager mere end 153.000 euro årligt i donationer, er foreningen forpligtet til at udarbejde et årsregnskab, der skal attesteres af en revisor og offentliggøres på Direktoratet for juridiske og administrative oplysningers (DILA) hjemmeside. Foreningerne er ligeledes underlagt revisionskontrol. Ved misbrug af donationer suspenderes enhver skattefordel tildelt foreningen. Foreningerne er tillige forpligtet til at udarbejde en årlig opgørelse over løsøre og fast ejendom. Dette skal sikre, at foreningen ikke ejer bygninger, der ikke er direkte relevante for dens formål.

Hertil kommer, at foreninger omfattet af lov af 1905 er underlagt finansiel kontrol af skatteforvaltningen og Finansministeriet.

(2) Foreninger omfattet af lov af 1901 har foruden retten til offentlig religiøs tilbedelse ret til at udføre aktiviteter af ikke-religiøs karakter, såsom velgørende, sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige aktiviteter. Foreninger omfattet af lov af 1901 har på grund af deres blandede karakter ikke mulighed for at drage nytte af ovennævnte donations og skattefordele.

I stedet har foreningerne ret til at modtage donationer og offentlige tilskud til deres ikke-religiøse aktiviteter samt til vedligeholdelse og opførelse af religiøse bygninger, forudsat at projektet er af lokal offentlig interesse.

Foreninger, der modtager mere end 23.000 euro årligt i offentligt tilskud, har pligt til at underskrive en aftale samt udarbejde en finansiel rapport, der indgives til den lokale præfekt. Såfremt foreningen modtager mere end 153.000 euro årligt i offentligt tilskud, har foreningen pligt til at udarbejde et årsregnskab, der skal attesteres af en revisor og offentliggøres på DILA's hjemmeside. Foreningerne skal endvidere offentliggøre deres støtte til de ovenfor nævnte ikke-religiøse aktiviteter. Foreningerne skal også udforme en erklæring til den lokale præfekt, der herefter vurderer, om støtten er i overensstemmelse med foreningens lovbestemte formål.

Uanset tilskuddets størrelse har alle foreninger omfattet af lov af 1901 pligt til at videreformidle oplysninger om tilskuddet til enhver myndighed, der anmoder herom. Hertil kommer, at enhver forening er underlagt finansiel kontrol af skatteforvaltningen og Finansministeriet samt revisionsrettens kontrol.

(3) Religiøse menigheder består af medlemmer, der efter at have afgivet løfte herom lever efter fastsatte regler under en religiøs autoritet. Religiøse menigheder nyder som udgangspunkt ikke de samme rettigheder som de øvrige religiøse foreninger, idet de ikke betragtes som juridiske personer. Dog kan menigheder ansøge om juridisk anerkendelse ved at indsende en erklæring til Indenrigsministeriet, der efter godkendelse i det centrale lovråd, Conseil d'Etat, vil udstede et dekret herom samt offentliggøre foreningens anerkendelse i Journal Officiel (svarende til Statstidende).

Religiøse menigheder, der har opnået en sådan juridisk anerkendelse, har ret til at modtage donationer i overensstemmelse med deres lovbestemte formål. Derudover har de ret til at skattefritage vedligeholdelse og opførelse af bygninger, der anvendes til gudstjenester, og som er åbne for offentligheden. Derudover har religiøse menigheder mulighed for skattefritagelse fra bl.a. planlægningskat og arveskat.

Religiøse menigheder, der ikke er juridisk anerkendte, er udelukkende beskyttet af reglerne for foreningsfrihed.

Juridisk anerkendte menigheder har pligt til at angive deres indtægter og udgifter, herunder donationer, samt udarbejde en oversigt over løsøre og fast ejendom. Oplysningerne indgives til den lokale præfekt. Religiøse menigheder er derudover underlagt en særlig ordning, der har til formål at beskytte donorer og deres arvinger. Religiøse menigheder skal således søge om forudgående tilladelse hos den lokale præfekt, forud for modtagelsen af enhver donation. Præfekten har herefter to måneder til at behandle donationen.

### 3.2.3 **Nederlandene**

Den nederlandske regering har forskellige muligheder for at få (finansiel) indsigt i non-profit organisationer, såsom kirker, fodboldforeninger og Røde Kors. Den mest brugte er gennem skattelovgivningen. Hvis en non-profit organisation ønsker, at donationer skal være fradragsberettigede, skal organisationen ansøge om en særlig status som en almennyttig organisation. En sådan status indebærer en forpligtelse til at offentliggøre organisationens årsregnskab. Siden den 1. januar 2016 er også religiøse institutioner

forpligtede til at offentliggøre deres regnskab. Førhen var religiøse institutioner fritaget fra denne forpligtelse.

På baggrund af en vedtagelse i det nederlandske parlament blev der i 2015 gennemført et forstudie af mulighederne for at kortlægge udenlandsk støtte til islamiske institutioner i Nederlandene. Undersøgelsen er gennemført af forskningsinstitutionen Rand Europe<sup>6</sup>. Undersøgelsen viste, at der er meget begrænset transparens i forhold til støtten fra Mellemøsten, Tyrkiet og Marokko, og at det juridisk og praktisk vil være meget kompliceret og meget ressourcekrævende at foretage en omfattende vurdering af alle godt 450 islamiske institutioner i Nederlandene. Rapporten anbefalede, at man opfordrede institutionerne til selv at sikre øget transparens og kombinere dette med en forpligtelse til at indberette udenlandsk støtte til myndighederne – eventuelt i fortrolighed.

I begyndelsen af december 2016 oplyste regeringen i et brev til parlamentets andetkammer, at regeringen overvejede supplerende tiltag. Justits- og Sikkerhedsministeriet er således blevet bedt om at se nærmere på et tidligere lovforslag, der kunne introducere en bredere forpligtelse for alle non-profit organisationer til at offentliggøre deres årsregnskaber.

Generelt er udenlandsk finansiel støtte til religiøse, sociale eller andre institutioner ikke uønsket eller ulovlig. Der opstår dog en uønsket situation, når udenlandsk finansiering ledsages af udenlandsk indblanding, der ikke stemmer overens med den demokratiske retsorden i Nederlandene, hvilket kan bidrage til anti-demokratisk adfærd og modvirke integration. Den nederlandske regering er generelt bekymret over for sådanne uønskede former for finansiering.

Udenrigsministeriet spiller en vigtig rolle for at skabe større gennemsigtighed i udenlandsk finansiel støtte til organisationer i Nederlandene. Gennem diplomatisk dialog søger man at få oplysninger om donationer til organisationer i Nederlandene. Siden 2010 og 2013 har Nederlandene på ad hoc basis modtaget oplysninger fra henholdsvis Saudi-Arabien og Kuwait vedrørende religiøse organisationer i Nederlandene, der har ansøgt om finansiel støtte i de to lande. Disse oplysninger gives dog i fortrolighed. Det nederlandske udenrigsministerium har intensiveret denne diplomatiske indsats og arbejder for at få aftaler med Golfstaterne sat i stand med henblik på at opnå mere og bedre indsigt i finansieringsstrømmenes omfang og anvendelse.

Hvis der i en særlig situation opstår mistanke om, at udenlandsk finansiering skulle være til fare for demokratiet og retsstaten eller udgøre en trussel for den nationale sikkerhed, undersøger den nederlandske efterretningstjeneste dette nærmere. Hvis der er tilstrækkeligt juridisk grundlag, kan myndighederne dog stoppe eller tilbageholde (udenlandske) donationer. Dette er tilfældet, hvis donationerne bruges til at støtte terror eller andre strafbare aktiviteter, hvis donationerne kan relateres til en terrororganisation, eller hvis der gøres brug af strafbare aktiviteter til at samle penge ind til donationerne.

Hvis der ikke er nogen trussel for den nationale sikkerhed, men der stadig er mistanke om finansieringens oprindelse, så kan kommunerne anmode om en undersøgelse. Enten via lovgivningen, der giver myndighederne mulighed for at anmode om en integritetsundersøgelse af en organisation, der anmoder om en bevilling eller modtager offentlig støtte fra de nederlandske myndigheder. Lovgivningen gælder således ikke, hvis organi-

<sup>6</sup> [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR992.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR992.html)

sationen alene modtager udenlandske donationer. En sådan undersøgelse kan også udføres af et eksternt og uafhængigt undersøgelsesinstitut. På baggrund af de indhentede oplysninger kan kommunen gå i dialog med den pågældende organisation om uønskede pengestrømme og adfærd.

### 3.2.4 Norge

Trossamfund og andre ikke-økonomiske foreninger er ikke regnskabspligtige efter regnskabsloven, med mindre de har aktiver til en værdi af over 20 millioner kroner eller et gennemsnitligt antal ansatte på over 20 årsværk. Regnskabspligtige skal sende et eksemplar af årsregnskabet, årsberetningen og revisionsberetningen til "Regnskapsregisteret". Årsregnskabet, årsberetningen og revisionsberetningen er offentlige.

Trossamfund, som modtager offentlige tilskud efter "trossamfunnsloven", skal indsende regnskab over brugen af tilskuddet – altså ikke et fuldstændigt årsregnskab. Regnskabet sendes til "Fylkesmannen". Flere trossamfund vælger at indsende et fuldstændigt årsregnskab.

Norsk ret er ikke til hinder for, at trossamfund kan modtage økonomiske donationer fra udlandet. Myndighederne har derudover ikke hjemmel til at stoppe eller inddrage donationer til trossamfund.

### 3.2.5 Spanien

Det er som udgangspunkt muligt for de spanske myndigheder at udøve kontrol med regnskaber fra trossamfund. Denne kontrol er delvis og under normale omstændigheder betinget af, at de trossamfund deltager i eller modtager en eller anden form for støtte, offentligt tilskud eller skattefordel.

I det spanske retsvæsen er der flere situationer, hvor der findes en eller anden form for offentlig kontrol med trossamfunds regnskaber.

I Spanien er det kun den katolske kirke, der modtager finansiering gennem skattesystemet. Skatteyderne har således mulighed for at tildele den katolske kirke 0,7 procent af deres indkomst. Disse midler (årligt svarende til omkring 250 millioner euro) er genstand for en årsberetning, som kirken forelægger staten. Disse midler går til at finansiere gudstjenester og lønninger til præster. Et resumé af årsberetningerne kan læses på bispesædets hjemmeside.

De trossamfund, der er indskrevet i Justitsministeriets Register over religiøse trossamfund (RER), er, når der er tale om et trossamfund, der af regeringen er erklæret for "almennyttig", forpligtiget til at aflægge årsregnskab over for det register, hvor de er indskrevet, idet de ellers vil miste den "almennyttige" status. Erklæringen om almennytte udgør en offentlig anerkendelse af trossamfundets sociale virke, og giver trossamfundet adgang til skattefordele.

Trossamfund i Spanien, der har underskrevet en samarbejdsaftale med staten, kan søge om støtte til uddannelses-, kulturelle og sociale aktiviteter ved den offentlige fond "Pluralisme og Sameksistens", henhørende under Justitsministeriet, men ikke til gudstjenester og præster. Den endelige tildeling af denne støtte er betinget af forelæggelse af dokumentation for gennemførelse af aktiviteterne. Trossamfund, der er integreret i et af de forbund, der har underskrevet aftaler med staten, har adgang til at søge fondens midler. På nuværende tidspunkt råder fonden over ca. 1 million euro til disse tilskud. På

fondens hjemmeside kan man se hvilke projekter, der har modtaget tilskud siden fondens oprettelse i 2005.

I forhold til spørgsmålet om kontrol af udenlandske donationer til trossamfund i Spanien eksisterer der ikke en egentlig kontrol udover de generelle, hvorefter det tilkommer Økonomiministeriet, Ministeriet for Industri og Konkurrenceevne samt Ministeriet for Skat og Offentlig Virke i henhold til deres respektive kompetencer at kontrollere og beskatte disse donationer, som er omfattet af reglerne om valutakontrol.

### 3.2.6 Storbritannien

Udbredelse af religion anses under Charity law i England og Wales som et velgørende formål. Det er derfor højst sandsynligt, at trossamfund og religiøse foreninger, der har udbredelse af religion som formål (og/eller andre anerkendte, velgørende formål), anses som velgørende organisationer (charities). En velgørende organisation skal være sat op udelukkende for velgørende formål og arbejde for "public benefit".

Velgørende organisationer er forpligtede til at udarbejde regnskab, årsregnskab, og – alt efter størrelse – opgive årligt afkast. Charity Commission har som tilsynsmyndighed adgang til disse informationer. Charity Commission udøver tilsyn med alle velgørende organisationer i England og Wales, uanset om de er registreret. Velgørende organisationer med en årlig indkomst på 5.000 pund eller derover skal ifølge loven registrere sig, og Charity Commission sørger for, at enhver religiøs forening/trossamfund, der møder de lovlige kriterier for registrering, bliver registreret. Der er dog undtagelser, hvor velgørende organisationer har en anden primær tilsynsmyndighed eller er lovligt fritaget fra registrering og indgivelse af regnskab (men derudover ellers er underlagt Charity law).

Der er over 32.000 registrerede, velgørende organisationer, som på deres indgivelse af årligt afkast til Charity Commission angiver at have til formål at udbrede religion, herunder både kristendom, islam, jødedom, hinduisme, sikhisme og buddhistiske trosretninger. Derudover er der også velgørende organisationer, der arbejder for flere/blandede trosretninger.

Hvad velgørende organisationer er forpligtede til at udarbejde og indgive til Charity Commission, afhænger af niveauet af deres årlige indkomst. Alle velgørende organisationer, uanset om de er registreret, skal udarbejde regnskaber og gøre dem tilgængelige efter anmodning.

Registrerede velgørende organisationer skal derudover udarbejde årsrapporter og gøre dem tilgængelige efter anmodning. Pligten til at indgive regnskaber og årsrapporten til Charity Commission gælder for alle Charitable Incorporated Organisations uanset indkomst og for alle andre registrerede velgørende organisationer, hvis årlige bruttoindkomst overstiger 25.000 pund. Årsrapport og regnskab skal indgives online, og Charity Commission gør disse offentligt tilgængelige.

Pligten til at udarbejde og indgive årligt afkast til Charity Commission gælder alle Charitable Incorporated Organisations samt alle andre registrerede velgørende organisationer, hvis årlige bruttoindkomst overstiger 10.000 pund. Hvis den årlige bruttoindkomst er under dette beløb, skal registrerede velgørehedsorganisationer udarbejde og indgive en "update form".



Ingen myndigheder i Storbritannien indsamler rutinemæssigt data om udenlandske donationer. I forhold til de velgørende organisationer, der indberetter deres indkomst, anmoder Charity Commission om en opsummerende beskrivelse af typen af indkomst, men ikke oprindelsen til eller donatoren af indkomsten. Selvom velgørende organisationer ikke er forpligtede til at angive individuelle kilder til deres donationer, skal de dog, hvis kilderne er kendte, føre et register over dem, som Charity Commission kan gennemse på forlangende.

Større velgørende organisationer er forpligtet til at give en generel beskrivelse af deres generelle indkomstkilder. Organisationerne forventes desuden at rapportere til Charity Commission om enhver mistænkelig donation. Rationalet bag er, at så snart en indtægt er modtaget af en velgørende organisation, bliver indtægten "velgørende" og omfattet af "velgørende tillid". Derfor er det op til forvalteren at sikre, at midlerne anvendes til det velgørende formål, som organisationen er bygget på.

Det bemærkes i øvrigt, at det i "The Charity SORP 2005" (Statement of Recommended Practice) fremgår, hvad et regnskab for velgørende organisationer skal indeholde. Der fremgår heri en række krav om informationer vedrørende modtagerne af organisationernes bevillinger, men kun få krav til informationer vedrørende organisationernes egne donatorer. Vedrørende bevillinger, donationer og andre indkomster er det kun en opsummerende beskrivelse og en analyse af indkomstens type, der stilles krav om. Ud fra hensyn til uforholdsmæssig bebyrdelse er det således besluttet, at rapportering om karakteren af indkomst er vigtigere end rapportering om kilden til indkomst.

Charity Commission har en række retlige beføjelser til sin disposition, der kan anvendes til at beskytte velgørende organisationer og velgørende aktiver, der er i risiko for misbrug. Man kan ikke stoppe eller tilbageholde donationer fra udenlandske kilder, men i sager, hvor man mistænker, at velgørende midler er modtaget af velgørende organisationer til anvendelse af ikke-velgørende eller ulovlige formål, herunder promovning og støtte af terror eller ekstremistiske aktiviteter, kan det komme i betragtning at anvende beføjelser til at beskytte disse midler. Fx kan man fastfryse en velgørende organisations bankkonto, pålægge en organisation ikke at foretage en specifik transaktion, pålægge en organisation ikke at skille sig af med ejendom, eller beordre enhver (indenlandsk) debitor i organisationen til ikke at foretage en betaling af gælden.

### 3.2.7 Sverige

Der skelnes i Sverige mellem tre niveauer af trossamfund. Det første niveau er trossamfund i form af frivillige foreninger. Disse betragtes juridisk som enhver anden forening, eksempelvis sportsklubber. Der er ingen krav fra statens side til, at foreninger skal rapportere sine økonomiske forhold, medmindre de har skattepligtige indkomster.

Det næste niveau er en specifik organisationsform i Sverige, som kaldes "registrerede trossamfund". Organisationsformen minder meget om en frivillig forening, men der er visse demokratiske undtagelser, herunder – af hensyn til udnævnelsesmetoden for bl.a. katolske og ortodokse præster samt visse imamer – at formanden ikke nødvendigvis skal vælges af medlemmerne. Der er ingen krav fra statens side om, at registrerede trossamfund skal rapportere sine økonomiske forhold, medmindre de har skattepligtige indkomster.

Endelig findes der trossamfund i Sverige, som modtager statsstøtte. Svensk lov kræver, at regeringen kontrollerer, at statsstøttede trossamfunds virksomhed ikke strider mod det

svenske værdigrundlag samt, at der er orden i deres økonomiske forhold. I forhold til sidstnævnte forlader man sig på revisionspåregnede årsregnskaber og stiller ikke krav om indsigt i individuelle transaktioner.

I Sverige er der ikke lovgivning imod udenlandske investeringer i eller pengeoverførsler til svenske foreninger eller trossamfund. Dette skyldes bl.a., at man i Sverige selv støtter kulturinstitutioner og svenske kirker udenlands. Dog gælder, som nævnt ovenfor, at indkomster – herunder gaver fra udenlandske donatorer – skal opgives til det svenske skattevæsen i henhold til de almindelige regler for beskatning.

Den eneste begrænsning gælder de trossamfund, som er berettiget til statslig støtte. Disse skal hovedsageligt finansieres af medlemmer bosat i Sverige. I praksis indebærer dette, at der ikke udbetales statslig støtte til trossamfund, som har store indtægter fra udlandet.

### 3.2.8 Tyskland

Permanent statsligt opsyn med religionsfællesskabers indtægter uden særlig anledning vil med stor sandsynlighed ikke være mulig i henhold til den tyske grundlov. Dog udelukker den tyske grundlov ikke sondringer mellem forskellige typer af religiøse fællesskaber, fx dem, der er registreret som offentlige organer (den katolske kirke, den protestantiske kirke, ortodokse kirker, det jødiske råd og det første muslimske religionsfællesskab, Ahmadiyya Muslim Jamaat), og andre religionsfællesskaber, der ikke er offentlige organer.

Der findes ikke skatteretlige begrænsninger for, hvor meget der kan doneres til skattebegunstigede og offentlige ("almennyttige") organisationer og til politiske partier i henhold til partilovgivningen. Det spiller her ingen rolle, om bidraget kommer fra ind- eller udland.

