

# **Evaluering af lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer**

DECEMBER 2023

## Indhold

1	Indledning.....	3
2	Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer .....	3
3	Myndighedernes behandling af sager om optagelse af personer på forbudslisten.....	4
3.1	Identifikation og udvælgelse .....	4
3.2	Modarbejder eller underminerer demokratiet og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder .....	5
3.3	Sandsynlighed for donation.....	5
3.4	Proportionalitet .....	6
3.5	Undersøgelserapport, høring af Udenrigsministeriet og indstilling .....	7
3.6	Udlændinge- og integrationsministeren træffer afgørelse .....	7
4	Status .....	7
4.1	Forbudslisten .....	7
4.2	Håndhævelse .....	8
5	Udlændingestyrelsens erfaringer .....	8
5.1	Sagsoplysning på baggrund af åbne kilder .....	9
5.2	Udveksling af oplysninger med andre myndigheder .....	9
5.3	Forholdet til offentlighedsloven .....	10
6	Bidrag fra øvrige myndigheder .....	10
6.1	Erfaringer med administrationen af loven .....	10
6.2	Udenrigspolitiske konsekvenser .....	11
6.3	Øvrige bidrag .....	11
7	Departementets overvejelser .....	12
7.1	Erfaringsgrundlaget .....	12
7.2	Konkrete opmærksomhedspunkter .....	13
7.2.1	Udveksling af oplysninger mellem Udlændingestyrelsen og relevante myndigheder .....	13
7.2.2	Administrativ rekurs ved afslag på genoptagelse .....	13
7.2.3	Identitet.....	14
8	Afrunding.....	14

## **1 Indledning**

Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer trådte i kraft den 15. marts 2021, jf. herved lov nr. 414 af 13. marts 2021. Loven vil i evalueringen blive benævnt donationsloven.

Det følger af forarbejderne til donationsloven, at Udlændinge- og Integrationsministeriet vil følge ordningen tæt, og at forbudslisten vil blive evalueret senest i 2023.

Med evalueringen ønsker Udlændinge- og Integrationsministeriet at samle de foreløbige erfaringer med donationsloven, herunder identificere barrierer, som myndighederne har konstateret i forbindelse med administrationen af loven.

Udlændinge- og Integrationsministeriets departement har til brug for evalueringen indhentet bidrag fra Udlændingestyrelsens Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme (CDE), Finansministeriet, herunder Erhvervsstyrelsen, Kirkeministeriet, Kulturministeriet, Justitsministeriet, herunder Rigspolitiet og Rigsadvokaten, Skatteministeriet, herunder Skattestyrelsen, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, Sundheds- og Indenrigsministeriet og Udenrigsministeriet, med henblik på at undersøge opfattelsen af loven, herunder lovens brugbarhed og eventuelle vanskeligheder i forbindelse med anvendelsen af loven. Der er opført 1 fysisk og 5 juridiske personer på ordningen fra den trådte i kraft den 15. marts 2021 til og med den 15. december 2023.

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

Donationsloven har til formål at modvirke, at fysiske og juridiske personer, herunder udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder, kan modarbejde eller underminere demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder ved at give donationer til personer og organisationer i Danmark.

Loven medfører, at fysiske eller juridiske personer kan optages på en offentlig forbudsliste, hvis de pågældende modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det er forbudt, at modtage donationer fra personer optaget på forbudslisten, når disse enkeltvis eller tilsammen overstiger 10.000 kr. inden for 12 på hinanden følgende kalendermåneder. Forbudslisten er offentliggjort på Udlændingestyrelsens hjemmeside.

Det er endvidere en forudsætning for optagelse af en person på forbudslisten, at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende vil yde en donation til modtagere i Danmark.

Afgørelse om optagelse af en person på den offentlige forbudsliste træffes af udlændinge- og integrationsministeren på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen.

Udlændingestyrelsen foretager i den forbindelse en konkret og individuel vurdering af, om personen, der er genstand for styrelsens undersøgelse, opfylder de ovenstående betingelser for at blive optaget på forbudslisten. Udlændingestyrelsen vurderer endvidere, om optagelsen, og et deraf følgende forbud mod at modtage donationer fra den pågældende, konkret vil være proportionalt i forhold til hensynet til at beskytte det danske demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

I forbindelse med sagens oplysning skal Udlændingestyrelsen høre Udenrigsministeriet om eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af, at en fysisk eller juridisk person optages på listen. Hvis Udenrigsministeriet vurderer, at optagelse af personen på listen vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, undlader udlændinge- og integrationsministeren at optage den pågældende på forbudslisten.