For almennyttige organisationer gælder det, at organisationens forretningsførelse udelukkende og umiddelbart skal leve op til de formål, der har opnået skattebegunstigelse, og imødekomme de bestemmelser i vedtægterne, som var en forudsætning for at opnå skattefordelene. Organisationen skal ved korrekt regnskabsførelse af indtægter og udgifter kunne dokumentere, at dens forretningsførelse modsvarer disse krav. I øvrigt gælder de almindelige skatteretlige bogførings- og regnskabskrav også for almennyttige organisationer. De er bl.a. forpligtet til at redegøre for deres indtægter ved en regnskabsopgørelse eller en oversigt over indtægter og udgifter.

Der findes ikke en almen forpligtelse til transparens med udenlandske donationer for almennyttige organisationer.

### 3.2.9 Østrig

Religiøse fællesskaber i Østrig kan være indrettet på forskellige juridiske måder, hvortil der gælder forskellige regler. Der skelnes således mellem små og store foreninger, bekendelsessamfund samt ved lov anerkendte kirker og trossamfund.

Der gælder ikke krav om offentliggørelse af årsregnskaber for foreninger og bekendelsessamfund.

Den katolske og evangeliske kirke offentliggør frivilligt deres årsregnskaber. Såfremt kirkerne er involveret i erhvervsdrivende aktiviteter, er kirkerne omfattet af reglerne for

erhvervsdrivende, herunder regler, som omhandler offentliggørelse af årsregnskaber. De øvrige ved lov anerkendte kirker og trossamfund offentliggør ikke deres årsregnskaber.

Midler, som trossamfund anvender som led i trossamfundets sædvanlige virke til tilfredsstillelse af sine medlemmers religiøse behov, må kun være tilvejebragt fra indlandet. Dette gælder for alle trossamfund.

Østrig har siden 1912 – hvor Østrig-Ungarn med annektering af Bosnien-Herzegovina fik en større muslimsk befolkningsandel – haft en særlig lov ("Islamgesetz")<sup>7</sup>, der regulerer islams status som anerkendt trossamfund i Østrig. Loven regulerer betingelserne for anerkendelsen og giver samtidig det muslimske mindretal en række rettigheder i forhold til fx frihed til fredagsbøn, særlige religiøse fridage og uddannelser af imamer. Det østrigske parlament vedtog i 2015 en ændring af loven, der bl.a. indebar et forbud mod, at anerkendt muslimsk trossamfund modtager løbende støtte fra udlandet til trossamfundets drift, jf. ovenfor.

I forhold til det generelle forbud mod udlandsfinansiering er en række begreber blevet nærmere fastlagt af den østrigske forvaltning. Midler skal således forstås bredt og omfatter således alle fordele af værdi, herunder immaterielle genstande. Sædvanlig virke skal forstås som handlinger, der er tvingende forbundet med religionen, herunder gudstjeneste og religionsundervisning.

Religiøse behov skal forstås i overensstemmelse med det pågældende religionsfællesskabs lære og vil typisk omfatte gudstjenestelige handlinger. Finansieringen heraf, såsom lokaler, personale og religiøse genstande, skal således finansieres af midler fra indlandet. Ved indland skal der skelnes mellem fysiske og juridiske personer. Ved fysiske personer gælder det, at den pågældende persons sædvanlige ophold er afgørende. Statsborgerskab spiller ingen selvstændig rolle. For juridiske personer er det afgørende, hvor den pågældende person eller personens ledelse har sit sæde.

I forhold til hvorledes midlerne er blevet tilvejebragt, er det afgørende, om der er tale om mindre engangsbeløb eller regelmæssige betalinger, som driften af trossamfundet er afhængig af. Såfremt driften af det pågældende trossamfund afhænger af beløb fra udlandet, vil støtten som udgangspunkt være i strid med forbuddet.

### 3.3 Arbejdsgruppens bemærkninger

Som det fremgår af ovenstående afsnit, har der i flere nærtstående lande været diskussion om og fokus på udenlandsk støtte til trossamfund og religiøse organisationer. Der er dog kun få lande, der har en egentlig regulering heraf, og det kan umiddelbart være vanskeligt at overføre de modeller, der er indført i enkelte lande, på danske forhold, da de respektive reguleringer dels kan være knyttet op på særlige begunstigelser, som gives til konkrete trossamfund, dels er baseret på de enkelte landes særlige statsretlige konstruktioner.

<sup>7</sup><https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009124>

## 4.0 Eksisterende regulering i forhold til forebyggelse af hvidvaskning og terrorfinansiering

I dette kapitel gives en kort gennemgang af den omfattende regulering, der allerede er gennemført i forhold til forebyggelse af hvidvaskning og terrorfinansiering. Herudover beskrives bestemmelsen i straffelovens § 114 i, der generelt kriminaliserer modtagelse af økonomisk støtte fra terrororganisationer.

### 4.1 Fysisk overførsel af likvide midler

Pengeoverførsel fra udlandet er reguleret på en 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.

Det fremgår af toldlovens § 23, stk. 4, at personer, der rejser ind i, ud af eller er i transit i Danmark, og som medbringer over 10.000 euro i likvide midler, skal angive det medbragte beløb til SKAT.

I praksis foretages de fleste pengeangivelser ved, at den rejsende indleverer en udfyldt blanket til SKAT i forbindelse med ind- eller udrejse. De udfyldte blanketter samles i SKATs enhed Døgentjenesten, hvorfra der løbende foretages indberetninger af de indsamlede oplysninger til EU samt til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (herefter benævnt SØIK).

Når blanketten indleveres til SKAT, foretager den modtagende enhed i SKAT (fx Ankomsthallen i Kastrup Lufthavn) en risikovurdering af, hvorvidt det angivne beløb skal kontrolleres – dvs. om den rejsende skal anmodes om at fremvise det medbragte beløb således, at SKAT kan sikre sig, at der er overensstemmelse mellem det medbragte og det angivne beløb.

Herudover foretages der stikprøvekontroller – primært med henblik på at afsløre uangivne beløb, der føres ud af landet. Intensiteten og hyppigheden af disse kontroller fastsættes ud fra en løbende risikovurdering sammenholdt med ressourcetsituationen.

Årsagen til, at der især fokuseres på udførsel (og ikke indførsel) af likvide midler, er, at det primære formål med kontrollen er at afsløre beløb, der stammer fra kriminalitet eller skal bruges til finansiering af terror. Sådanne pengestrømme vil som regel gå ud af landet og ikke ind i landet.

Det skal tilføjes, at toldloven også har en anden bestemmelse, der regulerer kontrol med større pengebeløb. Lovens § 10 a pålægger således juridiske eller fysiske personer at anmelde til SKAT, hvis de forsender eller modtager uledsagede forsendelser af likvide midler – fx penge sendt med post eller kurer – svarende til værdien af min. 75.000 kr. ud af eller ind i Danmark. Også i forhold til disse pengestrømme kan SKAT kontrollere angivne forsendelser samt foretage stikprøvekontroller i relation til fx forsendelser fra bestemte lande.

Endvidere giver toldlovens § 83, stk. 2, hjemmel til at tilbageholde penge, hvis der er mistanke om kriminelle aktiviteter, og efter toldlovens § 79, stk. 3, er der mulighed for bødesanktioner ved manglende selvangivelse.

## 4.2 Elektronisk pengeoverførsel

Elektronisk overførsel, der sker via finansielle virksomheder som banker og pengeoverførselsinstitutioner, er bl.a. reguleret i pengeoverførselsforordningen og i hvidvaskloven, jf. nedenfor. 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.

### Boks. 4.1. *Sådan foregår kontrol af bank- og pengeoverførsler*

Den finansielle regulering af bank og pengeoverførsler følger af EU-regulering. EU-reguleringen pålægger pengeinstitutter og andre finansielle virksomheder en undersøgelses- og underretningspligt. Dette skal forhindre kriminelle i at misbruge det finansielle system til at hvidvaske udbytte opnået ved kriminalitet og terrorfinansiering.

#### ***Hvad skal bankerne/bureauerne kontrollere, og hvem får oplysningerne?***

I henhold til den finansielle regulering har virksomhederne en pligt til at undersøge mistænkelige transaktioner, legitimere og overvåge kundeforholdet, medsende informationer om betaleren i alle led ved pengeoverførelser og sikre, at de krævede oplysninger er medsendt.

Virksomhederne skal stille oplysninger til rådighed for og har en underretningspligt til SØIK. Derudover kan oplysningerne videregives til politiet samt øvrige relevante myndigheder.

#### ***Identifikation af afsender***

En vigtig del af reguleringen er kundekendskabskravet. Det betyder, at fysiske personer skal legitimere sig ved navn, adresse og cpr-nr. Juridiske personer skal identificere sig ved navn, adresse, cvr-nr. og virksomhedens reelle ejere. Informationer om betaleren omfatter betalers navn, adresse og kontonummer.

#### ***Identifikation af modtager***

Med den nye pengeoverførselsforordning, jf. afsnit 4.2.2., stilles der krav om, at betalingsmodtagerens navn og kontonummer skal medsendes.

#### 4.2.1 Hvidvaskloven

Hvidvasklovens overordnede formål er at indføre foranstaltninger, der skal søge at forhindre hvidvask af udbytte fra kriminelle handlinger samt finansiering af terrorisme. Dette sker ved at begrænse mulighederne for misbrug af det finansielle system og ved at lette politiets efterforskning af kriminalitet, herunder terrorisme og økonomisk kriminalitet. Den gældende lov er en implementering af 3. hvidvaskdirektiv og indeholder regler vedrørende pengeoverførselsforordningen.

Hvidvaskloven omfatter både finansielle virksomheder, fx banker, realkreditinstitutter, forsikring- og pensionsinstitutter og pengeoverførselsvirksomheder m.v. samt en række ikke-finansielle virksomheder, fx revisorer, advokater eller vekselkontorer. De personer og virksomheder, som er omfattet, er i kraft af deres aktiviteter og håndtering af transaktioner udsat for en risiko for at blive misbrugt af kriminelle til hvidvask af udbytte fra kriminelle handlinger eller finansiering af terrorisme.

Hvidvaskloven stiller en række krav til de omfattede virksomheder, hvorigennem de skal håndtere risikoen for at blive udnyttet til hvidvask af kriminelt udbytte eller terrorfinansiering. Dette indebærer bl.a., at virksomhederne skal undersøge mistænkelige transaktioner med det formål at fastslå, om der er mistanke eller rimelig grund til at formode, at disse har eller har haft tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme.

Der stilles også krav om, at virksomhederne skal kende deres kunder, hvilket indebærer, at kunderne skal legitimeres, og at kundeforholdet løbende skal overvåges. Derudover er der krav om skriftlige, interne regler for de væsentligste områder, der skal udarbejdes med udgangspunkt i virksomhedens risiko for at blive udsat for hvidvask eller terrorfinansiering, herunder hvordan man håndterer virksomhedens kunder.

Regeringen har i efteråret 2016 fremsat nyt forslag til hvidvaskloven, der implementerer dele af 4. hvidvaskdirektiv. Med det nye lovforslag foreslås det bl.a., at reglerne ændres fra at være primært regelbaseret til at blive mere risikobaseret. Derudover indebærer lovforslaget, at der stilles skærpede krav til kunder, som defineres som politisk eksponerede personer (PEP'er), samt at udbydere af spil bliver omfattet af anvendelsesområdet. Loven forventes at træde i kraft den 26. juni 2017.

Hvis en virksomhed eller person har mistanke om eller rimelig grund til at formode, at en transaktion, midler eller en aktivitet har eller har haft tilknytning til hvidvask af udbytte fra kriminelle handlinger eller finansiering af terrorisme, skal denne underrette SØIK. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at der ikke er tale om en politianmeldelse. SØIK behandler heller ikke underretninger som politianmeldelser. SØIK analyserer underretningerne og vurderer, om sager skal videresendes til politiet. Underretninger om finansiering af terrorisme oversendes til PET og andre myndigheder som SKAT og tilsynsmyndigheder.

Finanstilsynet fører tilsyn med de finansielle virksomheders overholdelse af hvidvaskloven. Erhvervsstyrelsen fører tilsyn med udvalgte ikke-finansielle virksomheder, fx revisorer, og Advokatsamfundet fører tilsyn med advokaterne. Såfremt de omfattede virksomheder ikke overholder bestemmelser i hvidvaskloven, kan de ifalde administrative sanktioner som fx påtale og påbud. Langt størstedelen af bestemmelserne i hvidvasklo-

ven er yderligere strafbelagt, hvorefter overtrædelser kan straffes med bøde og i meget grove tilfælde fængselsstraf.

#### 4.2.2 Pengeoverførselsforordningen

Formålet med pengeoverførselsforordningen (FOR 1781/2006) er at begrænse hvidvask og terrorfinansiering ved at sikre, at pengeoverførsler kan spores i alle led og dermed lette efterforskningen af en kriminel handling.

Pengeoverførselsforordningen gælder for alle betalingsformidlere – typisk betalingstjenesteudbydere, dvs. banker, valutavekslingsvirksomhed, onlinetjenester såsom Pay-pal og pengeoverførselsvirksomheder.

Pengeoverførselsforordningen fastsætter regler om, at informationer om betaleren skal medsendes ved elektroniske betalingsoverførsler (inklusive hvor betalingen af betaler foretages kontant, fx hos en pengeoverførselsvirksomhed). Forordningen gælder bl.a. ikke for betaling for varer og tjenester med betalingskort eller overførsler med e-penge under €1.000.

Forordningen fastslår, at informationer om betaleren skal medsendes i alle led ved pengeoverførsler for at bidrage til bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terror inden for EU, uanset hvilken valuta overførslen foretages i, dog med en række undtagelser, fx korttransaktioner, betaling med kredit- og debitkort for levering af varer og tjenesteydelser med visakort, Dankort m.v.

Oplysninger om betaler skal omfatte navn, adresse og kontonummer. I stedet for adressen kan dog fx anvendes cpr-nr., fødselsdato og -sted eller kundeidentifikationsnummer. Oplysningerne skal kontrolleres af afsendende betalingsformidler på baggrund af uafhængige og troværdige kilder.

Modtagende betalingsformidler har pligt til at sikre, at de krævede oplysninger er medsendt – og skal i modsat fald enten afvise overførslen eller udbede sig de manglende oplysninger. Oplysningerne om afsender skal opbevares i fem år.

Ved betalinger inden for EU er kravet blot, at informationer om betalers kontonummer eller en ”entydig identifikator”, der muliggør sporing af transaktionen tilbage til betaler, medsendes.

Endelig giver forordningen mulighed for en række nationale undtagelser. Danmark har bl.a. valgt muligheden i forordningen for at afvige kravet ved indenlandske (inklusive Grønland og Færøerne) pengeoverførsler i forbindelse med køb af varer og tjenester, når beløbet ikke overstiger €1.000. Derudover finder kravene ikke anvendelse på pengeoverførsler under €150 til organisationer med et almennyttigt formål.

Pengeoverførselsforordningen erstattes med virkning fra 26. juni 2017 af 2. pengeoverførselsforordning.

Revisionen betyder, at anvendelsesområdet for forordningen udvides, da bl.a. undtagelsen for overførsler med e-penge begrænses til de tilfælde, hvor der betales for varer og tjenester. Det nævnes specifikt, at kravene gælder, hvis betalingskort, e-penge m.m. anvendes til person-til-person-pengeoverførsler.

Betalers betalingsformidler skal ifølge den reviderede forordning medsende både information om betaler som defineret ovenfor, samt betalingsmodtagers navn og kontonummer. Tilsvarende ændres betalingsmodtagers betalingsformidlers forpligtelse til at sikre, at informationer om betalingsmodtager er medsendt.

Forordningen ændres desuden således, at "mellembetalingsformidlere" også er omfattet af kravene til at sikre sig, at informationerne er medsendt samt at medsende disse ved viderefremidling. En mellembetalingsformidler er en betalingsformidler, der hverken er betalers eller betalingsmodtagers betalingsformidler, men som modtager og videresender en pengeoverførsel på dens vej mellem betaler og betalingsmodtager.

Oplysninger om pengeoverførsler skal stilles til rådighed for SØIK's analyser, politiet samt øvrige relevante myndigheder som SKAT i forbindelse med efterforskning og kontrol.

Udvalgte bestemmelser i pengeoverførselsforordningen er strafbelagt. Der henvises til afsnittet vedrørende overtrædelser af hvidvaskloven ovenfor.

#### 4.2.3 Register over reelle ejere

Folketinget vedtog den 16. marts 2016 L262 om indførelse af register over reelle ejere. Reglerne om reelle ejere skal sikre, at Danmark lever op til sine internationale forpligtelser (4. hvidvaskdirektiv) og skal desuden bidrage til at styrke bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering.

Fonde er pr. definition selvejende og har derfor ikke ejere. Reelle ejere er dog ikke nødvendigvis ejere i ordets egentlige forstand, men derimod fysiske personer, som på den ene eller den anden måde kontrollerer fonden eller får tildelt en vis andel af midler fra fonden.

Bestyrelsen i en erhvervsdrivende fond er altid at betragte som reelle ejere. Derudover vil særligt begunstigede personer, der nyder godt af fondens uddelinger, eller den gruppe personer, i hvis hovedinteresse fonden er oprettet eller fungerer, efter en konkret vurdering også kunne betragtes som reelle ejere.

Registeret for reelle ejere, der forventes taget i brug i 1. halvår 2017, vil indeholde oplysninger om navn og adresse på de reelle ejere. Registeret vil ikke indeholde oplysninger om donationer og øvrige tilskud, som en erhvervsdrivende fond modtager.

Manglende registrering i registeret for reelle ejere er bødebelagt. Både fonden og fondens ledelse kan idømmes bødestraf ved manglende registrering.

Ud over erhvervsdrivende fonde er kapitalselskaber, virksomheder med begrænset ansvar, I/S og K/S, finansielle virksomheder, europæiske virksomhedsformer, ikke erhvervsdrivende fonde og visse foreninger også omfattet af reglerne om registrering af reelle ejere.

Enkeltmandsvirksomheder, personlige mindre virksomheder (PMV), selvstændige offentlige virksomheder (SOV), frivillige foreninger, og virksomheder, der har ejerandele optaget til handel på et reguleret marked, er ikke omfattet af reglerne om registrering af reelle ejere.



### 4.3 Regler om indefrysning

Finansielle sanktioner i form af indefrysning af midler indebærer, at pengemidler og økonomiske ressourcer, som besiddes eller ejes af de personer eller enheder, som er omfattet af restriktionerne, som beskrevet nedenfor, ikke længere må være til fri rådighed for disse.

Herudover betyder indefrysning, at man ikke må stille pengemidler m.v. til rådighed for de personer og virksomheder, som er omfattet af EU's forordninger om sanktioner mod lande uden for EU og mod personer, der har en forbindelse til terrorisme. Disse personer og virksomheder er opført i en EU-database.

Pligten til at foretage indefrysning påhviler alle i Danmark, herunder virksomheder, foreninger og andre, som er omfattet af hvidvaskloven.

Det internationale samfund kan vedtage sanktioner mod bestemte personer eller mod lande, der overtræder internationale konventioner og aftaler. Det kan fx være personer, der kan forbindes til terrorisme eller lande, der bryder menneskerettighederne, brud på våbenhviler eller udvikling af ulovlige atomprogrammer

FN's Sikkerhedsråd vedtager sanktioner i form af sikkerhedsrådsresolutioner. Sanktionerne kan være gældende over for både lande, individer og juridiske enheder.

Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) giver EU grundlag for at iværksætte sanktioner over for tredjelande og individer, herunder både fysiske og juridiske personer samt grupperinger.

Der er tale om et tosporet sanktionsregime, idet EU for det første gennemfører sanktioner, som er vedtaget af FN's sikkerhedsråd i medfør af FN-pagtens kapitel VII, og for det andet iværksætter selvstændige sanktioner (autonome EU-sanktioner). EU kan også vælge at supplere en FN-sanktion med en autonom EU-sanktion og dermed gå videre end FN i sanktioneringen.

Økonomiske sanktioner som indefrysning og handelsrestriktioner gennemføres i EU via en rådsforordning. Rådsforordningen er direkte gældende for individer og virksomheder i EU fra datoen for offentliggørelse i EU-Tidende, medmindre andet fremgår af forordningen.

Erhvervsstyrelsen administrerer reglerne om indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer.

### 4.4 Straffelovens § 114 i

Ved lov nr. 642 af 8. juni 2016 blev straffelovens § 114 i indsat. Loven trådte i kraft den 1. juli 2016. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*"§ 114 i. Den, der fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, modtager økonomisk støtte i penge eller andre ydelser til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet, straffes med fængsel indtil 6 år."*

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, at der ikke er indikationer på, at dette aktuelt forekommer i større omfang i Danmark.

Bestemmelsen vil fx finde anvendelse på den, der modtager økonomisk støtte fra en terrororganisation til brug for oprettelse eller drift af en moske eller en skole her i landet. Bestemmelsen vil alene omfatte forsætlige forhold, og for at kunne straffes skal modtageren således have forsæt med hensyn til, at den økonomiske støtte stammer fra en terrororganisation m.v.

Bestemmelsen omfatter modtagelse af økonomisk støtte i penge eller andre ydelser fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a (terrorisme m.v.). Modtagelse af økonomisk støtte fra en enkeltperson, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger, er således ikke omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Bestemmelsen omfatter økonomisk støtte, der gives "til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet". Eksempler herpå kan være enkeltstående arrangementer såsom gedefester, koncerter, foredrag, gudstjenester m.v. Hvis et sådant arrangement afholdes i regi af en eksisterende eller kommende institution eller virksomhed, vil der i givet fald være tale om økonomisk støtte til denne institution eller virksomhed. Hvis et sådant arrangement derimod afholdes uden forbindelse til en eksisterende eller kommende virksomhed, vil der i givet fald være tale om økonomisk støtte til lignende formål.

Det er uden betydning, hvor i verden den økonomiske støtte – være sig i kontanter, naturalier, bankoverførsler eller andet – rent faktisk modtages, når blot den økonomiske støtte skal bruges her i landet.

Både private og offentlige institutioner og virksomheder er omfattet, og ejerformen og institutionens eller virksomhedens juridiske form har ikke betydning. Det er således uden betydning, om institutionen eller virksomheden ejes og/eller drives i regi af eksempelvis et selskab, en fond, en forening, en offentlig myndighed, i et samvirke mellem flere fysiske eller juridiske personer eller af en enkeltperson. Som eksempler på institutioner kan nævnes sociale institutioner (fx en børnehave eller et plejehjem), uddannelsesinstitutioner (fx en friskole), institutioner inden for fritidslivet (fx en idrætsklub, en spejderklub eller en ungdomsklub), kulturelle institutioner (fx et bibliotek, en biograf eller et forsamlingshus), sundhedsmæssige institutioner (fx en sundhedsklinik eller et lægehus), humanitære institutioner (fx en nødhjælpsorganisation) og religiøse institutioner (fx en frikirke eller en moske). Virksomheder omfatter alle erhvervsvirksomheder, herunder eksempelvis medievirksomheder (fx en avis, et forlag eller en radio- eller tv-station) og udbydere af internettjenester (fx en udbyder af et socialt internetmedie). Det er ikke et krav, at virksomheden drives med økonomisk fortjeneste for øje.

I forbindelse med en straffesag om modtagelse af økonomisk støtte fra en terrororganisation vil sagen som udgangspunkt være offentlig.

Overtrædelse af straffelovens § 114 i straffes med fængsel indtil seks år. Der ses endnu ikke at være trykt retspraksis om overtrædelse af straffelovens § 114 i.

## 5.0 Regulering af trossamfund, fonde og foreninger

Kapitlet indledes med en kort beskrivelse af rammerne for anerkendte og godkendte trossamfund, herunder de forslag der er fremsat af Trossamfundsudvalget.

Uden for feltet af anerkendte og godkendte trossamfund findes et betydeligt antal religiøse sammenslutninger, der er organiseret som foreninger, fonde, erhvervsdrivende fonde eller lignende. Der er i dette kapitel derfor kort redegjort for den regulering, sådanne organisationer vil være omfattet af i forhold til fx stiftelse og regnskab m.v.

Herudover redegøres der i kapitlet kort for relevante retsregler i sektorlovgivningen, herunder udmøntning af initiativer i aftalen om religiøse forkyndere af 31. maj 2016, samt reguleringen af udenlandske personer og organisationers erhvervelse af fast ejendom i Danmark. Herudover beskrives relevante dele af lovgivningen i tilknytning til offentlige indsamlinger, friskoler og folkeoplysning.

### 5.1 Regulering der er knyttet til anerkendte og godkendte trossamfund

Som det fremgår af afsnit 2, er der i dag ca. 160 anerkendte og godkendte trossamfund i Danmark. Kirkeministeriets godkendelse af trossamfund indebærer, at trossamfund får mulighed for at ansøge om vielsebemyndigelse til trossamfundets præster. Trossamfund kan herudover efter bestemmelser i ligningsloven søge om godkendelse med henblik på fradragsret for gaver og løbende donationer, ligesom der i udlændingeloven er særlige bestemmelser om opholdstilladelse til forkyndere i anerkendte og godkendte trossamfund.

Nedenfor beskrives, hvilken adgang der i dag er til deres regnskaber, og de forslag herom, der er fremsat af Trossamfundsudvalget.

#### 5.1.1 Formål

I dag føres der ikke et generelt tilsyn med trossamfundenes forhold, og der er ikke fra praksis eksempler på, at et trossamfund har fået tilbagekaldt sin godkendelse mod trossamfundets ønske. Der stilles således heller ikke ved godkendelsen af et trossamfund krav om efterfølgende indberetning af ændrede forhold som eksempelvis et faldende medlemstal, ændrede vedtægtsforhold eller af regnskaber m.v.

Praksis har været, at der primært har været kontakt med trossamfundene, når disse selv har henvendt sig, fx hvor disse har ønsket at få udstedt en ny vielsebemyndigelse. Betingelserne for godkendelse af trossamfundet er derfor som udgangspunkt alene blevet kontrolleret i forbindelse med trossamfundets godkendelse, hvilket typisk falder sammen med den første ansøgning om en konkret vielsebemyndigelse. Regnskabsafleggelse og kravene hertil bliver derfor også kun påset ved trossamfundets ansøgning om godkendelse og vielsebemyndigelse.

Tilsynet i forhold til godkendte trossamfund kan således siges primært at være knyttet til de forhold, som indgår i Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfunds behandling og vurdering af en sag om godkendelse som trossamfund, og som relaterer sig til en meddelt vielsebemyndigelse.

På samme måde er der heller ikke i den gældende lovgivning opstillet krav om generelt tilsyn med et trossamfunds forvaltning af de økonomiske forhold endside krav om økonomisk gennemsigtighed i form af offentliggørelse af årsregnskaber og eventuelle bidragsydere eller lignende.

### 5.1.2 Hvad reguleres

Trossamfundsudvalget foreslår, at der indføres en bestemmelse om, at et anerkendt eller godkendt trossamfund skal give Trossamfundsregistret, der forventes administreret af Kirkeministeriet, meddelelse om ændringer i en række forhold vedrørende trossamfundet, herunder navn og hjemsted for trossamfundet, antal myndige medlemmer af trossamfundet, trossamfundets vedtægter, samt navn og adresse på den i forhold til Trossamfundsregistret ansvarlige kontaktperson.

Herudover skal anerkendte og godkendte trossamfund give Trossamfundsregistret meddelelse om væsentlige ændringer i den tekst, som udtrykker, beskriver eller henviser til trosgrundlaget eller læretraditionen i trossamfundets religion og dokumentation eller beskrivelse af trossamfundets ritualer.

Som et supplement til denne indberetningspligt foreslås det, at Kirkeministeriet hvert tredje år på eget initiativ skal indhente oplysninger fra alle anerkendte og godkendte trossamfund om, hvorvidt der er sket ændringer i de forhold, som er opregnet ovenfor.

Trossamfundsudvalget foreslår også, at der indføres en mulighed for, at Kirkeministeriet ved besøg hos trossamfundet rent undtagelsesvis kan anmode om at få forelagt en fortegnelse over trossamfundets myndige medlemmer.

Derudover foreslås det, at et anerkendt eller godkendt trossamfund hvert tredje år skal indsende det seneste årsregnskab eller en anden revideret oversigt til Kirkeministeriet med henblik på offentliggørelse på Trossamfundsregistrets hjemmeside. Trossamfundsudvalget har ikke forholdt sig til de nærmere regnskabskrav, herunder i hvilket omfang der skal kræves specifikation af indtægter m.v. eller krav om specifikation af eksterne donationer.

### 5.1.3 Hvem er omfattet af den foreslåede regulering

Forslaget omfatter alle anerkendte og godkendte trossamfund.

### 5.1.4 Transparens

Med kravet om at anerkendte og godkendte trossamfund skal give meddelelse til Trossamfundsregistret om ændringer i en række forhold vedrørende trossamfundet, herunder navn og hjemsted for trossamfundet, antal myndige medlemmer af trossamfundet, trossamfundets vedtægter, regnskab samt navn og adresse på den i forhold til Trossamfundsregistret ansvarlige kontaktperson, sikres det, at anerkendte og godkendte trossamfund – også efter deres anerkendelse eller godkendelse – er forpligtet til at give meddelelse om ændrede forhold. Det vil give mulighed for at føre et udvidet tilsyn med trossamfundene, som vil skabe mere åbenhed og gennemsigtighed om trossamfundenes organisering og virksomhed.

### 5.1.5 Kontrolmuligheder

Den nye regulering, der foreslås af Trossamfundsudvalget, lægger op til at lovfæste et krav om, at anerkendte og godkendte trossamfund skal give meddelelse om ændringer vedrørende navn og hjemsted for trossamfundet, antal myndige medlemmer af tros-

samfundet, trossamfundets vedtægter og navn og adresse på den i forhold til Trossamfundetsregisteret ansvarlige kontaktperson samt oplysninger om væsentlige ændringer i den tekst, som udtrykker, beskriver eller henviser til trosgrundlaget eller læretraditionen i trossamfundets religion og trossamfundets centrale ritualer.

Som et supplement til denne indberetningspligt for anerkendte og godkendte trossamfund vil Trossamfundetsregisteret hvert tredje år på eget initiativ indhente oplysninger fra alle anerkendte og godkendte trossamfund om, hvorvidt der er sket ændringer i de forhold, som er omfattet af trossamfundets oplysningspligt. Hermed sikres, at ændringerne bliver registeret i Trossamfundetsregisteret – uanset om trossamfundene på eget initiativ giver meddelelse herom. Derudover foreslås det at give Kirkeministeriet adgang til ved besøg hos trossamfund at få indsigt i en fortegnelse over trossamfundets myndige medlemmer. Af historiske grunde gives indsigten alene ved besøg hos trossamfundet og ikke ved indsendelse af oplysninger. Det er en forudsætning, at muligheden for indsigt i en samlet fortegnelse over medlemmerne kun bruges ganske undtagelsesvist. Dette kan fx være tilfældet, hvor Kirkeministeriet bliver opmærksomt på, at trossamfundets medlemstal er faldet væsentligt, og hvor man ved indsigt i en fortegnelse over trossamfundets myndige medlemmer vil kunne få be- eller afkræftet, om trossamfundet stadig lever op til kravet om medlemstal.

### 5.1.6 Sanktionsmuligheder

Det er hensigten, at en ny regulering skal skabe mere åbenhed og gennemsigtighed om trossamfundenes økonomi og organisation.

Med en øget gennemsigtighed vil det ressortansvarlige ministerium, aktuelt Kirkeministeriet, få nemmere ved at føre tilsyn med trossamfundene og dermed, på baggrund af de indsendte oplysninger, være i stand til at vurdere, om trossamfundene stadig opfylder de på ansøgningstidspunktet foreliggende forudsætninger for en anerkendelse eller godkendelse.

Er dette ikke tilfældet, vil kirkeministeren kunne tilbagekalde en anerkendelse som trossamfund. En tilbagekaldelse kan fx ske, når de på ansøgningstidspunktet foreliggende forudsætninger for anerkendelse ikke længere er til stede, eller trossamfundet ikke opfylder de i loven fastsatte forpligtelser. En anerkendelse vil endvidere kunne tilbagekaldes, hvis trossamfundet, i forbindelse med dets manglende opfyldelse af de fastsatte forpligtelser, har udvist svig.

Vurderingen af, om anerkendelsen eller godkendelsen af trossamfundet skal tilbagekaldes, skal bl.a. ske i lyset af den forvaltningsretlige proportionalitetsgrundsætning. Fx vil mindre udsving i medlemstallet, hvorved det i en kortere periode kommer under minimumsgrænsen på 50 medlemmer, som udgangspunkt ikke i sig selv udløse en tilbagekaldelse af anerkendelsen.

Bortset fra tilfælde, hvor trossamfundet har udvist svig, skal Kirkeministeriet inden en eventuel afgørelse om tilbagekaldelse af anerkendelsen eller godkendelsen give trossamfundet mulighed for, inden for en frist på seks måneder, at afhjælpe den manglende opfyldelse af trossamfundets forpligtelser, herunder manglende besvarelse af ministeriets henvendelser, såfremt dette er muligt. I tilfælde af tilbagekaldelse af et trossamfundets anerkendelse bortfalder hermed de retsvirkninger, der følger af anerkendelsen.

## 5.2 Regulering der er knyttet til andre trossamfund og foreninger, der modtager en særskilt begunstiging

### 5.2.1 Godkendelse efter ligningsloven §§ 8 A og 12, stk. 3.

Med reglerne i ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 2, kan yderen få fradrag for bidrag i form af gaver og løbende ydelser til almenvælgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund m.v. På denne måde begunstiges yderen i skattemæssig sammenhæng, fordi der doneres penge til formål, der anses for at være almenvælgørende eller på anden måde almennyttigt. Bidrag til trossamfund er omfattet af reglerne, fordi trossamfund anses for at have et almennyttigt formål.

### 5.2.2 Hvad reguleres

I bestemmelserne hjemles fradragsret for yderen af bidrag op til et vist beløb. Fradraget er bl.a. betinget af, at den forening m.v., der ydes bidrag til, er godkendt af SKAT, som hvert år offentliggør en liste over godkendte foreninger m.v. Endvidere skal det godkendte trossamfund m.v. foretage indberetning af de enkelte bidrag, for at den, der yder bidrag, kan få fradrag.

De nærmere betingelser for godkendelse efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, er fastsat af SKAT ved bekendtgørelse nr. 282 af 26. marts 2014 om godkendelse m.v. efter ligningslovens § 8 A og § 12, stk. 3 af almenvælgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund m.v. her i landet eller i et andet EU/EØS-land. Betingelserne skal sikre, at foreningerne m.v. er almenvælgørende eller almennyttige, og at der er tale om organisationer af en vis størrelse og ikke blot en uformel kreds af enkeltpersoner.

Trossamfund m.v., herunder en kreds af trossamfundsmedlemmer (menighed), kan godkendes, hvis det primære formål er gudsdyrkelse efter en nærmere udformet lære. Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt en åndelig bevægelse kan karakteriseres som et trossamfund, kan SKAT bede Kirkeministeriet om en udtalelse. Antallet af myndige medlemmer skal mindst udgøre 50 for en menighed og 150 for et trossamfund. Fonde kan ikke godkendes som trossamfund m.v., da fonde ingen medlemmer har.

Der er pr. 1. januar 2017 indsat en ny betingelse i bekendtgørelse nr. 282 af 26. marts 2014 om, at godkendelse af almenvælgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund m.v. forudsætter, at de ved deres formål eller adfærd ikke modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Tilføjelsen er foretaget som led i udmøntningen af aftalen om religiøse forkyndere af 31. maj 2016.

#### 5.2.2.1 Hvem omfatter reguleringen

Det er yderen, dvs. den pågældende, der giver bidrag, der kan opnå fradrag efter reglerne. Den almenvælgørende eller almennyttige forening m.v. skal forinden godkendes af SKAT. Når denne forening m.v. er godkendt efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, giver det endvidere adgang til andre regler, der er begunstigende for selve foreningen. Det gælder reglerne i § 3, stk. 1, litra g, i boafgiftsloven om afgiftsfrigørelse for arv, legat og forsikring m.v., i § 10, stk. 2, i tingslysningsafgiftsloven om delvis fritagelse for tingslysningsafgift ved gaveoverdragelse af fast ejendom samt momskompensationsreglerne.

### 5.2.2.2 Transparens og kontrolmuligheder

Listen over de godkendte foreninger m.v. offentliggøres årligt af SKAT og skaber dermed transparens i forhold til, hvilke foreninger der i denne sammenhæng anses for at være almenevelgørende og almennyttige m.v., og som der kan doneres til med fradrag for bidraget. Herudover giver foreningerne m.v. indberetning af yderens betaling til SKAT belæg for, at yderen faktisk har foretaget betalingen og således er berettiget til at få fradrag.

Det gælder generelt for SKATs kontrolmuligheder, at de er målrettet overholdelse af de specifikke skatteregler.

Når et trossamfund har indsendt en ansøgning om godkendelse, gennemgår SKAT det indsendte materiale og indkalder yderligere materiale efter behov. I forbindelse med gennemgang af materialet vurderes det, om der skal ske fremsendelse af oplysninger til andre enheder i SKAT med henblik på en nærmere kontrol af andre skattemæssige forhold hos ansøgeren. Dette vil ikke have betydning for godkendelsen af ansøgningen.

Efter trossamfundet er blevet godkendt, skal det ligesom andre foreninger m.v. hvert år senest den 31. marts indsende et såkaldt gaveskema til SKAT som dokumentation for, at betingelserne fortsat er opfyldt, og godkendelsen dermed kan opretholdes. For trossamfund skal der indsendes oplysninger om det samlede gavebeløb efter ligningsloven § 8 A, de samlede løbende ydelser efter ligningslovens § 12, stk. 3, det samlede beløb, der er uddelt efter formålparagraffen, samt antallet af myndige medlemmer.

SKAT gennemgår de indsendte gaveskemaer og påser for trossamfunds vedkommende, om de fortsat opfylder betingelserne om antal medlemmer for at være godkendt efter ligningslovens § 8 A og/eller § 12, stk. 3.

Ud over den årlige gennemgang af gaveskemaet har SKAT mulighed for af egen drift at indkalde regnskabsmateriale, herunder mere specificerede oplysninger, til brug for vurdering af, hvorvidt trossamfundet opfylder betingelserne. Gennem en regnskabskontrol kan SKAT påse, om et trossamfunds midler går til formål, der er i overensstemmelse med det religiøse formål.

### 5.2.2.3 Sanktionsmuligheder

Hvis betingelserne for godkendelse ikke længere er opfyldt, tilbagekaldes godkendelsen. Dette gælder også, hvis trossamfundets midler ikke bruges i overensstemmelse med vedtægterne. Tilbagekaldelse vil som udgangspunkt ske med virkning for det efterfølgende kvartal.

## 5.3 Generel regulering af fonde og foreninger i forhold til regnskabspligt, registrering og offentliggørelse af årsrapporter m.v.

En række religiøse organisationer er organiseret som foreninger, erhvervsdrivende virksomheder eller som fonde. Der er i dette afsnit derfor kort redegjort for den regulering, sådanne organisationer vil være omfattet af i forhold til fx stiftelse og regnskab m.v.