Fysiske og juridiske personer optages på forbudslisten for 4 år, og der er efterfølgende mulighed for forlængelse med yderligere 4 år ad gangen.

### **3 Myndighedernes behandling af sager om optagelse af personer på forbudslisten**

Nedenfor følger en beskrivelse af myndighedernes behandling af sager om optagelse af fysiske eller juridiske personer på forbudslisten.

Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme under Udlændingestyrelsen udarbejder indstillinger om optagelse af en fysisk eller juridisk person på den offentlige forbudsliste.

#### **3.1 Identifikation og udvælgelse**

Udlændingestyrelsen har til opgave at identificere og udvælge potentielle målpersoner (fysiske eller juridiske) til undersøgelse.

Udlændingestyrelsen har i den forbindelse særligt fokus på lande, hvorfra der tidligere er givet donationer fra fysiske eller juridiske personer, herunder udenlandske statslige myndigheder og statsligt styrede organisationer og virksomheder, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Udlændingestyrelsens opmærksomhed er dog også rettet mod tilfælde, hvor fysiske eller juridiske personer, der ikke er bosat i sådanne lande, modarbejder demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, og hvor der er kendskab til, at de pågældende tidligere har ydet donationer til modtagere i Danmark eller navnlig andre lande i EU.

For at identificere og udvælge målpersoner benytter Udlændingestyrelsen sig bl.a. af eksisterende viden, eksempelvis om et miljø, en organisation, en målperson m.m., systematisk manuel monitorering af miljøer og personer via åbne kilder, høringer til samarbejdspartnere, samt oplysninger fra borgere, der af egen drift retter henvendelse til Udlændingestyrelsen.

Det er en forudsætning for udvælgelsen af en fysisk eller juridisk person, at det er muligt at foretage en entydig identifikation og afgrænsning af målpersonen. Udlændingestyrelsen vurderer derfor også dette.

### **3.2 Modarbejder eller underminerer demokratiet og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder**

Udlændingestyrelsen skal vurdere, om målpersonen modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

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

Udlændingestyrelsen lægger bl.a. på den baggrund vægt på en række forskellige ytringer og andre handlemåder, som vurderes at leve op til kriteriet.

Udlændingestyrelsen har eksempelvis i praksis vurderet, at organisationer modarbejder eller underminerer demokrati- og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, selvom de pågældende ikke formelt og åbent har et antidemokratisk formål. Udlændingestyrelsen har i sådanne tilfælde i stedet lagt vægt på, at de pågældende i hjemlandet eller internationalt har ydet støtte til organisationer og aktiviteter, der søger at fremme principper og værdier, som modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Der kan endvidere være lagt vægt på øvrige samarbejdspartneres aktiviteter, samt ledende medlemmers ytringer i det omfang, disse vurderes at kunne tilregnes målpersonen.

### **3.3 Sandsynlighed for donation**

En person kan kun optages på listen, hvis der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende person har til hensigt at yde en donation til en eller flere modtagere i Danmark. Udlændingestyrelsen undersøger i praksis indledningsvist, om der er dokumentation for, at den pågældende tidligere har ydet donationer. Dette gøres bl.a. ved at sende en høring til Skattestyrelsen for at få afklaret, om der er dokumentation for donation til Danmark. Dette kan gøres på to måder:

1. Indefra og ud: CDE kan identificere en målperson ved at spørge ind til miljøer, organisationer eller individer i Danmark, som kan være problematiske, og anmode om oplysninger om, i hvilket omfang de har modtaget donationer fra ind- og udland.

2. Udefra og ind: CDE kender allerede en potentiel problematisk målperson og anmoder om oplysninger om, hvorvidt målpersonen har doneret til personer i Danmark.

Udlændingestyrelsen kan også anvende data fra andre myndigheder med henblik på at dokumentere donationssandsynligheden, som udveksles med hjemmel i forvaltningsloven.

Udlændingestyrelsen bemærker i forlængelse heraf, at det ikke har vist sig muligt at udveksle oplysninger med Skattestyrelsen med afsæt i donationslovens § 3. Der er derfor i stedet indhentet oplysninger efter forvaltningslovens almindelige regler om udveksling af oplysninger mellem myndigheder.