### 5.3.1 Årsregnskabsloven og regnskabspligt for erhvervsdrivende virksomheder og foreninger

Det fremgår af årsregnskabslovens § 3, hvilke virksomheder der er omfattet af årsregnskabsloven, og dermed hvilke virksomheder som er forpligtet til at indberette årsrapport til Erhvervsstyrelsen til offentliggørelse på [datacvr.virk.dk](http://datacvr.virk.dk). De omfattede virksom-

heder er hovedsageligt kapitalsekskaber (aktieselskaber, partnerselskaber, anpartsselskaber og iværksætterselskaber), erhvervsdrivende fonde, interessentskaber og kommanditselskaber og visse erhvervsdrivende virksomheder med begrænset ansvar.

Ideelle foreninger og ikke-erhvervsdrivende fonde, jf. nedenfor, er derimod ikke forpligtet til at indberette årsrapport til Erhvervsstyrelsen med henblik på offentliggørelse.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det generelt efter årsregnskabslovens § 32 er muligt at sammendrage poster i et årsregnskab, således at der angives en "bruttofortjeneste" eller "bruttotab". I det omfang dette regnskabsprincip anvendes, vil man ikke nødvendigvis ud fra et offentliggjort regnskab kunne vurdere størrelsen af mulige bidrag fra udenlandske donationer.

### 5.3.2 Fonde

Nogle trossamfund er juridisk organiseret som en fond. Der er i dette afsnit derfor kort redegjort for lovgivningen om fonde. Begrebsmæssigt omfatter fonde flere typer af fonde. En fond er en juridisk person, og den er selvejende. Ingen juridisk eller fysisk person har ejendomsret til fondens formue. Fondens midler kan aldrig gå tilbage til fondens stifter. Der er nedenfor kort beskrevet reguleringen af henholdsvis:

- a) Ikke-erhvervsdrivende fonde – som er omfattet af lov om fonde og visse foreninger
- b) Erhvervsdrivende fonde – som er omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde

#### 5.3.2.1 Ikke erhvervsdrivende fonde – fondsloven

Fondsloven blev indført ved lov nr. 300 af 6. juni 1984. Formålet med loven er at sikre større offentlighed i forhold til fondenes formål og virke og at opstille grundlæggende regler om fondenes virksomhed med henblik på at sikre en forsvarlig forvaltning af fondene. Tilsynet efter fondsloven varetages af Civilstyrelsen.

#### Anvendelsesområde for fondsloven

Fondsloven finder som udgangspunkt alene anvendelse på fonde, hvis aktiver udgør mere end 1 mio. kr. En række af lovens bestemmelser finder dog også anvendelse på fonde, der ikke opfylder kapitalkravet. Det gælder bl.a. kravet om oprettelse af en vedtægt og kravet om, at fondens aktiver og egenkapital skal stå i rimeligt forhold til formålet, jf. fondslovens § 1, stk. 6.

Derudover er der i lovens § 1, stk. 4, opregnet en række fonde, der ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde. Baggrunden for undtagelserne er overordnet, at disse fonde er undergivet et offentligt tilsyn og økonomisk kontrol på andet grundlag, og der derfor ikke er behov for, at fondene også er underlagt fondslovens regler. Efter fondslovens § 1, stk. 4, nr. 3, er folkekirkens selvejende institutioner, trossamfund og godkendte uddannelsesinstitutioner undtaget fra lovens anvendelsesområde, såfremt de ikke udover deres hovedformål varetager andre opgaver. Det er i den forbindelse ikke en betingelse, at der er tale om et anerkendt eller godkendt trossamfund.

#### Fondslovens regulering

Fondsloven regulerer fondenes forhold på en række områder. Efter fondslovens § 6, stk. 1, skal en fond ved sin stiftelse oprette en vedtægt, der skal indeholde en række oplysninger, herunder om fondens formål, størrelsen af aktiver og egenkapital, antallet af bestyrelsesmedlemmer, regler for regnskabsaflæggelse og anvendelse af overskud. Vedtægten skal inden for 3 måneder indsendes til Civilstyrelsen og SKAT, jf. fondslovens § 6, stk. 2.



Efter fondslovens § 10, stk. 1, 1. pkt., skal fondenes midler være anbragt efter regler, der fastsættes af justitsministeren, medmindre andet er bestemt i vedtægten. I anbringelsesbekendtgørelsen er der fastsat nærmere regler for, hvordan fondenes midler skal anbringes, herunder at midlerne som udgangspunkt skal bestyres i en forvaltningsafdeling knyttet til et pengeinstitut, som Justitsministeriet har godkendt, jf. bekendtgørelsens § 15. Såfremt fonden ønsker at fravige reglerne i anbringelsesbekendtgørelsen, skal dette ske på en klar og tydelig måde i fondens vedtægter. I praksis stilles der relativt strenge krav til, at stifteren kan anses for at have fraveget anbringelsesreglerne.

En fond ledes af en bestyrelse, og oplysninger om bestyrelsens medlemmer og ændringer heri skal indsendes til Civilstyrelsen, jf. fondslovens § 11, stk. 2. Reglerne for, hvem der kan udpeges som bestyrelsesmedlemmer, fremgår af fondslovens § 12.

Fondslovens kapitel 11 indeholder regler om årsregnskaber og revision. Fonde omfattet af fondsloven er forpligtet til at aflægge årsregnskab, som skal undergives revision af en revisor. Hvis fonden havde en egenkapital på 3 mio. kr. eller derover i det forudgående regnskabsår, skal mindst en af revisorerne være en statsautoriseret eller registreret revisor. Efter fondslovens § 23, stk. 3, skal Civilstyrelsen have oplysninger om, hvem der er udpeget som revisor. Fondsloven indeholder desuden regler om, at fondene skal have Civilstyrelsens samtykke til en række dispositioner, herunder vedtægtsændringer, opløsning samt uddeling, overdragelse og pantsætning af visse af fondenes aktiver, jf. fondslovens §§ 9 og 33.

### Transparens og kontrolmuligheder ift. fondsloven

Civilstyrelsen foretager ikke en løbende kontrol af fondenes regnskaber, vedtægter m.v., men træder alene i funktion, hvis styrelsen modtager en henvendelse fra fx en forvaltningsafdeling, fondens revisor, eller hvis andre forhold giver anledning hertil. Civilstyrelsen kan forlange de nødvendige oplysninger fra bestyrelsen, revisor eller andre med kendskab til fondens forhold, jf. fondslovens § 37, stk. 1, med henblik på at varetage tilsynet. Modtager Civilstyrelsen ikke de relevante oplysninger, kan styrelsen meddele påbud om indsendelse heraf efter fondslovens § 37, stk. 2.

Efter fondslovens § 46 har enhver ret til hos Civilstyrelsen at få kopi af en fonds årsregnskaber. Årsregnskabet vil dog ikke nødvendigvis indeholde udspecificerede oplysninger om alle bidragsydere eller størrelsen af de enkelte bidrag. Efter fondslovens § 1, stk. 3, 2. pkt., skal oplysninger om væsentlige gavegivere og bidragsydere m.v., som tildeler fonden midler efter fondens stiftelse, indsendes til fondsmyndigheden senest 4 uger efter fondens modtagelse af midlerne. Ligeledes skal der for så vidt angår gaver, der ydes i forbindelse med stiftelsen, oplyses herom i vedtægten, jf. § 6, stk. 1, nr. 2, idet væsentlige gavegivere m.v. sidestilles med stifter. Det er muligt på baggrund af de almindelige regler om aktindsigt at søge om aktindsigt i disse oplysninger.

Såfremt en fond er undtaget fra fondslovens anvendelsesområde i medfør af § 1, stk. 4, nr. 3,<sup>8</sup> vil fonden ikke være underlagt kravet om, at disse oplysninger skal fremgå af vedtægten. Civilstyrelsen vil heller ikke være i besiddelse af fondens vedtægter.

---

<sup>8</sup> "3) folkekirkens selvejende institutioner, trossamfund og godkendte uddannelsesinstitutioner, såfremt fonden ikke ud over sit hovedformål varetager andre opgaver,"

Erhvervsdrivende fondes årsregnskaber er tilgængelige i CVR-registeret ligesom fx aktieselskabers og iværksætterselskabers årsregnskaber.

### Sanktioner

Civilstyrelsen kan pålægge bestyrelsesmedlemmer og direktører, som under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har tilføjet fonden skade, at erstatte tabet, jf. fondslovens § 40. Derudover straffes med bøde overtrædelse af visse af fondslovens bestemmelser, herunder reglerne om revision af fondenes regnskaber og reglerne om at fremkomme med oplysninger på Civilstyrelsens forlangende, jf. fondslovens § 43.

### 5.3.2.2 Erhvervsdrivende fonde

Enhver fysisk eller juridisk person, som har den fornødne handleevne og retsevne, kan stifte en erhvervsdrivende fond, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 26. Der stilles ikke krav til en stifters nationalitet eller bopæl.

En erhvervsdrivende fonds væsentlige gavegivere eller bidragsydere sidestilles med fondens stifter. Stiftelsen af en erhvervsdrivende fond skal anmeldes til Erhvervsstyrelsen, som påser, at fonden opfylder de fondsretlige karakteristika, og om fondens vedtægt er i overensstemmelse med lov om erhvervsdrivende fonde. Fx skal fondens stifter og væsentlige bidragsydere fremgå af fondens vedtægt.

Erhvervsstyrelsen påser endvidere, om fonden vil have erhvervsdrivende aktivitet af et ikke-begrænset omfang, der gør, at fonden kan betegnes som erhvervsdrivende og dermed være omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde.

Som hovedregel skal en fonds erhvervsdrivende bruttoindtægter udgøre mere end 250.000 kr. om året og mere end 10 pct. af fondens samlede indtægter for, at fonden kan betegnes som erhvervsdrivende. Tilskud, donationer, m.v. betragtes ikke som erhvervsdrivende indtægter.

Dette medfører, at hvis mere end 90 pct. af fondens indtægter er baseret på tilskud eller donationer, vil fonden efter lov om erhvervsdrivende fonde ikke være at betragte som erhvervsdrivende. Fonden vil så fald som udgangspunkt være en ikke-erhvervsdrivende fond omfattet af lov om fonde og visse foreninger, jf. foregående afsnit.

En erhvervsdrivende fond er ikke efter lov om erhvervsdrivende fonde underlagt særlige regler, som skaber åbenhed om donationer og andre tilskud fonden modtager. Vedtægten for en erhvervsdrivende fond skal indeholde en beskrivelse af fondens formål, som typisk er udtryk for den aktivitet, som fonden skal varetage for at optjene et overskud til uddeling. Der er endvidere efter årsregnskabsloven krav om, at fondens årsrapport skal indeholde oplysninger om fondens væsentlige aktiviteter.

Der vil som oftest i forbindelse med stiftelsen af fonden være blevet indsendt en redegørelse for fondens erhvervsdrivende aktiviteter og for tilskud, som fonden forventer at modtage, til Erhvervsstyrelsen. Redegørelserne er offentligt tilgængelige inden for rammerne af offentlighedsloven.

### 5.3.2.3 Årsrapporter for erhvervsdrivende fonde og virksomheder

Det følgende afsnit vedrører de erhvervsdrivende virksomheder, herunder erhvervsdrivende fonde, som er omfattet af årsregnskabslovens regler om indberetning af årsrapport til Erhvervsstyrelsen.

Virksomheder skal indberette årsrapporten uden ugrundet ophold efter godkendelse af årsrapporten og senest fem måneder efter regnskabsårets afslutning, jf. årsregnskabslovens § 138.

Hvis virksomhedens årsrapport ikke er modtaget i Erhvervsstyrelsen senest denne frist, sender Erhvervsstyrelsen et brev til virksomhedens øverste ledelse med påkrav om at indberette virksomhedens årsrapport.

I påkravsbrevet gives en yderligere frist på 8 hverdage til indberetning af virksomhedens årsrapport, jf. lovens § 150, stk. 2. Overskridelse af denne frist vil medføre, at Erhvervsstyrelsen pålægger hvert medlem af virksomhedens øverste ledelse en afgift på mellem 500 kr. og 3.000 kr. I påkravsbrevet angives endvidere en frist på 4 uger fra brevets datering.

Hvis virksomhedens årsrapport ikke er modtaget inden udløbet af fristen på fire uger, kan Erhvervsstyrelsen uden yderligere varsel anmode skifteretten om tvangsopløsning af virksomheden.

Det er ikke nødvendigvis muligt at læse ud af et årsregnskab, hvem der har givet tilskud til en virksomhed, og som oftest er det heller ikke muligt at se størrelsen på tilskuddet. Hvorledes modtagne tilskud, donationer, m.v. regnskabsmæssigt skal behandles i årsregnskabet, afhænger dels af størrelsen på tilskuddet m.v., og dels af karakteren af virksomheden, der modtager tilskuddet m.v. fx, jf. nedenfor.

Hvis en virksomheds hovedaktivitet bl.a. er at modtage tilskud m.v., og den overvejende indtægt i virksomheden kommer fra tilskud m.v., vil tilskuddet m.v. skulle indregnes i *Nettoomsætningen* i resultatopgørelsen. Hertil kan der på frivillig basis være tilknyttet en note, som specificerer virksomhedens indtægter. I tilknytning hertil skal det bemærkes, at det efter årsregnskabslovens § 32 generelt er muligt at sammendrage poster. Det betyder derfor, at *Nettoomsætning* alternativt kan indregnes under *Bruttofortjeneste* eller *Bruttotab*.

Som sekundær indtægtskilde vil tilskud m.v. almindeligvis regnskabsmæssigt blive indregnet under regnskabsposten *Andre driftsindtægter* i resultatopgørelsen.

Hvis tilskuddet m.v. vurderes væsentligt af regnskabsaflæggeren og ikke er en primær indtægtskilde, jf. ovenfor, vil posten blive indregnet som en særskilt regnskabspost i resultatopgørelsen. Regnskabsposten kan fx benævnes *Tilskud m.v.*

En erhvervsdrivende fond kan således frivilligt vælge at specificere eventuelle tilskud i et årsregnskab – men fonden kan også vælge kun at oplyse nettoomsætning eller bruttofortjeneste, hvilket ikke giver mulighed for at vurdere sammensætningen af indtægter.

## 5.4 Indsamlingsloven

### 5.4.1 Formål

Folketinget vedtog den 20. maj 2014 en ny indsamlingslov. Loven har bl.a. til formål at sikre gennemsigtighed og åbenhed med indsamlinger til velgørende formål samtidig med, at de indsamlende organisationer skal have vide muligheder for at samle ind til velgørende formål. Ved loven blev det uafhængige Indsamlingsnævn, som fungerer som en samlet indgang til indsamlingsområdet, etableret.

Indsamlingsloven regulerer ikke, hvem der kan donere til en indsamling, men indeholder bl.a. regler om, at indsamlinger skal anmeldes, inden de iværksættes, og om at der skal udarbejdes et regnskab over indsamlingens resultat, når indsamlingen er tilendebragt. De nærmere regler herom er fastsat ved indsamlingsbekendtgørelsen.

### 5.4.2 Anvendelsesområde

Efter indsamlingslovens § 1 finder loven anvendelse på indsamlinger, hvorved forstås enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål. Indsamlingsloven finder anvendelse på indsamlinger, der iværksættes af såvel fysiske personer som juridiske personer. En opfordring kan foreligge såvel i mundtlig som i skriftlig form. Opfordringer til at yde bidrag ved såkaldte donationsmoduler på hjemmesider med angivelse af bankoplysninger og et kontonummer er ligeledes omfattet.

Indsamlingslovens § 2, stk. 1, nr. 1-6, indeholder en opregning af indsamlinger, som ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde, og som derfor ikke skal anmeldes m.v. Dette gælder bl.a. private indsamlinger, hvor en opfordring rettes til nogen, der er indsamleren bekendt, eller hvor opfordringen rettes til personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet, samt indsamlinger der foretages mellem juridiske personer (såkaldt kommerciel fundraising) og indsamlinger til støtte for politiske partier, jf. § 2, stk. 1, nr. 1, 4 og 5.

Efter indsamlingslovens § 2, stk. 1, nr. 3, finder loven endvidere ikke anvendelse på indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forestås af vedkommende trossamfund eller mødearrangør. Bestemmelsen omfatter alle indsamlinger, der foretages af et trossamfund, uanset om dette samfund har opnået anerkendelse eller godkendelse som trossamfund.

### 5.4.3 Indsamlingslovens regulering

Indsamlingsloven bygger på en anmeldelsesordning, hvorefter en indsamling skal anmeldes til Indsamlingsnævnet forud for dens iværksættelse, jf. indsamlingslovens § 3. En indsamler skal således ikke have Indsamlingsnævnets tilladelse for at foretage en indsamling, men skal notificere nævnet forud for indsamlingens påbegyndelse. Notifikationen skal indeholde informationer om de privatpersoner eller den organisation, der står bag indsamlingen, samt information om indsamlingens periode, område og formål, og hvilke indsamlingsmetoder der benyttes. Organisationer, der er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, der kan fradrages ved indkomstopgørelsen, kan foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet, såfremt organisationen indsender visse oplysninger til nævnet, jf. indsamlingslovens § 4.

Efter indsamlingsbekendtgørelsens § 7 skal indsamlede midler indsættes på en konto i et pengeinstitut. Kontoen skal enten være oprettet til dette særlige formål eller være af en karakter, der giver mulighed for, at de indsamlede midler kan adskilles fra hinanden

og fra andre midler på kontoen. Midlerne kan dog også anbringes i obligationer, hvori myndiges båndlagte arv kan anbringes. Der må kun kunne rådes over midlerne ved underskrift af mindst to personer i forening. De indsamlede midler kan kun med Indsamlingsnævnets tilladelse anvendes til andre formål, end hvad der følger af den indsendte anmeldelse, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Når en indsamling er tilendebragt, skal der udarbejdes et regnskab for indsamlingen, som indsendes til Indsamlingsnævnet, jf. indsamlingslovens § 3, stk. 2. For organisationer, der er godkendt af skatteministeren i medfør af lovens § 4, skal der udarbejdes et årligt regnskab. Efter indsamlingsbekendtgørelsens § 8 skal der føres behørigt regnskab over samtlige indtægter og udgifter forbundet med en indsamling. Hvis det indsamlede beløb overstiger 50.000 kr., skal regnskabet revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor. Revisoren påser, at der foreligger fornøden dokumentation, herunder i forhold til udgifterne til administration og anvendelsen af overskuddet. Regnskabet skal inden seks måneder efter, at indsamlingen er afsluttet, sendes til Indsamlingsnævnet, og regnskabet offentliggøres på nævnets hjemmeside, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

### 5.4.4 **Transparens og kontrolmuligheder**

Indsamlingsnævnet varetager det overordnede tilsyn og de administrative opgaver vedrørende indsamlingsområdet, herunder modtager og behandler nævnets indsamlingsanmeldelser og modtager og offentliggør regnskaber. Indsamlingsnævnet fører desuden tilsyn med, at de indsamlede midler er anvendt i overensstemmelse med det formål, der er angivet i anmeldelsen, og at formålet er lovligt, jf. indsamlingslovens § 10, stk. 2. En liste over anmeldte indsamlinger og indsendte regnskaber er tilgængelig for offentligheden på nævnets hjemmeside.

Til varetagelse af sine opgaver kan Indsamlingsnævnet hos en indsamler eller hjælpeorganisation kræve yderligere oplysninger til belysning af bl.a. en anmeldelse eller af, om et forhold giver anledning til nærmere undersøgelse, jf. indsamlingslovens § 12.

### 5.4.5 **Sanktionsmuligheder**

Efter indsamlingslovens § 16 og indsamlingsbekendtgørelsens § 20 straffes overtrædelse af visse af lovens og bekendtgørelsens bestemmelser med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Dette gælder eksempelvis, hvor en indsamling ikke er anmeldt til Indsamlingsnævnet, eller ved overtrædelse af bestemmelserne om anbringelse af de indsamlede midler, anvendelse af midlerne i strid med formålet og udarbejdelse eller indsendelse af regnskaber.

## 5.5 **Regulering af oplysninger om donationer i friskoleloven**

Friskoleloven regulerer frie grundskoler, som modtager statstilskud. Frie grundskoler kan inden for friskolelovens rammer give en undervisning, der stemmer med skolernes egen overbevisning, og tilrettelægge undervisningen i overensstemmelse med denne overbevisning.

### **Formål**

Frie grundskoler kan modtage donationer fra organisationer m.v., så længe donationerne ikke har et omfang og ikke gives på en måde, som kan så tvivl om, hvorvidt skolen opfylder kravet i friskoleloven om, at skolen i sit virke som selvejende uddannelsesinsti-

tution skal være uafhængig, og at skolens midler alene må komme skolens skole- og undervisningsvirksomhed til gode, jf. friskoleloven § 5 stk. 2.

Frie grundskoler skal både i undervisning og hele deres virke forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes demokratiske dannelse og deres kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene (frihed og folkestyre-kravet), jf. friskoleloven § 1, stk. 2, 2. punkt.

Med L 36, der blev vedtaget af Folketinget den 6. december 2016, er kravene til åbenhed om finansiering strammet væsentligt med henblik på at få større viden om, hvem der yder donationer til skolerne. Fra regnskabsåret 2017 skal frie grundskoler således oplyse i årsrapporten, hvorvidt skolen i det foregående regnskabsår har modtaget en eller flere donationer fra samme donator, der tilsammen overstiger 20.000 kr. ekskl. moms. Er det tilfældet, skal donators navn og adresse samt størrelsen af donationen eller donationerne oplyses. Oplysningerne skal også medtages, hvis der er tale om en anonym donation, jf. gældende regnskabsbekendtgørelse § 5, stk. 4<sup>9</sup> og paradigme for årsrapporten 2017 for frie grundskoler. Oplysningerne i årsrapporten om donationer er underlagt revision af skolernes revisorer som led i revisionen af skolernes samlede årsregnskab.

Skolens lokale tilsynsførende skal medtage de samme oplysninger om donationer i den årlige tilsynserklæring for skolen. Herudover skal tilsynserklæringen indeholde oplysninger om den samlede størrelse af alle donationer. Tilsynserklæringen skal offentliggøres på skolens hjemmeside.

Formålet med reguleringen er dels at få viden om, hvem der yder donationer til frie grundskoler og dels at sikre, at de frie grundskoler overholder friskolelovens krav om uafhængighed og frihed og folkestyre.

Der skelnes ikke mellem danske og udenlandske donationer, og det er uden betydning om donator er en fysisk person eller en juridisk person som fx en forening, en fond eller et selskab. Ved offentliggørelsen af oplysninger om donationer fra fysiske personer skal persondatalovens regler følges. Det er skolerne, der skal offentliggøre oplysningerne på hjemmesiden via tilsynserklæringen, og dermed vil det også være skolerne, som fx skal overholde bestemmelserne om oplysningspligt over for den registrerede og vurdere, om oplysningerne er personfølsomme. I de fleste tilfælde vil der ikke være tale om personfølsomme oplysninger, da der udelukkende skal oplyses navn, adresse og donationens størrelse i tilsynserklæringen.

### Transparens og kontrolmuligheder

Oplysningerne om donationer fra skolernes årsrapport skal indberettes i Undervisningsministeriets regnskabsportal. Oplysningerne for regnskabsåret 2017 vil være tilgængelige primo 2018.

Når oplysninger om donationer bliver tilgængelige, vil Styrelsen for Undervisning og Kvalitet inddrage dem i tilsynet med de frie grundskoler. Det gælder både, når en skole

---

<sup>9</sup> Bekendtgørelse nr. 1348 af 23. november 2016 om regnskab for efterskoler, frie fagskoler, frie grundskoler, private gymnasieskoler, studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen (hf-kurser) m.v., kombinerede skoler og produktionsskoler

er under tilsyn (fx et enkeltsagstilsyn), og når en skole udtages til tilsyn på baggrund af en screening af forskellige indikatorer (det risikobaserede tilsyn). Der skal udvikles en indikator vedrørende donationer til de frie grundskoler, som har til formål at udpege skoler, hvor der er anledning til tvivl om, hvorvidt skolen er uafhængig, og hvorvidt skolen overholder frihed og folkestyrekravet. Udtagningsgrænser i den forbindelse er endnu ikke fastlagt.

De fleste frie grundskoler har mindst en lokal certificeret tilsynsførende, som er valgt af forældrekredsen. Den eller de tilsynsførende afgiver hvert år en skriftlig tilsynserklæring til forældrekredsen og skolens bestyrelse om tilsynet. Kravet om at medtage oplysninger om donationer i tilsynserklæringen vil således synliggøre omfanget af donationer til skolen over for forældrekredsen, ligesom det kan være relevant for den tilsynsførende at have kendskab til eventuelle donationer til skolen i forbindelse med det pædagogiske tilsyn.

Idet der også stilles krav om, at tilsynserklæringen skal offentliggøres på skolens hjemmeside, vil det skabe transparens om donationer til den enkelte skole i forhold til den brede offentlighed.

### Konsekvenser og sanktionsmuligheder

Undervisningsministeriet har forskellige sanktionsmuligheder over for frie grundskoler, hvis det viser sig, at en skole modtager donationer, som betyder, at skolen ikke er uafhængig af udefrakommende interesser og/eller ikke efterlever frihed og folkestyrekravet.

Hvis der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at en skoles virksomhed er i overensstemmelse med friskoleloven eller de regler eller aftaler, der er fastsat eller indgået i henhold til loven, kan undervisningsministeren udstede påbud til skolen om at foretage konkrete ændringer af den pågældende virksomhed, jf. friskoleloven § 24 a.

Opfylder skolen ikke et påbud inden for den fastsatte frist, er skolen med virkning fra det følgende skoleår ikke længere en fri grundskole efter friskoleloven, jf. friskoleloven § 24 a, stk. 3, og kan dermed heller ikke længere modtage tilskud efter friskoleloven. Undervisningsministeren kan også vælge at tilbageholde tilskud, lade tilskud bortfalde helt eller delvis eller kræve tilskud tilbagebetalt helt eller delvis, hvis skolen ikke følger bestemmelserne i friskoleloven, de regler eller aftaler, der er fastsat eller indgået i henhold til loven, eller under visningsministerens påbud, jf. friskoleloven § 21, stk. 2. Endelig kan undervisningsministeren på baggrund af et skærpet tilsyn udstede påbud eller træffe afgørelse om, at skolen ikke længere omfattes af lovens regler om frie grundskoler, og at skolen ikke kan modtage tilskud efter friskoleloven, jf. friskoleloven § 9h.

## 5.6 Folkeoplysningsloven

### Formål

Folkeoplysningslovens (fol) helt overordnede formål er – med respekt for forskellige holdninger – at sikre offentlige tilskud m.v. til den frie folkeoplysende virksomhed, der bygger på demokrati, grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, fællesskab og de enkelte initiativtageres idégrundlag.

Folkeoplysningsloven angiver, at kommunerne skal sikre rammerne for, at børn og unge og voksne kan etablere og tage del i den frie folkeoplysende virksomhed. Det betyder, at kommunen, såfremt foreningerne opfylder visse organisatoriske krav samt formålsbestemmelsen, yder tilskud til:

- Undervisning, studiekredse, foredragsvirksomhed m.v. for voksne og for børn og voksne sammen (folkeoplysende voksenundervisning)
- Aktiviteter for børn og unge, og eventuelt til aktiviteter for voksne (frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde).

Herudover stiller kommunen lokaler til rådighed eller yder tilskud til private lokaler m.v. Folkeoplysningsloven beskriver nogle krav til, hvad en folkeoplysende forening skal opfylde for at være tilskudsberettiget eller kunne få anvist lokaler. Det er bl.a. et krav, at en forening har formuleret et formål i deres vedtægter, har en bestyrelse, er demokratisk opbygget, bygger på aktivt medlemskab og tilbyder folkeoplysende virksomhed. Herudover skal foreningen være åben for alle i udgangspunktet og være hjemmehørende i tilskudskommunen. Derudover fremgår det også, at foreninger, hvis formål og adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder ikke kan få tilskud eller anvises lokaler efter folkeoplysningsloven.

Det er kommunerne, der afgør om en forening opfylder betingelserne og afsætter en årlig beløbsramme til hhv. voksenundervisning og folkeoplysende foreningsarbejde. Kommunerne fastsætter en lokal tilskudsmodel, anviser lokaler og udendørsanlæg samt yder lokaletilskud.

Herudover indeholder loven nogle bestemmelser om regnskab, revision og tilbagebetaling, som kommunen også fører tilsyn med. Det er et krav i loven, at foreninger aflægger regnskab for tilskud efter loven, herunder dokumentation for deltagernes samlede egenbetaling. Regnskabet skal dokumentere, at foreningen har anvendt tilskuddet i overensstemmelse med reglerne.

Derudover indeholder loven en bestemmelse om, at foreningerne en gang årligt skal indsende en beretning, hvor de beskriver den folkeoplysende virksomhed i det forløbne år til kommunen, med mindre den har bestemt andet.

### Hvem omfatter reguleringen

FOL omfatter folkeoplysende foreninger, som søger om støtte til folkeoplysende voksenundervisning eller frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde. Voksenundervisning finder typisk sted på aftenskoler eller på Folkeuniversitetet. De frivillige folkeoplysende foreninger er fx idrætsforeninger, spejderklubber, politiske ungdomsforeninger m.v.

### Transparens og kontrolmuligheder

Ud over foreningernes tilskudsregnskab og årlige beretning skal kommunerne - med den senest vedtagne lovændring der trådte i kraft den 1. januar 2017 - øge gennemsigtigheden ved at offentliggøre foreningernes regnskab og lister over, hvem der henholdsvis har fået tilskud og afslag herpå. Kommunerne fastlægger selv, hvordan dette skal ske, men det forudsættes som udgangspunkt, at offentliggørelsen sker på kommunens hjemmeside.



Hidtil har offentligheden skulle søge aktindsigt for at få adgang til disse oplysninger. Kravene til offentliggørelse af regnskab omfatter regnskabet for den støtteberettigede aktivitet – og altså ikke foreningens samlede virksomhed.

Det er ikke konkret beskrevet i folkeoplysningsloven, hvordan kommunen skal føre tilsyn, men det følger bl.a. af lovens bestemmelser om regnskab m.v., at kommunen fører tilsyn med, at midler givet i henhold til folkeoplysningsloven er anvendt til formålet, og i det omfang midler ikke er anvendt i overensstemmelse med loven, kan kommunen kræve tilbagebetaling m.v.

Det er angivet i loven, at kommunen kan indhente alle de fornødne oplysninger for en vurdering af, om foreningen har opfyldt tilskudsbetingelserne. Derudover er det kommunerne selv, der tilrettelægger deres tilsyn ud fra de lokale forhold. Det forudsættes dog, at kommunen tilrettelægger sin tilsynsvirksomhed ud fra en risikobaseret tilgang baseret på stikprøver.

### Sanktionsmuligheder

Kommunen kan forlange tilbagebetaling eller modregning i kommende års tilskud, hvis tilskud ikke er anvendt i overensstemmelse med reglerne. Hvis en forening ikke overholder loven eller regler fastsat i medfør heraf, kan kommunen endvidere undlade at yde tilskud eller anvise lokaler m.v. for en given periode.

## 5.7 Regler for udenlandske personer og organisationers køb af ejendom (erhvervsloven)

### Formål

Erhvervsloven blev indført ved lov nr. 344 af 23. december 1959. Formålet med loven var at muliggøre kontrol med opkøb af fast ejendom i tilfælde, hvor køberen ikke har bopæl her i landet, eller hvor købet foretages af selskaber, foreninger og institutioner m.v., der ikke har hjemsted her i landet. Baggrunden herfor var et ønske om – i lyset af den udenlandske efterspørgsel på fast ejendom i Danmark sammenholdt med det begrænsede areal til rådighed – at give personer, der er bosat i Danmark, fortrinsret til at erhverve fast ejendom her i landet. Tilsvarende gælder for selskaber, foreninger, institutioner m.v., der har hjemsted i Danmark.

### Anvendelsesområde

Efter erhvervslovens § 1, stk. 1, kan personer, der ikke har bopæl i Danmark, og som heller ikke tidligere har haft bopæl her i landet i et tidsrum af i alt 5 år, alene erhverve fast ejendom i Danmark med justitsministerens tilladelse. Det samme gælder efter erhvervslovens § 1, stk. 2, for selskaber, foreninger og andre sammenslutninger, offentlige eller private institutioner, stiftelser og legater, der ikke har hjemsted i Danmark, samt udenlandske offentlige myndigheder.

Som undtagelse hertil er der i medfør af erhvervslovens § 1, stk. 3, i erhvervsbekendtgørelsen fastsat regler om adgangen for statsborgere og selskaber m.v. fra EU- og EØS-lande til under visse betingelser at erhverve fast ejendom uden justitsministerens tilladelse, fx hvor erhvervsloven af ejendommen er en forudsætning for, at et selskab kan levere tjenesteydelser her i landet. Det samme gør sig gældende i tilfælde, hvor en fysisk person fx er beskæftiget som lønmodtager i Danmark og ønsker at erhverve en fast ejendom, som skal tjene som fornøden helårsbolig for den pågældende.

Begrebet fast ejendom omfatter, ud over en sædvanlig grund med bygning, også grunde uden bygninger samt bygninger på fremmed grund, hvor der alene ønskes erhvervet adkomst på bygningen.

### Regulering

Som anført ovenfor, er det nødvendigt for at kunne erhverve fast ejendom i Danmark, at erhververen opfylder bopælsbetingelserne – eller for så vidt angår selskaber m.v. har hjemsted her i landet – eller at erhververen efter ansøgning meddeles tilladelse af Justitsministeriet.

Der er ikke i erhvervsloven eller forarbejderne hertil fastsat nærmere retningslinjer for, hvornår tilladelse skal gives, og vurderingen heraf er overladt til Justitsministeriets skøn. Efter ministeriets praksis kan der gives tilladelse til, at udenlandske selskaber, foreninger m.v. erhverver fast ejendom, hvis erhvervsen er en forudsætning for, at selskabet, foreningen m.v. kan udøve sin virksomhed eller sine aktiviteter i Danmark. Det samme gælder for udenlandske offentlige myndigheder. Der foretages i hver konkret sag en vurdering af, hvad selskabet, foreningen m.v. beskæftiger sig med i hjemlandet, herunder det vedtægtsmæssige formål, og om formålet med erhvervsen af ejendommen i Danmark har sammenhæng hermed.

For så vidt angår fysiske personer, kan der gives tilladelse til erhvervelse af fast ejendom, der skal tjene som helårsbolig for erhververen, hvis den pågældende har lovligt ophold i Danmark, erklærer at ville anvende ejendommen som sin helårsbolig og tager bopæl, dvs. tilmelder sig CPR, på ejendommen.

Hvis en fast ejendom skal benyttes som sekundærbolig, dvs. fritidshus, sommerhus m.v., af erhververen, gives der efter praksis tilladelse, hvis erhververen har en særlig tilknytning til Danmark.

I overensstemmelse med Justitsministeriets praksis kan der endvidere gives tilladelse til, at udenlandske myndigheder erhverver fast ejendom, som skal tjene til ambassade, ambassadørbolig m.v. Udenlandske diplomater kan – i lighed med andre fysiske personer – få tilladelse til at erhverve fast ejendom, når ejendommen skal anvendes som vedkommendes helårsbolig. Hvis udenlandske myndigheder ønsker at erhverve fast ejendom til andet formål end ambassade, vil der ved behandlingen af sagen blive lagt vægt på, om ejendommen skal anvendes til at udøve en aktivitet, som myndigheden udøver i hjemlandet. Det må umiddelbart antages alene at kunne forekomme i meget sjældne tilfælde, at en udenlandsk myndighed kan udøve sin aktivitet på anden måde end ved en ambassade. Det må derfor antages at ville forekomme meget sjældent, at der vil kunne meddeles tilladelse til udenlandske myndigheders køb af fast ejendom til andet brug end ambassade eller ambassadørbolig m.v.

For så vidt angår udenlandske trossamfund eller lignendes køb af fast ejendom i Danmark, vil der i overensstemmelse med den oven for beskrevne praksis kunne gives tilladelse hertil, hvis trossamfundet ønsker at bruge ejendommen til at udøve sin aktivitet på en måde, som svarer til trossamfundets virke i hjemlandet. Praksis er yderst sparsom, men der kan som eksempel nævnes en sag, hvor en svensk stiftelse fik tilladelse til at overtage den svenske kirke i Skagen samt en tilknyttet bygning, som skulle anvendes til præstebolig for den til enhver tid værende præst ved kirken.

Derudover kræver oprettelse af diplomatiske forbindelser mellem to stater gensidig overenskomst, og Danmark skal dermed godkende, at en anden stat ønsker at etablere en ambassade i Danmark. Dette sker efter etableringen af diplomatiske forbindelser i praksis gennem henvendelse til Udenrigsministeriets Protokol.

Det fremgår af art. 41, stk. 3, i Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatisk forbindelser, at en repræsentations område ikke må benyttes på nogen måde, der måtte være uforenelig med repræsentationens virksomhed, således som denne er fastsat i konvention eller i folkerettens almindelige regler eller ved særlige aftaler mellem udsender- og modtagerstaten.

Repræsentationens opgaver er nærmere oplyst i konventionens art. 3 og omfatter bl.a. at repræsentere udsenderstaten i modtagerstaten. Listen er imidlertid ikke udtømmende, og staternes praksis vil derfor også være retningsgivende for, hvilke funktioner en ambassade kan varetage, herunder hvorvidt statens repræsentationer eller myndigheder aktivt støtter egne religiøse institutioner i udlandet.

### Transparens og kontrolmuligheder

Justitsministeriets behandling af ansøgninger om tilladelse til køb af fast ejendom i Danmark er omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Dermed vil interesse-rede i overensstemmelse med disse regler kunne søge aktindsigt i de pågældende sager. Efter erhvervslovens § 6, stk. 1, skal erhververen af en fast ejendom ved tinglysning af adkomst på ejendommen forevise tilladelse fra justitsministeren til erhvervelsen, hvis den pågældende ikke har bopæl i Danmark, eller afgive erklæring på tro og love om, at han tidligere har haft bopæl i Danmark i sammenlagt 5 år. Det samme gælder selskaber m.v. Hvis en sådan tilladelse ikke forevises, bliver adkomsten på ejendommen tinglyst med en frist til at få Justitsministeriets tilladelse. Tinglysningsretten fører således kontrol med, at erhvervsloven overholdes.

### Sanktioner

Hvis erhververen af en fast ejendom ikke opnår den fornødne tilladelse, eller hvis betingelserne for tilladelsen bortfalder, meddeler justitsministeren den pågældende et pålæg om at afhænde ejendommen inden for en frist på mellem 6 måneder og 1 år, jf. erhvervslovens § 8.

Overtrædelse af erhvervsloven straffes efter lovens § 10 med bøde.