Det er ikke efter loven et krav, at målpersonen allerede på undersøgelsestidspunktet har foretaget en konkret donation. Betingelsen om, at der skal foreligge en vis sandsynlighed for, at den pågældende person har til hensigt at yde en donation til en eller flere modtagere i Danmark, kan således bl.a. anses for opfyldt:

1. Hvis oplysninger fra danske eller udenlandske nyheds- eller forskningsartikler peger på, at målpersonen allerede har ydet støtte til modtagere i Danmark og/eller EØS-lande.
2. Hvis der i øvrigt foreligger oplysninger om, at målpersonen har ydet eller har haft til hensigt at yde støtte til modtagere i Danmark og/eller EØS-lande.
3. Hvis der er konkrete oplysninger, som indikerer, at målpersonen kan have til hensigt at yde støtte til en eller flere modtagere i Danmark, fx hvis der er et tæt samarbejde mellem målpersonen og et trossamfund, en fond eller forening mv. i Danmark eller hvis målpersonen i sit virke har udtrykt interesse for Danmark.

Uanset om der foreligger dokumentation for, at målpersonen har foretaget en konkret donation, foretager Udlændingestyrelsen en samlet vurdering af, om der på baggrund af alle relevante forhold er en vis sandsynlighed for, at den pågældende fremadrettet vil yde donationer til modtagere i Danmark.

### **3.4 Proportionalitet**

Udlændingestyrelsen foretager endelig en vurdering af, om optagelse på forbudslisten og et deraf følgende forbud mod at modtage donationer fra den pågældende konkret vil være proportionalt i forhold til hensynet til at beskytte det danske demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Udlændingestyrelsen inddrager i den forbindelse bl.a. følgende kriterier:

1. Hvor tungtvejende er grundene for at optage målpersonen på forbudslisten?
2. Hvor stor en del af målpersonens aktiviteter ligger i Danmark? Optagelse på forbudslisten vil generelt set være mere indgribende for en målperson, der er hjemmehørende i Danmark.
3. Hvilke muligheder har målpersonen for at omlægge sine aktiviteter?

### **3.5 Undersøgelsesrapport, høring af Udenrigsministeriet og indstilling**

Hvis Udlændingestyrelsen vurderer, at det kan lægges til grund, at der foreligger en afgrænset målperson, at der er sandsynlighed for hensigt til donation, og at målpersonen modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, udarbejder Udlændingestyrelsen en undersøgelsesrapport.

Når Udlændingestyrelsen har en færdig undersøgelsesrapport, fremsendes denne til Udenrigsministeriet med en anmodning om, at Udenrigsministeriet vurderer eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser af optagelse af målpersonen på forbudslisten.

Når Udenrigsministeriets svar foreligger, udarbejder Udlændingestyrelsen en indstilling til brug for afgørelse af, om målpersonen skal optages på forbudslisten. Undersøgelsesrapporten og Udenrigsministeriets vurdering af udenrigspolitiske konsekvenser ved mulig optagelse på forbudslisten, vedlægges som bilag til indstillingen, som bliver fremsendt til Udlændinge- og Integrationsministeriets departement.

### **3.6 Udlændinge- og integrationsministeren træffer afgørelse**

Udlændinge- og Integrationsministeriets departement forelægger Udlændingestyrelsens indstilling om optagelse af den fysiske eller juridiske person på forbudslisten for udlændinge- og integrationsministeren.

I tilfælde, hvor Udenrigsministeriet har vurderet, at optagelse af den pågældende på forbudslisten vil kunne få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, undlader udlændinge- og integrationsministeren at optage den pågældende på forbudslisten.

I sager, hvor Udenrigsministeriet ikke har vurderet, at optagelse på forbudslisten vil kunne have sådanne væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, optages den pågældende på listen, hvis udlændinge- og integrationsministeren vurderer, at betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Såfremt udlændinge- og integrationsministeren træffer afgørelse om optagelse af den pågældende på forbudslisten, indrykkes der meddelelse herom i Statstidende. Forbudslisten opdateres derudover på Udlændingestyrelsens hjemmeside. Hvor det er muligt, sender Udlændingestyrelsen en fuld afgørelse med begrundelse til den pågældende.

## **4 Status**

### **4.1 Forbudslisten**

Der er aktuelt truffet afgørelse om optagelse af 1 fysisk og 5 juridiske personer på forbudslisten. Der er endvidere truffet afgørelse om, at én juridisk person ikke optages på forbudslisten. Dette skyldes, at Udenrigsministeriet i det konkrete tilfælde har vurderet, at der var en risiko for utilsigtede udenrigspolitiske konsekvenser ved optagelse på forbudslisten. Det var dertil Udenrigsministeriets vurdering, at et unilateralt tiltag ikke ville have den tilsigtede politiske effekt, og at eventuelle tiltag derfor i stedet burde

indføres samlet i EU. Det kan endvidere oplyses, at Udlændingestyrelsen ikke har modtaget anmodninger om genoptagelse af sager om optagelse på forbudslisten efter den særlige adgang hertil i donationslovens § 5, stk. 1.