## 5.8 Fritagelse for kommunal ejendomsskat

Efter reglerne i lov om kommunal ejendomsskat § 7, stk.1, litra e, er der fritagelse for grundskyld for bebyggede grunde, gårdsplads og have til forsamlingshuse, aktivitetshuse, beboerhuse og lignende, der ikke drives erhvervsmæssigt. Fritagelsen omfatter også missionshuse og sognegårde.

Efter reglerne i lov om kommunal ejendomsskat § 8, litra c, kan kommunalbestyrelsen meddele hel eller delvis fritagelse for grundskyld af ejendomme, der ejes af almennyttige stiftelser eller andre institutioner med almennyttigt formål, og som anvendes til institutionens formål. Det er kommunerne, der administrerer reglerne.

### 5.8.1 Hvad reguleres

Efter de nævnte bestemmelser i lov om kommunal ejendomsskat kan der gives hel eller delvis fritagelse for kommunal grundskyld.

Efter § 7, stk. 1, litra e, er der ret til fritagelse for grundskyld. Denne fritagelse gælder bl.a. for missionshuse og sognegårde. Fritagelsen er betinget af, at der ikke drives erhvervsmæssig virksomhed. Det er tilfældet, når der ikke tilsigtes et overskud ved driften, der kan tilfalde ejeren som fortjeneste eller udloddes til en flerhed af interessenter. Denne betingelse vil være opfyldt, hvis det af vedtægterne fremgår, at et eventuelt overskud ved udlejning ikke må anvendes til andre formål end fortsat drift og eventuel udbygning af huset. Fritagelsen gælder således også, selvom der for benyttelsen af bygningen betales beløb, der bidrager til dækning af udgifter til vedligeholdelse af huset, belysning, rengøring og lignende, samt en rimelig forrentning af eventuelt indskud.

Kravet om, at bygningen hovedsageligt skal anvendes til bestemte aktiviteter, indebærer på den ene side, at fritagelse ikke hindres, selvom bygningen i et vist omfang benyttes til andre formål end forsamlingshusaktiviteter m.v., men på den anden side må aktiviteterne ikke have et væsentligt omfang i forhold til den aktivitet, der begrundes fritagelsen.

Der er tale om en bestemmelse, der kun anvendes i begrænset omfang. Fx var der i Københavns Kommune i 2016 fire ejendomme tilhørende trossamfund, der blev fritaget for kommunal ejendomsskat, mens der i Roskilde kommune ikke har været henvendelser vedrørende denne bestemmelse i flere år. Når kommunerne modtager en henvendelse vedrørende fritagelse, vil det blive undersøgt, om ejendommen kan anses for at være omfattet. Der er ikke knyttet administrative betingelser til fritagelsen. I forbindelse med afgørelse af om en ejendom kan anses for omfattet, kan der indkaldes regnskab eller vedtægter m.v., men det er ikke et fast krav.

Efter § 8, stk. 1, litra c, kan kommunalbestyrelsen meddele ejendomme, der ejes af almenvælgørende stiftelser eller andre institutioner med almennyttigt formål, og som anvendes til institutionens formål, hel eller delvis fritagelse for grundskyld.

Ved afgørelsen af, om en stiftelse eller institution kan anses for almenvælgørende eller almennyttig, kan det være vejledende, om institutionen er godkendt efter ligningslovens § 8 A. Der er ikke knyttet administrative betingelser til fritagelsen. I forbindelse med afgørelse af om en ejendom skal gives tilladelse, kan der indkaldes regnskab eller vedtægter m.v., men det er ikke et fast krav.

Bestemmelsen hjemler i modsætning til § 7, stk. 1, litra e, ikke en ret til at blive fritaget, og anvendelsen af bestemmelsen må antages at have endnu mindre anvendelse i praksis end § 7, stk. 1, litra e. I flere kommuner gives der slet ikke sådanne fritagelser.

### 5.8.2 Hvem omfatter reguleringen

Det er ejeren af ejendommen, der kan få hel eller delvis fritagelse for at betale grundskyld af ejendommen.

### 5.8.3 Transparens og kontrolmuligheder

På baggrund af en rundspørge til udvalgte kommuner, kan det konkluderes, at der er varierende praksis for kontrollen af de ejendomme, der er fritaget for betaling af grundskyld efter de nævnte bestemmelser. I flere af de adspurgte kommuner foretages der årligt opfølgning på de ejendomme, der er fritaget, for at undersøge om ejendommene stadig har den samme anvendelse m.v. Hvis en ejendom bliver solgt, vil det endvidere

typisk give anledning til opfølgning. Modtages der oplysninger direkte eller indirekte vedrørende en fritaget ejendom, vil der blive fulgt op på dette.

Det er muligt at slå en ejendomsvurdering op på SKATs hjemmeside, herunder se om den pågældende ejendom er fritaget for kommunal ejendomsskat samt hjemlen til den konkrete fritagelse.

### 5.8.4 **Sanktionsmuligheder**

Der gælder ikke særlige sanktionsmuligheder. Hvis en ejendom ikke længere er omfattet af fritagelsen, skal der betales grundskyld af den.

## 6.0 Tiltag for at sikre større åbenhed

### 6.1 Indledning

I dette kapitel belyses mulige tiltag for at sikre større åbenhed om trossamfunds og religiøse foreningers økonomi.

Som det er beskrevet i de foregående kapitler, er der allerede gennemført en lang række efterforskningsmæssige og strafferetlige bestemmelser, der skal sikre kontrol med, at der ikke ydes udenlandsk støtte fra organisationer, der er relateret til terror eller kriminalitet.

Udgangspunktet for det følgende afsnit er i forhold hertil, om der kan sikres større åbenhed om eventuel udenlandsk støtte, der helt legalt gives til trossamfund og religiøse foreninger i Danmark, og hvor støtten anvendes til formål, der – uanset at formålet af forskellige grunde i øvrigt måtte være problematisk – bliver brugt til aktiviteter, der ikke er strafbare efter gældende ret. Det kan fx være tilfældet, hvor udenlandske organisationer, foreninger eller stater yder støtte til trossamfund og foreninger m.v., der agiterer mod generel kønsligestilling, deltagelse i demokrati og miskrediterer deltagelse i det danske samfundsliv i øvrigt.

Et sagligt ønske om øget åbenhed skal afvejes i forhold til grundlæggende rettigheder om bl.a. forenings- og religionsfrihed. Samtidig vil de tiltag, der er mulige, kunne få betydning for den helt brede gruppe af foreninger og trossamfund i Danmark, hvilket også må indgå i en politisk vurdering af, om sådanne tiltag bør gennemføres.

De krav, der i dag gælder på tilgrænsende områder i forhold til åbenhed om regnskaber m.v., er typisk knyttet op på en given begunstiging. Kravet om åbenhed om donationer til politiske partier er fx afgrænset til opstillingsberettigede partier, og kravet om offentliggørelse af regnskaber for offentlige godkendte indsamlinger er indført for at sikre, at indsamlingens formål opfyldes. For så vidt angår den regnskabspligt, som følger af årsregnskabsloven, er formålet bl.a. at skabe tillid til virksomhederne i Danmark.

I forhold til diskussionen om større åbenhed, hører det også med til billedet, at der kan være forskel på, om man taler om generel åbenhed, hvor privatpersoner, presse og myndigheder kan få oplysninger om finansiering af trossamfund og foreninger, eller hvilken adgang myndighederne skal have til oplysninger om finansieringen – fx i forbindelse med tildeling af offentlige begunstigelser.

---

## 6.2 Mulige modeller for at sikre større åbenhed

Arbejdsgruppen har i det følgende opstillet og vurderet fire mulige modeller for at sikre større åbenhed og transparens:

1. Skærpelse af regnskabskrav for anerkendte og godkendte trossamfund
2. En generel regnskabspligt for alle foreninger, herunder trossamfund organiseret som foreninger, i Danmark
3. Styrket og målrettet indsigt i udenlandsk støtte til foreninger m.v., der modtager en offentlig begunstiging
4. Vejledning og rådgivning til foreninger om god standard for åbenhed om foreningens virksomhed og finansiering.

### 6.2.1 Model 1. Skærpelse af regnskabskrav for anerkendte og godkendte trossamfund

#### Baggrund

Der er i dag ikke en samlet lovgivning for trossamfund uden for folkekirken. Trossamfund kan være organiseret på mange forskellige måder, og en eventuel adgang til indsigt i et trossamfunds forhold kan afhænge af organisationsformen. I nogle situationer vil der være offentlighed om dele af trossamfundets økonomiske forhold, fx hvis et trossamfund er organiseret som et selskab, der efter selskabslovgivningen er underlagt regnskabspligt og krav om offentliggørelse af regnskaber, eller hvis det er organiseret i form af en fond, der er underlagt fondslovgivningen. Det betyder, at indsigten i forhold til trossamfund uden for folkekirken kan være sporadisk, og at det derfor kan være vanskeligt at få et samlet billede af fx trossamfundenes økonomiske forhold.

I sin betænkning 1564 "En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken" har Trossamfundsudvalget foreslået, at der indføres en bestemmelse om, at anerkendte og godkendte trossamfund skal give meddelelse om ændringer i en række forhold vedrørende trossamfundet. Trossamfundsudvalgets forslag forudsætter, at der oprettes et Trossamfundsregister, der forventes administreret af Kirkeministeriet.

Derudover foreslår Trossamfundsudvalget, at anerkendte og godkendte trossamfund hvert tredje år skal indsende det seneste årsregnskab eller en anden revideret oversigt til Kirkeministeriet med henblik på offentliggørelse på Trossamfundsregistrets hjemmeside. Det forventes, at de nærmere regnskabskrav, herunder i hvilket omfang der skal kræves specifikation af indtægter m.v., fastsættes i en bekendtgørelse.

Det følger i øvrigt af Trossamfundsudvalgets anbefalinger, at det lovfæstes, at en godkendelse som trossamfund indebærer, at skatteydere kan få fradrag for gaver og løbende ydelser op til et vist beløb efter reglerne i ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3. Herudover anbefales det også, at godkendelse af danske trossamfund efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, betinges af, at trossamfundet er godkendt efter trossamfundsloven. Betingelser efter trossamfundsloven vil således også gælde for denne gruppe.

#### Overvejelser

Man vil i forbindelse med en eventuelt samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken kunne overveje, om anerkendte og godkendte trossamfund skal indsende og offentliggøre regnskab hvert år. Det kan herunder overvejes, hvilke krav der skal fastsættes for specifikation af indtægter og udgifter, og om der skal fastsættes krav om, at der også skal redegøres for anden økonomisk støtte i form af fx lånegarantier eller reli-

---

gjøse forkyndere udsendt til Danmark af udenlandske organisationer, foreninger eller stater.

Det kan endelig overvejes, om der også skal fastsættes mere vidtgående krav om offentliggørelse af, hvilke udenlandske bidragsydere, der har støttet med et vist beløb fx på over 20.000 kr. Et sådant krav kendes i forvejen fra partiregnskabsloven. Det bemærkes dog, at det ikke vurderes muligt at offentliggøre identiteten på enkeltpersoner, som har støttet et bestemt trossamfund, da det vil være egnet til at afsløre de pågældendes trosretning, jf. nærmere herved nedenfor.

Det vil kunne stilles som betingelse for fortsat anerkendelse eller godkendelse som trossamfund, at ovennævnte regnskabsoplysninger årligt indsendes til Kirkeministeriet. Der vil i tilknytning hertil skulle tages stilling til, hvordan oplysningerne skal offentliggøres. Det vil desuden kunne overvejes, om der kan findes en smidigere administrativ løsning, der kan sikre samme formål.

Såfremt der ikke fremsættes et lovforslag om en samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken, kan det overvejes at fremsætte et særskilt lovforslag, som indfører regnskabspligt for anerkendte og godkendte trossamfund, hvor udenlandsk støtte, lånegarantier og anden form for støtte skal indgå af regnskabet. Et sådant regnskab vil skulle indsendes til en offentlig myndighed og være offentlig tilgængeligt.

#### Konsekvens

En regulering af regnskabsindberetninger vil skulle gælde for alle anerkendte og godkendte trossamfund uanset trosretning. En eventuel lovgivning om åbenhed om udenlandsk støtte til trossamfund kan blive opfattet som relativt indgribende. Dette gælder særligt, hvis det også skal omfatte angivelse af, hvem der yder støtte.

Der kan argumenteres for forslaget ud fra principielle betragtninger om, at der bør være fuld transparens om de økonomiske forhold for alle anerkendte og godkendte trossamfund, og at graden af transparens ikke skal afhænge af, hvorledes et trossamfund er organiseret.

Forslaget må dog antages kun at have en begrænset effekt i forhold til de konkrete foreninger og trossamfund, der har været i fokus i den offentlige debat om trossamfund og foreninger, der medvirker til polarisering og radikalisering, da disse formentlig ikke vil søge om godkendelse.

#### Mulig sanktion

Manglende afgivelse af regnskab, herunder manglende angivelse af udenlandsk støtte i regnskabet, vil i yderste konsekvens kunne medføre fratagelse af anerkendelsen/godkendelsen som trossamfund.

#### Administration

Forslaget vil medføre administrative meropgaver for Kirkeministeriet, da ministeriet dermed vil få en ny opgave med at sikre, at de ønskede oplysninger modtages og at offentliggøre ca. 160 regnskaber årligt. I dag eksisterer denne opgave ikke. For de berørte trossamfund, herunder særligt de mindre trossamfund med en lille økonomi, vil forslaget om en årlig regnskabsaflægning kunne blive oplevet som relativt indgribende.



---

### Juridisk vurdering

Den beskrevne model, hvorefter indsendelse af regnskab gøres til en betingelse for at kunne opnå godkendelse som et trossamfund, rejser ikke spørgsmål i forhold til religionsfriheden, som bl.a. er beskyttet i grundlovens § 67 og EMRK artikel 9. Det skyldes, at godkendelse som trossamfund ikke er en forudsætning for, at trossamfundets medlemmer frit kan dyrke deres religion.

Den beskrevne model rejser af samme grund ikke spørgsmål i forhold til foreningsfriheden, der bl.a. er beskyttet i grundlovens § 78 og EMRK artikel 11.

Under hensyn til, at modellen vil skulle gælde alle anerkendte og godkendte trossamfund uanset trosretning, vil den heller ikke rejse spørgsmål i forhold til forbuddet mod diskrimination, som bl.a. er beskyttet i grundlovens § 70 og EMRK artikel 14. Det forhold, at folkekirken ikke vil være omfattet af regnskabspligten, ændrer ikke herved. Det skyldes, at folkekirken – i modsætning til øvrige trossamfund i Danmark – er undergivet omfattende offentlig regulering, som bl.a. regulerer folkekirkens økonomi.

Det vil også være muligt inden for rammerne af de nævnte bestemmelser i grundloven og EMRK at udvide modellen til at gælde krav om, at udenlandsk støtte skal specificeres i trossamfundenes regnskaber, hvis udvidelsen alene indebærer en pligt til at angive den samlede udenlandske støtte i det pågældende regnskabsår.

Hvis udvidelsen derimod indebærer en pligt til at angive, *hvilke* udenlandske bidragsydere som har ydet støtte over et vist beløb, vil det efter omstændighederne kunne rejse spørgsmål i forhold til retten til religionsfrihed efter EMRK artikel 9.

Det vil i den forbindelse være afgørende, om en udvidet ordning indebærer en pligt til at offentliggøre identiteten på enkeltpersoner, eller om den alene vedrører offentliggørelse af udenlandske organisationer, foreninger eller stater.

Hvis en udvidet ordning alene indebærer en pligt til at offentliggøre, hvilke udenlandske organisationer, foreninger eller stater som har støttet et bestemt trossamfund i Danmark, vil det ikke rejse spørgsmål i forhold til EMRK artikel 9.

Hvis en udvidet ordning derimod indebærer en pligt til at offentliggøre identiteten på de enkeltpersoner, som har støttet et bestemt trossamfund, vil dette være egnet til at afsløre de pågældende enkeltpersoners trosretning. En sådan tvungen offentliggørelse af enkeltpersoners trosretning vil udgøre et indgreb i de pågældendes religionsfrihed, jf. EMRK artikel 9, stk. 1.

Efter EMRK artikel 9, stk. 2, kan indgreb i religionsfriheden alene retfærdiggøres, hvis indgrebet har hjemmel, varetager et af de i bestemmelsen opregnede saglige hensyn, og hvis det er nødvendigt for at varetage det pågældende hensyn (dvs. et krav om proportionalitet).

Den skitserede ordning har til formål at imødegå, at udenlandsk støtte til trossamfund og religiøse foreninger medvirker til polarisering og fremme af radikalisering. Ordningen varetager således hensynet til beskyttelsen af den offentlige tryghed og andres friheder og rettigheder, hvilket er saglige hensyn efter EMRK artikel 9, stk. 2.

---

Det er herefter afgørende, om ordningen kan anses for at være nødvendig (proportional). Ved vurderingen heraf må der navnlig lægges vægt på, at offentliggørelse af enkeltpersoners økonomiske bidrag til en bestemt trosretning vil udgøre et meget intensivt indgreb i den enkeltes religionsfrihed.

Det bemærkes i den forbindelse, at der findes en tilsvarende ordning i relation til politiske partier, jf. herved partistøtteloven. Hensynet til at skabe gennemsigtighed med politiske partiers økonomiske forhold kan imidlertid ikke sammenlignes med hensynet til at skabe gennemsigtighed med anerkendte og godkendte trossamfunds økonomiske forhold, fordi politiske partier har en betydeligt større mulighed for at påvirke den demokratiske proces. Det indebærer, at det er muligt at retfærdiggøre mere vidtgående krav om gennemsigtighed i forhold til politiske partier, herunder angivelse af, hvilke personer der har støttet et parti.

Justitsministeriet vurderer samlet set, at det næppe vil være muligt inden for rammerne af EMRK artikel 9 at indføre en ordning, hvor anerkendte og godkendte trossamfund forpligtes til at offentliggøre regnskaber, hvori det anføres, *hvilke* udenlandske enkeltpersoner som har ydet støtte over et vist beløb.

### **6.2.2 Model 2. En generel regnskabspligt for alle foreninger, herunder trossamfund organiseret som foreninger, i Danmark**

#### Baggrund

Udgangspunktet for foreningsdannelsen i Danmark er, at alle i ethvert øjemed kan danne foreninger uden forudgående godkendelse, jf. grundlovens § 78. Der er i dag ikke krav om, at ideelle foreninger indsender eller offentliggør et regnskab. Ideelle foreninger er ikke skattepligtige, og i det omfang de ikke modtager tilskud eller får anden begunstigelse fra det offentlige, er de ikke omfattet af offentlig regulering.

#### Overvejelser

Hvis der skal indføres en forpligtelse for alle foreninger til at indsende eller offentliggøre deres regnskab, vil der først skulle foretages en afgrænsning af, hvad der forstås ved en forening i denne sammenhæng. Det vil uanset denne afgrænsning omfatte et ganske betydeligt antal foreninger, hvoraf mange har mere eller mindre privat karakter.

Det vil endvidere skulle overvejes, hvordan en eventuel forpligtelse til at indsende regnskab vil skulle håndhæves, herunder om – og i givet fald hvordan – overtrædelse af forpligtelsen skal sanktioneres.

Det forekommer vanskeligt at opstille en saglig begrundelse for, at foreningsaktiviteter, der foregår inden for lovgivningens rammer, ikke modtager støtte eller begunstigelse og fx alene henvender sig til en lukket medlemsgruppe, skal underkastes et sådant krav om åbenhed.

#### Konsekvens og administration

Et generelt krav om regnskabspligt for alle foreninger vil potentielt kunne berøre godt 100.000 foreninger i Danmark og vil således medføre meget betydelige administrative opgaver. Årsregnskabsloven omfatter alene erhvervsdrivende virksomheder, hvorfor den vurderes ikke at være egnet til formålet.

---

Det skal også bemærkes, at flere religiøse organisationer og bedesteder er organiseret som en virksomhed eller fond og dermed ikke vil være omfattet af eventuelt krav om åbenhed om regnskab for foreninger.

#### Juridisk vurdering

Et krav om, at alle foreninger i Danmark skal indsende et årsregnskab, vil kunne rejse væsentlige spørgsmål i forhold til navnlig foreningsfriheden efter EMRK artikel 11, idet en generel regnskabspligt omfattende alle foreninger i Danmark næppe vil kunne forfølge et beskyttelsesværdigt hensyn og derfor ikke være proportionalt. Det vil i den forbindelse være afgørende, om – og i givet fald hvordan – overtrædelse af forpligtelsen sanktioneres.

Under hensyn til, at modellen vil skulle gælde alle foreninger i Danmark, vil modellen ikke rejse spørgsmål i forhold til forbuddet mod diskrimination, som bl.a. er beskyttet i grundlovens § 70 og EMRK artikel 14.

### **6.2.3 Model 3. Styrket og målrettet indsigt i udenlandsk støtte til foreninger m.v., der modtager en offentlig begunstivelse**

#### Baggrund

En række foreninger og trossamfund m.v. modtager offentlige begunstigelser. Arbejdsgruppen forstår som udgangspunkt en offentlig begunstivelse som økonomisk støtte i form af driftsstøtte eller puljemidler eller gratis lån af lokaler, særlige skattebegunstigelser, der ydes efter ansøgning m.v. En begunstivelse kan både ydes lokalt via kommunalbestyrelsen eller fra centralt hold via fx statslige puljemidler.

#### *Støtte efter folkeoplysningsloven*

Det er fx muligt for foreninger og trossamfund, hvis de er organiseret som en forening og opfylder visse organisatoriske og formålsbestemte krav i folkeoplysningsloven, at få kommunale tilskud til undervisning, foredragsvirksomhed og aktiviteter for børn og unge, ligesom kommunerne kan stille lokaler til rådighed eller yde tilskud til private lokaler m.v., jf. afsnit 5.6 ovenfor.

Som opfølgning på den politiske aftale af 31. maj 2016 mellem den daværende V-regering, 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, er der med lov nr. 1553 af 13. december 2016 indsat en særlig bestemmelse i folkeoplysningsloven om, at kommunerne ikke kan yde tilskud til eller anvise lokaler til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds og menneskerettigheder.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at kommunerne fører tilsyn med foreningerne ud fra en risikobaseret tilgang, som sikrer, at tilsynet bliver målrettet de foreninger, hvor der er størst risiko for, at loven eller regler fastsat i medfør heraf bliver overtrådt. Det fremgår herunder, at kommunalbestyrelsen vil kunne prioritere områder, hvor der vurderes at være en høj risiko for overtrædelser af betingelserne i loven, herunder foreninger, der tidligere har overtrådt lovens betingelser. Tilsvarende kan kommunalbestyrelsen lægge vægt på, om foreningen har tilknytning til andre foreninger, der ikke opfylder lovens betingelser – fx ved personsammenfald eller fælles lokaler. Der vil efter omstændighederne også kunne lægges vægt på foreningernes formål, således

---

at tilsyn med foreninger med bl.a. religiøse eller politiske formål kan prioriteres frem for fx idrætsforeninger eller aftenskoler.

#### *Fradragsret for bidrag til foreninger m.v.*

Som endnu et eksempel på en offentlig begunstiging til en forening m.v. kan nævnes, at skatteydere efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, kan få fradrag for bidrag i form af gaver og løbende ydelser op til et vist beløb, når de er givet til almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund m.v., som er godkendt af SKAT, jf. afsnit 5.2 ovenfor.

Som led i udmøntningen af aftalen om religiøse forkyndere af 31. maj 2016 er der pr. 1. januar 2017 indsat en ny betingelse i bekendtgørelse nr. 282 af 26. marts 2014 om, at godkendelse af almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund m.v. forudsætter, at de ved deres formål eller adfærd ikke modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

For så vidt angår SKATs tilsyn med de foreninger og trossamfund m.v., der er på SKATs godkendelsesliste efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, påser SKAT ved godkendelsen, at det pågældende trossamfund m.v. ikke modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Den efterfølgende kontrol, der er beskrevet i afsnit 5.2.2.2., indebærer, at der årligt indsendes et såkaldt gaveskema til SKAT som dokumentation for, at betingelserne fortsat er opfyldt. SKAT har endvidere mulighed for af egen drift at indkalde regnskabsmateriale, herunder mere specificerede oplysninger. SKAT kan lade afslag efter folkeoplysningsloven, der er begrundet i, at foreningen m.v. modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, indgå i forbindelse med godkendelse og kontrol.

#### Overvejelser

*Styrket fokus på udenlandsk støtte i det risikobaserede tilsyn efter folkeoplysningsloven samt SKATs kontrol af godkendelser efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3*

Det kan overvejes at lade udenlandsk støtte indgå i kommunernes risikobaserede tilsyn efter folkeoplysningsloven. Det betyder, at oplysninger om udenlandsk støtte til trossamfund, foreninger m.v., som modtager tilskud eller anvises lokaler af kommunen efter folkeoplysningsloven eller anden lovgivning, skal indgå i kommunernes risikobaserede tilsyn af, om tilskudsmodtagere gennem formål eller adfærd underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Tilsvarende kan oplysninger om udenlandsk støtte stilles som betingelse for godkendelse af de foreninger og trossamfund m.v., der søger om godkendelse som almenvelgørende eller almennyttige efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, samt indgå i SKATs efterfølgende kontrol af de nævnte foreninger m.v. SKAT påser ved godkendelsen, at det pågældende trossamfund m.v. ikke modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Dette vil konkret kunne gennemføres ved, at der i tilknytning til de relevante bestemmelser i folkeoplysningsloven samt i bekendtgørelse om godkendelse m.v. efter ligningslovens § 8 A og § 12, stk. 3 af almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund m.v. her i landet eller i et andet EU/EØS-land fastsættes regler om, at foreninger m.v. – herunder menigheder og trossamfund – ved ansøgning skal oplyse, om foreningen modtager udenlandsk støtte over et vist be-

---

løb. Der vil herunder også kunne fastsættes en bestemmelse, der giver kommunerne hjemmel til at kræve oplysninger om udenlandsk støtte, i de tilfælde foreninger m.v. søger støtte på andet grundlag end folkeoplysningsloven – fx hvor kommunen yder anden økonomisk tilskud eller udlåner/udlejer lokaler.

Oplysningen om udenlandsk støtte vil kunne indgå som en del af det sagsgrundlag som SKAT og kommunerne har for at vurdere, om der skal kræves yderligere dokumentation for foreningens m.v. virke og økonomiske forhold, for at sikre, at betingelserne for begunstigelsen er overholdt.

En ordning med oplysningspligt om udenlandsk støtte og et risikobaseret tilsyn vil sikre, at kravet om indsigt i udenlandsk støtte så vidt muligt målrettes der, hvor det giver bedst mening. Det vil ligeledes gøre sig gældende for SKATs efterfølgende kontrol af de foreninger m.v., der er godkendt efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3. Det er i den forbindelse bl.a. et formål i sig selv, at den helt brede gruppe af foreninger m.v. i Danmark ikke belastes unødigt.

I forhold til ovenstående model skal det bemærkes, at såfremt godkendelse af danske trossamfund efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, som foreslået af Trossamfundsudvalget betinges af, at trossamfundet er godkendt efter trossamfundsloven, og model 1 gennemføres, vil de danske trossamfund skulle indsende et fuldt regnskab til Kirkeministeriet årligt og således allerede på denne vis have givet det offentlige indsigt i eventuel udenlandsk støtte. Se afsnit 5.1 for en uddybende beskrivelse.

Arbejdsgruppen har vurderet, at modellen kun vil have begrænset betydning i forhold til de konkrete foreninger og trossamfund, der har været i fokus i den offentlige debat om trossamfund og foreninger, da den kun vil omfatte de foreninger m.v., der søger om de nævnte begunstigelser.

*Styrket indsigt i foreningers økonomiske forhold ved tildeling af anden offentlig begunstivelse og/eller som led i efterfølgende tilsyn*

Ud fra et ønske om øget åbenhed om fx udenlandsk støtte af foreninger kan det overvejes – med inspiration fra fx den ordning, der er indført om støtte efter folkeoplysningsloven og godkendelser efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk.3, jf. herom ovenfor – på flere områder at indføre det som forudsætning for en nærmere angiven offentlig begunstivelse til en forening m.v., at der i en eller anden form gives indsigt i foreningens økonomiske forhold, herunder oplysninger om eventuel udenlandsk støtte.

Et sådant krav om indsigt i økonomiske forhold kan tænkes implementeret a) som betingelse for overhovedet at opnå en nærmere angiven offentlig begunstivelse og/eller b) som et efterfølgende tilsyn.

Fx vil der for en nærmere angiven offentlig begunstivelse kunne fastsættes regler om, at den pågældende myndighed i forbindelse med indgivelsen af en ansøgning om begunstigelsen kan kræve, at foreninger m.v. ved en tro- og love-erklæring skal oplyse, om foreningen årligt modtager udenlandsk støtte over et vist beløb.

Der vil også kunne fastsættes regler om den pågældende myndigheds tilsyn.

Det kan i den forbindelse overvejes, om myndigheden skal offentliggøre disse oplysninger. Det vurderes ikke muligt at offentliggøre identiteten på enkeltpersoner, som har

---

støttet et bestemt trossamfund, da dette vil være egnet til at afsløre de pågældende enkeltpersoners trosretning, jf. model 1 ovenfor.

Som eksempler på offentlige begunstigelser, for hvilke sådanne krav om indsigt i økonomiske forhold vil kunne fastsættes, kan nævnes uddeling af statslige puljemidler, lån af lokaler på uddannelsesinstitutioner m.v. I forbindelse med den praktiske implementering af nærværende model forudsættes det i øvrigt, at de enkelte ministerier overvejer, for hvilke offentlige begunstigelser inden for eget ressortområde det vil være relevant at gennemføre modellen.

Det bemærkes i den forbindelse, at indsigt i en forenings økonomiske forhold forudsætter, at indsigten konkret er relevant i forhold til betingelserne for den pågældende offentlige begunstivelse, som fx det løbende tilsyn knytter sig til.

En ordning som skitseret ovenfor, bør efter arbejdsgruppens opfattelse også udformes på en sådan måde, at krav om indsigt i økonomiske forhold – på samme måde som ordningen efter folkeoplysningsloven og ligningsloven – så vidt muligt målrettes der, hvor det giver bedst mening. Det er i den forbindelse bl.a. et formål i sig selv, at den helt brede gruppe af foreninger m.v. i Danmark ikke belastes unødigt.

Som supplement til de ovenfor skitserede krav om indsigt i foreningers økonomiske forhold er det endelig relevant at overveje, at tilføje som betingelse for at opnå og bevare den pågældende offentlige begunstivelse, at foreningen m.v. ikke har et formål eller adfærd, der modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Fastsættes ikke sådanne regler, vil en forening således ikke som udgangspunkt kunne nægtes eller fratages den offentlige begunstivelse, selv om fx et tilsyn måtte vise, at foreningen generelt modarbejder kønsligestilling, deltagelse i demokratiske valg e.l.

#### Konsekvens

Udbredelsen af den skitserede model på flere områder vil kunne skabe større åbenhed om fx udenlandsk støtte til de foreninger og trossamfund i Danmark, der får en direkte eller indirekte offentlig støtte.

Ved at målrette kravet om indsigt i økonomiske forhold – fx ved at gøre et løbende tilsyn risikobaseret – vil det desuden kunne undgås, at den helt brede gruppe af foreninger og trossamfund i Danmark, herunder små idrætsforeninger og aftenskoler, belastes unødigt. Det vil også være mindre ressourcekrævende for de relevante myndigheder fx at føre et sådant risikobaseret tilsyn.

Det kan dog tilføjes, at modellen ikke vil sikre større transparens om de foreninger m.v., der drives uden kontakt med det offentlige, eftersom modellen netop kun omfatter de trossamfund og foreninger, der modtager offentlige begunstigelser.

#### Mulig sanktion

I forbindelse med udformningen af en konkret ordning for en nærmere angiven offentlig begunstivelse vil der skulle fastsættes regler om konsekvensen af, at foreningen m.v. ikke tilvejebringer de ønskede oplysninger. Dette kan fx være i form af bortfald af begunstivelse, karenperiode eller bødestraf.

### Administration

Ved at målrette krav om indsigt i udenlandsk støtte – fx ved at gøre et løbende tilsyn risikobaseret – vil det som nævnt kunne begrænses, at den skitserede model belaster myndigheder og foreninger m.v. unødigt, jf. nærmere herom ovenfor. Indførelse af nye krav og processer vil dog alt andet lige medføre forøgede administrative omkostninger.

### Juridisk vurdering

Den beskrevne model, som indebærer, at der stilles krav om indsigt i en forenings eller et trossamfunds m.v. økonomiske forhold som forudsætning for en nærmere angiven offentlig begunstiging, vil ikke rette sig mod muligheden for at danne, drive eller melde sig ind i foreningen m.v., hvorfor en sådan model ikke rejser spørgsmål i forhold til foreningsfriheden, som bl.a. er beskyttet i grundlovens § 78 og EMRK artikel 11.

Modellen retter sig desuden ikke mod muligheden for at dyrke sin religion eller at fremsætte ytringer, og rejser derfor heller ikke spørgsmål i forhold til henholdsvis religionsfriheden, som bl.a. er beskyttet i grundlovens § 67 og EMRK artikel 9, eller ytringsfriheden, som bl.a. er beskyttet i grundlovens § 77 og EMRK artikel 10.

Ved fastsættelsen af de nærmere betingelser for, hvornår der kan kræves indsigt i en forenings, et trossamfunds m.v. økonomiske forhold, som forudsætning for opnåelse en given offentlig begunstiging, vil det være afgørende, at betingelserne udformes på en sådan måde, at de ikke rejser spørgsmål i forhold til forbuddet mod diskrimination, som er beskyttet i grundlovens § 70 og EMRK artikel 14.

## **6.2.4 Model 4. Vejledning og rådgivning til foreninger om god standard for åbenhed**

### Baggrund

Som det fremgår af kapitel 3, har der i flere lande været tiltag til at få bidragsydere og de modtagende organisationer til frivilligt – og i egen interesse – at arbejde med større grad af åbenhed.

### Overvejelser

Det vil kunne overvejes at gennemføre en bred informationsindsats på tværs af indsamlingsområdet, folkeoplysning og indsatsen for at forebygge terrorfinansiering, der oplyser om de gældende regler og angiver gode standarder for regnskab og åbenhed. Der vil herunder med fordel kunne udvikles en standard for en frivillig erklæring om foreningens virke og integritet.

Et sådant arbejde kan fx gennemføres i samarbejde mellem Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme og relevante paraplyorganisationer inden for det frivillige område. Finansieringen af et sådant initiativ vil skulle afklares nærmere.

### Konsekvens og administration

En række foreninger vil kunne have stor fordel af en øget vejledning om god standard for åbenhed, og hvordan man som forening kan sikre integritet. Det vil især gælde mindre og nystartede foreninger – og foreninger der generelt mangler organisatoriske ressourcer og erfaring. En god standard for åbenhed vil også gøre det lettere for offentlige myndigheder og andre samarbejdspartnere at vurdere mulige samarbejdspartnere.

---

Juridisk vurdering

Da der er tale om vejledning og en frivillig standard for åbenhed, giver tiltaget ikke anledning til særlige juridiske overvejelser.



## 7.0 Mulighed for at hindre visse udenlandske donationer

### 7.1 Indledning

Arbejdsgruppen har fået til opgave at undersøge, i hvilket omfang det er muligt at hindre visse udenlandske donationer til trossamfund i Danmark eller indføre en godkendelsesordning for udenlandske donationer. Arbejdsgruppen har dermed lagt til grund, at der ikke tænkes på et generelt forbud mod udenlandsk støtte, men alene på muligheden for at hindre uønsket udenlandsk støtte.

Arbejdsgruppen har videre lagt til grund, at formålet med en regulering er *at hindre udenlandsk støtte, der søger at fremme et formål eller en adfærd hos trossamfund, foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder*, jf. også det formål, der er lagt til grund i forhold til de gennemførte ændringer af folkeoplysningsloven og bekendtgørelse om godkendelse af almenevelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund m.v. efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3. Det er således ikke den udenlandske støtte i sig selv, som er et problem, men det er selve formålet eller hensigten med støtten, som kan være problematisk.

### 7.2 Modeller for regulering af udenlandske donationer

Arbejdsgruppen har opstillet og vurderet tre hypotetiske modeller for regulering af udenlandsk støtte:

1. Regulering baseret på modtagerens forhold: Forbud mod, at trossamfund og foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan modtage udenlandsk støtte
2. Regulering baseret på afsenderens forhold: Forbud mod, at trossamfund og foreninger m.v. i Danmark kan modtage støtte fra visse udenlandske regeringer, organisationer, enkeltpersoner m.v.
3. Regulering baseret på transaktionen: Indførelse af en godkendelsesordning, således at trossamfund og religiøse foreninger m.v., der modtager udenlandsk støtte, skal søge om godkendelse heraf.

I det følgende belyses de juridiske muligheder og begrænsninger for disse tre modeller.

#### 7.2.1 Model 1. Forbud mod at trossamfund, foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan modtage udenlandske donationer.

##### Indhold

For at modvirke at udenlandske organisationer og stater m.v. kan støtte formål, som er i modstrid med et åbent og frit demokratisk samfund som det danske, kan det overvejes at indføre et forbud mod, at trossamfund og foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan modtage udenlandsk støtte. Forslaget indebærer, at der skal udarbejdes en liste med trossamfund og foreninger m.v., som ikke kan modtage udenlandsk støtte. Der skal i den forbindelse udarbejdes kriterier for, hvilke trossamfund m.v., som kan blive omfat-

tet af en sådan liste. Trossamfund, der figurerer på listen, skal have mulighed for at blive taget af igen, hvis de ikke længere opfylder kriterierne. Samtidigt skal der tages stilling til klageadgang for de berørte organisationer.

Mulighederne for effektivt at håndhæve en sanktionsliste vil forudsætte, at der er fuld åbenhed om økonomien i de pågældende trossamfund og foreninger m.v., som figurerer på listen, og at der løbende pågår en kontrol heraf. Modellen vil derfor forudsætte, at der skabes hjemmel til, at alle på listen skal indsende et fuldstændigt revisorpåtegnet regnskab, og at der foretages en kontrol heraf. De opstillede forslag i kapitel 6 om åbenhed og transparens vil til en vis grad kunne sikre dette afhængigt af den model, som vælges, men der vil være organisationsformer, hvor de trossamfund, foreninger m.v., som er på listen, kan omgå dette. Det kan fx være tilfældet, hvis organisationen er organiseret som en fond eller en virksomhed.

### Overvejelser

Det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder at udarbejde objektive kriterier for, hvilke trossamfund, foreninger m.v. der i givet fald skal kunne omfattes af en sådan sanktionsliste. I den forbindelse kan det være en udfordring at identificere trossamfund, foreninger m.v. som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Der er trossamfund og foreninger, som helt åbenlyst i ord og handling argumenterer mod demokrati, tolerance og generel ligestilling mellem kønnene, men der er også trossamfund og foreninger, som ikke åbenlyst fremkommer med sådanne holdninger, men ytrer dem i en lukket kreds.

Det bør derfor indgå i overvejelserne, hvorvidt det er muligt at udarbejde brugbare kriterier og på den baggrund identificere alle de trossamfund, foreninger m.v., som bør fremgå af sanktionslisten.

Der kan endvidere være en særlig udfordring i forhold til trossamfund, der er organiseret som en erhvervsdrivende fond. Her kan det være vanskeligt at isolere udenlandsk støtte fra erhvervsaktiviteterne i fonden. Herudover vil det være meget vanskeligt at håndhæve en sådan model, idet eventuel udenlandsk støtte kan doneres på forskellige måder herunder gennem en tredjepart i Danmark.

Det forudsættes i modellen, at der vil være en sammenhæng mellem sanktionslisten og de trossamfund og foreninger m.v., som kommunerne ikke kan tildele støtte efter folkeoplysningsloven, og SKAT ikke kan godkende efter ligningslovens § 8 A og/eller § 12, stk. 3, fordi deres formål modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det fremgår af ligningslovens § 8 A, stk. 3 og § 12, stk. 4, at Told- og skatteforvaltningen kan videregive oplysninger om afslag på ansøgning om godkendelse eller tilbagekaldelse af en godkendelse til andre offentlige myndigheder, hvis oplysningerne er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Afslag på en ansøgning om godkendelse eller tilbagekaldelse af en godkendelse efter ligningslovens § 8 A og/eller § 12, stk. 3 pga. et formål eller adfærd, som modarbejder demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder vil derfor automatisk medføre, at det pågældende trossamfund eller forening kommer på sanktionslisten. Det samme vil gøre sig gældende for kommunernes afslag på støtte efter folkeoplysningsloven. Det bør tilsvarende sikres i en eventuel kommende regulering, at oplysninger om trossamfund og foreninger, som figurerer på sanktionslisten videregives til SKAT og kommunerne.

### Mulig sanktion

Modellen vil indebære, at organisationer, der uberettiget har modtaget udenlandsk støtte, vil kunne sanktioneres med bødestraf. Herudover kan det overvejes at lade overtrædelse medføre fratagelse af offentlige begunstigelser.

### Administration

Administrationen af sanktionslisten vil skulle forankres i en statslig myndighed. En sanktionsliste indebærer, at myndigheden skal vurdere, hvilke trossamfund og foreninger m.v. som opfylder kriterierne og derfor skal fremgå af listen. Det følger heraf, at den statslige myndighed ligeledes skal vurdere løbende, om der er trossamfund og foreninger m.v., som ikke længere opfylder kriterierne og dermed skal tages af listen igen. Der skal tages nærmere stilling til klageadgang. Modellen vil således indebære væsentlige administrationsomkostninger.

### Juridisk vurdering

1. En model, hvorefter visse ikke-anerkendte trossamfund, foreninger m.v. forbydes at modtage udenlandsk støtte, rejser spørgsmål i forhold til *religionsfriheden*, som bl.a. er beskyttet i EMRK artikel 9, og i forhold til *foreningsfriheden*, der bl.a. er beskyttet i EMRK artikel 11.

2. Efter EMRK artikel 9, stk. 1, har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter efter bestemmelsen bl.a. ”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”.

Det følger af artikel 9, stk. 2, at frihed til at udøve sin religion eller tro kun må ”underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige trykthed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder”.

På baggrund af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om religiøse grupperes vilkår i samfundet er det Justitsministeriets opfattelse, at den beskrevne forbudsmodel vil udgøre et indgreb i de berørte trossamfunds ret til religionsfrihed, jf. herved Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i sagen *Hasan og Chaush mod Bulgarien*, dom af 26. oktober 2000, pr. 62-63.

Et sådant indgreb skal for at være foreneligt med EMRK være begrundet i ét eller flere af de i konventionen opregnede anerkendelsesværdige formål og desuden opfylde proportionalitetskravet (”nødvendigt i et demokratisk samfund”), jf. artikel 9, stk. 2. Efter Domstolens praksis er opregningen af de anerkendelsesværdige formål i konventionens artikel 9, stk. 2, udtømmende og skal fortolkes indskrænkende.

Forbudsmodellen har til formål at forhindre bestemte trossamfund og foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, i at modtage økonomisk støtte fra udenlandske donorer. Forbuddet varetager således 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 navnlig tillægges vægt, at forbuddet vil udgøre et intensivt indgreb i religionsfriheden, da det retter sig mod trossamfundets selvstændige økonomi og dermed muligheden for at organisere og udfolde sine aktiviteter. I den forbindelse be-

mærkes, at forbuddet – uagtet at der er tale om trossamfund med kontroversielle eller endda fjendtlige holdninger til det omgivende samfund – retter sig mod lovlige trossamfund, og det er ikke i sig selv strafbart at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Det kan omvendt tale for at anse forbuddet for proportionalt, at forbuddet alene omfatter trossamfund, som søger at modarbejde eller underminere demokrati eller menneskerettigheder, og at trossamfund indtager og udøver en særlig myndighed i forhold til dets medlemmer, hvilket er potentielt skadeligt for samfundet. Et forbud mod at modtage udenlandske donationer vil endvidere ikke forhindre trossamfundets medlemmer i at udøve deres religion. Hertil kommer, at det spørgsmål kan rejses, om EMRK artikel 9 overhovedet vil kunne påberåbes i en situation, hvor staten griber ind over for trossamfund og foreninger m.v., som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det følger således af EMRK artikel 17, at personer, foreninger 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. I den forbindelse må det dog tillægges betydning, at der er tale om efter dansk ret lovlige trossamfund og foreninger m.v.

Samlet set finder Justitsministeriet, at den beskrevne forbudsmodel næppe vil kunne anses for at være et proportionalt indgreb i de berørte trossamfunds religionsfrihed, og at modellen derfor næppe vil kunne gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 9.

**3.** Efter EMRK artikel 11, stk. 1, har enhver ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

Det følger af artikel 11, stk. 2, 1. pkt., at der ikke må ”gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund 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 Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bl.a. fastslået, at regler, der afskærer politiske partier muligheden for at modtage økonomisk støtte fra udlandet, udgør et indgreb i foreningsfriheden efter artikel 11, fordi sådanne regler har afgørende indflydelse på partiernes økonomi og dermed også deres mulighed for at udfolde sine aktiviteter, jf. dom af 7. juni 2007 i sagen *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’iparralde mod Frankrig*.

Domstolen fandt dog i den nævnte sag, at indgrebet i foreningsfriheden varetog hensynet til at forebygge uro, idet det havde til hensigt at værne om de politiske partiers uafhængighed af andre lande og dermed havde betydning for spørgsmålet om statens suverænitet. Domstolen fandt endvidere, at indgrebet var proportionalt, og at der derfor ikke forelå en krænkelse af artikel 11. Domstolen lagde herved navnlig vægt på, at de franske regler alene havde indflydelse på de politiske partiers mulighed for at udfolde sine aktiviteter, men at reglerne ikke som sådan forbød de politiske partier eller i øvrigt satte begrænsninger for deres virksomhed.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den beskrevne forbudsmodel, der bl.a. vedrører foreninger, på samme måde vil udgøre et indgreb i den konventionsbeskyttede ret til

foreningsfrihed. Et indgreb skal for at være foreneligt med konventionen være begrundet i ét eller flere af de i konventionen opregnede anerkendelsesværdige formål og desuden opfylder proportionalitetskravet ("nødvendigt i et demokratisk samfund"), jf. artikel 11, stk. 2. Efter Domstolens praksis er opregningen af de anerkendelsesværdige formål i konventionens artikel 11, stk. 2, udtømmende og skal fortolkes indskrænkende.

Af de grunde, som er anført ovenfor under pkt. 2, finder Justitsministeriet, at den beskrevne model næppe vil kunne gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 11.

### 7.2.2 Model 2. Forbud mod at trossamfund og foreninger m.v. i Danmark kan modtage støtte fra visse udvalgte lande, organisationer, enkeltpersoner m.v.

#### Indhold

Modellen indebærer, at trossamfund og foreninger m.v. i Danmark ikke må modtage støtte fra visse udvalgte lande, organisationer og enkeltpersoner. Det er i forvejen ulovligt at modtage økonomisk støtte fra grupper eller sammenslutninger der begår eller har til hensigt at begå, terror, jf. straffelovens § 114 i. Enkeltpersoner er dog ikke omfattet af bestemmelsen.

Da en sådan model kan medføre, at et anseeligt antal lande, organisationer m.v. omfattes, kunne det i stedet overvejes at udarbejde en liste med lande, hvorfra det ikke er muligt at modtage støtte fra de pågældende landes regeringer eller organisationer hjemmehørende i det pågældende land. Dette kunne fx baseres på anerkendte vurderinger af, hvilke lande der ikke overholder menneskerettigheder, har autoritær styreform, eller hvorfra organisationer, der figurerer på EU's terrorliste, kan operere relativt frit. En sådan afgrænsning vil dog indebære en række skønsmæssige vurderinger.

#### Overvejelser

Da en sådan regulering alene vil omfatte donatoren, dvs. afsenderen af donationen, og der ikke er en nærmere afgrænsning af modtageren, vil modellen forudsætte, at der foretages en kontrol af alle transaktioner fra det pågældende land, herunder transaktioner fra enkeltpersoner, således at man kan identificere de transaktioner, som tilgår trossamfund, foreninger m.v., med henblik på at hindre transaktionen. Her vil det også være en udfordring, at det kan være vanskeligt at afgrænse trossamfund og religiøse organisationer, jf. kapitel 2.

En mere afgrænset og lettere administrerbar model kunne være at koble model 2 med forslagene om større åbenhed i kapitel 6, således at alle anerkendte og godkendte trossamfund samt trossamfund og foreninger m.v., som modtager offentlige begunstigelser, forpligtes til ud over omfanget af udenlandsk støtte også at anføre, hvilket land støtten kommer fra. Dermed vil det være muligt at foretage en kontrol og identificere støtte fra lande på sanktionslisten. En sådan model vil dog ikke omfatte de mange foreninger, som ikke modtager offentlige begunstigelser.

Der kan være en særlig udfordring i forhold til trossamfund, der er organiseret som en erhvervsdrivende fond. Her kan det være vanskeligt at isolere udenlandsk støtte fra erhvervsaktiviteterne i fonden. Herudover vil det være meget vanskeligt at håndhæve en sådan model, idet eventuel udenlandsk støtte kan kanaliseres igennem tredjepart i Danmark.

Særligt denne model må antages at kunne få udenrigspolitiske konsekvenser i forhold til de udvalgte lande. I modsætning til eksempelvis EU's terror- og sanktionslister, hvor

Danmark sammen med en række lande identificerer og målretter sanktioner mod udvalgte individer og lande, vil Danmark i dette tilfælde stå alene med den pågældende begrænsning.

### Mulig sanktion

Modellen vil indebære, at trossamfund og foreninger m.v., der uberettiget har modtaget udenlandsk støtte, sanktioneres med bødestraf. Herudover kan overtrædelse medføre fratagelse af eventuelle offentlige begunstigelser.

### Administration

Administrationen af sanktionslisten skal forankres i en statslig myndighed. En sanktionsliste indebærer, at myndigheden skal vurdere, hvilke lande, som opfylder kriterierne og derfor skal fremgå af listen. Det følger heraf, at den statslige myndighed ligeledes skal vurdere, om der er lande, som ikke længere opfylder kriterierne, og dermed skal tages af listen igen. Listen skal deles med relevante myndigheder med henblik på, at de myndigheder, som udfører et risikobaseret tilsyn eller kontrol af offentlige begunstigelser, kan lade sanktionslisten indgå i denne virksomhed for så vidt angår udenlandske donationer. Trossamfund, foreninger m.v. vil således kunne sanktioneres, såfremt de uberettiget modtager en udenlandsk donation. Det vil endvidere kunne overvejes at gøre listen offentlig tilgængelig med henblik på at den brede offentlighed får indsigt i, hvem der er opført på listen. Modellen vil således indebære væsentlige administrationsomkostninger.

### Juridisk vurdering

En forbudsmodel, hvorefter trossamfund og foreninger m.v. i Danmark ikke må modtage støtte fra visse udvalgte lande, organisationer og enkeltpersoner, rejser tilsvarende spørgsmål i relation til religionsfriheden og foreningsfriheden, som er behandlet ovenfor under pkt. 7.2. om model 1.

Om modellen vil kunne gennemføres inden for rammerne af EMRK vil bl.a. afhænge af, hvordan man afgrænser den gruppe af lande og udenlandske organisationer og enkeltpersoner, som danske trossamfund og foreninger m.v. ikke må modtage støtte fra.

Det bemærkes dog, at model 2 vil være mindre vidtgående end model 1, idet model 2 er afgrænset til bestemte lande eller udenlandske organisationer eller enkeltpersoner, hvorimod model 1 er rettet mod samtlige udenlandske donatorer.

### **7.2.3 Model 3. Godkendelsesordninger for udenlandske donationer til trossamfund, religiøse foreninger m.v. i Danmark.**

#### Indhold

Modellen indebærer, at der indføres en godkendelsesordning for al udenlandsk støtte til trossamfund og foreninger m.v., der har et religiøst virke. Udenlandsk støtte skal forhåndsanmeldes, således at myndighederne kan kontrollere, om støtten er omfattet af de nuværende bestemmelser om forbud mod støtte fra terrororganisationer, jf. også afsnit 4. Herudover skal der foretages en vurdering af, om støtten har til formål at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskeretligheder. Hvis dette er tilfældet vil den udenlandske donation ikke finde sted. I forhold til model 1 tages der ikke udgangspunkt i en på forhånd afgrænset sanktionsliste, og forhåndsansøgningen og kontrollen vil dermed skulle omfatte alle organisationer, der i et eller andet omfang har et religiøst virke.

### Overvejelser

Modellen forudsætter, at de berørte organisationer overholder anmeldelsespligten for udenlandsk støtte. Dette indebærer bl.a., at der skal foretages en tydelig afgrænsning af de foreninger, som falder ind under gruppen af "trossamfund og foreninger m.v., der har et religiøst virke", således at det er klart for de pågældende foreninger, at de har en pligt til at forhåndsanmelde udenlandske donationer.

Der kan være en særlig udfordring i forhold til trossamfund, der er organiseret som en erhvervsdrivende fond. Her kan det være vanskeligt at isolere den udenlandske støtte, der skal anmeldes, fra erhvervsaktiviteterne i fonden. Herudover vil det være meget vanskeligt at håndhæve en sådan model, idet eventuel udenlandsk støtte kan kanaliseres igennem tredjepart i Danmark.

### Mulig sanktion

Modellen vil indebære, at omgåelse af godkendelsesordningen sanktioneres med bødestraf.

Herudover kan manglende anmeldelse medføre fratagelse af eventuelle offentlige be-  
gunstigelser.

### Administration

Administrationen af en godkendelsesordning vil i givet fald skulle forankres i en statslig myndighed. Myndigheden skal foretage en konkret individuel vurdering af om de indkomne anmeldelser af udenlandsk støtte lever op til godkendelseskriterierne. Herefter skal myndigheden meddele ansøger, om donationen kan godkendes. Modellen vil indebære væsentlige administrationsomkostninger.

### Juridisk vurdering

Den beskrevne godkendelsesordning vil have til formål dels at understøtte håndhævelsen af straffelovens forbud mod at modtage støtte fra terrororganisationer, dels at forhindre udenlandske donationer som har til formål at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Ordningen skal kun gælde for udenlandsk støtte til trossamfund og foreninger med et religiøst virke i Danmark.

Det er strafbart efter straffelovens § 114 i at modtage økonomisk støtte fra grupper eller sammenslutninger, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger. Bestemmelsen gælder for alle fysiske og juridiske personer og er således ikke begrænset til trossamfund eller foreninger med et religiøst virke. Tilsvarende kriminaliserer bestemmelsen modtagelsen af økonomisk støtte fra enhver terrororganisation – ikke kun udenlandske. Enkeltpersoner er dog ikke omfattet af bestemmelsen, og ordningen vil således i den henseende have et bredere anvendelsesområde end bestemmelsen i straffelovens § 114 i.

Det er ikke i sig selv strafbart at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Den del af ordningen, som vedrører kontrol med udenlandsk støtte, der har til formål at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneske-

rettigheder, vil rejse spørgsmål i relation til religions- og forsamlingsfriheden, som er behandlet ovenfor under pkt. 7.2 om model 1, hvortil der henvises.

Kontrolordningen vil derudover kunne rejse spørgsmål i forhold til diskriminationsforbuddet efter EMRK artikel 14 sammenholdt med artikel 9 om religionsfrihed.

Justitsministeriet vurderer på den baggrund, at det ikke umiddelbart vil være muligt at indføre den beskrevne godkendelsesordning inden for rammerne af EMRK.



## Bilag 1. Kommissorium for tværministeriel arbejdsgruppe om større gennemsigtighed med udenlandske donationer til trossamfund

### *Nedsættelse af en tværministeriel arbejdsgruppe*

Som opfølgning på aftalen om religiøse forkyndere af 31. maj 2016 nedsætter regeringen en tværministeriel arbejdsgruppe, der skal undersøge, om der i praksis kan gøres mere for at skabe større gennemsigtighed i udenlandsk økonomisk støtte til trossamfund i Danmark. Arbejdsgruppen skal nærmere bestemt undersøge, om der kan skabes større gennemsigtighed med udenlandsk økonomisk støtte til trossamfund i Danmark, herunder i hvilket omfang det er muligt at (1) hindre visse udenlandske donationer til trossamfund i Danmark eller (2) indføre en godkendelsesordning for udenlandske donationer til trossamfund i Danmark.

Arbejdsgruppens opgaver:

- *Afgræsning af genstandsfelt.* Arbejdsgruppen skal beskrive, hvilke former for udenlandske donationer og hvilke religiøse foreninger og organisationer m.v. der – udover de anerkendte og godkendte trossamfund samt trossamfund godkendt efter ligningsloven – er omfattet af arbejdsgruppens anbefalinger.
- *Gældende ret om afdækning af pengestrømme.* Arbejdsgruppen skal beskrive og analysere eksisterende regler i forhold til udenlandske pengeoverførsler, herunder til trossamfund m.v., og åbenhed om trossamfunds økonomi samt afdække omfanget og karakteren af udenlandske donationer.
- *Udenlandske erfaringer.* Arbejdsgruppen skal indhente og beskrive relevante udenlandske erfaringer med kontrol med donationer fra andre lande til trossamfund med henblik på at lade det indgå i det videre arbejde.
- *Modeller.* Arbejdsgruppen skal opstille effektive, helhedsorienterede og administrerbare modeller for, hvordan der kan skabes større gennemsigtighed med udenlandsk økonomisk støtte til trossamfund i Danmark. De administrative og økonomiske konsekvenser, som de enkelte modeller vil medføre, skal ligeledes beskrives. Modellerne skal respektere grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder religionsfriheden, foreningsfriheden og forbuddet mod diskrimination.

Arbejdsgruppens arbejde vil ikke omfatte folkekirken. Trossamfundsudvalgets anbefalinger vil i relevant omfang indgå i arbejdsgruppens arbejde.

### *Arbejdsgruppens sammensætning*

Udlændinge og Integrationsministeriet er formand for arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen består herudover af repræsentanter fra Justitsministeriet, Skatteministeriet, Undervisningsministeriet, Erhvervsministeriet, Kirkeministeriet og Kulturministeriet. Udenrigsministeriet og andre ministerier m.v. vil blive inddraget efter behov.

Arbejdsgruppens sekretariatsfunktioner forankres i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, der indhenter bistand hertil fra øvrige ministerier i arbejdsgruppen i relevant omfang.

*Arbejdsgruppens tidsplan*

Den tværministerielle arbejdsgruppe påbegynder sit arbejde november 2016 og skal være afsluttet medio april 2017. KU forelægges en status for arbejdet i januar 2017.