Blandt de optagne fysiske eller juridiske personer er 3 hjemmehørende i Kuwait, én er russisk, én er qatarsk og én er dansk.

Det forventes derudover, at der inden for de kommende måneder vil blive truffet afgørelse i forventeligt yderligere 4 sager.

#### **4.2 Håndhævelse**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har hørt Justitsministeriet om antallet af sager og domfældelser relateret til donationer modtaget i strid med donationslovens straffebestemmelser. Justitsministeriet har foretaget en høring af Rigspolitiet og Rigsadvokaten. Rigsadvokaten har til brug for deres udtalelse indhentet en udtalelse fra Statsadvokaten i Viborg, Statsadvokaten i København samt Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet.

Rigsadvokaten har ikke identificeret straffesager, hvor donationsloven har været anvendt. Rigsadvokaten har derfor ikke erfaringer eller overvejelser i forbindelse med administrationen af loven. Rigsadvokaten har på baggrund af en søgning i relevante databaser konstateret, at der per den 7. september 2023 hverken fandtes sager, hvor der er rejst tiltale, eller sager, hvor der er sket domfældelse for overtrædelse af donationsloven.<sup>1</sup>

Rigspolitiet oplyser, at der ikke er en separat gerningskode til donationsloven, og at der således ikke kan laves et datatræk på eventuelle sager. Der kan heller ikke identificeres nogen straffesager ved at søge i resuméfelterne på tekststrengene donationsloven og forbudsliste. Derfor kan Rigspolitiet ikke oplyse nærmere om antal anmeldelser, herunder hvem der har indgivet anmeldelse, samt antal sigtelser, der vedrører sager om modtagelse af donationer i strid med forbuddet.

## **5 Udlændingestyrelsens erfaringer**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug for evalueringen indhentet bidrag fra Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme under Udlændingestyrelsen, som administrerer donationsloven i Udlændingestyrelsen. Bidraget indeholder bl.a. erfaringer og overvejelser, som styrelsen har gjort sig i forbindelse med administrationen af loven, herunder konstaterede barrierer.

---

<sup>1</sup> Rigsadvokaten bemærker, at sager vedrørende overtrædelse af donationsloven ikke har en særskilt gerningskode i POLSAS (Politiets Sagssystem). For så vidt angår antallet af tiltaler har Rigsadvokaten derfor foretaget en søgning i POLSAS på relevante søgeord. Rigsadvokaten skal dog bemærke, at denne metode er forbundet med usikkerhed. For så vidt angår antallet af afgørelser har Rigsadvokaten foretaget en søgning i Kriminalregistret. Rigsadvokaten skal i den forbindelse bemærke, at data i Kriminalregistret er opdateret den 7. september 2023.



### **5.1 Sagsoplysning på baggrund af åbne kilder**

Udlændingestyrelsen oplyser, at de er af den opfattelse, at der består en uklarhed om, hvilke kilder de kan anvende som grundlag for sagsoplysningen til udarbejdelsen af indstillinger om optagelse af fysiske eller juridiske personer på forbudslisten.

Udlændingestyrelsen har endvidere bemærket, at fysiske og juridiske personer i højere grad end tidligere benytter krypterede kanaler, lukkede hjemmesider, og lukkede YouTube-kanaler, til kommunikation, hvor fx religiøse samfund og/eller forkyndere spreder deres budskab til en gruppe af følgere.

Det er på den baggrund styrelsens opfattelse, at muligheden for løbende at undersøge, om der er grundlag for at indstille en fysisk eller juridisk person til optagelse på forbudslisten bl.a. vil forudsætte, at styrelsen kan tilgå krypterede kommunikationstjenester og lukkede hjemmesider, hvor det forudsættes, at en administrator giver adgang til siden, og/eller at der skal betales for adgangen. Det er vurderingen, at dette ikke i alle tilfælde er muligt efter de gældende regler.

### **5.2 Udveksling af oplysninger med andre myndigheder**

Udlændingestyrelsen oplyser, at de anser det som fordelagtigt med en klarere og bredere adgang til at udveksle oplysninger med andre relevante myndigheder. Henvielsen i bemærkningerne til donationsloven, om adgang til oplysninger fra andre myndigheder har efter styrelsens opfattelse vist sig reelt ikke at tage tilstrækkelig hensyn til forskellige sektorlovgivninger, fx hvidvaskloven og skattelovgivningen. På sådanne områder kan Udlændingestyrelsen alene anmode om oplysninger efter forvaltningsloven.

Udlændingestyrelsen bemærker endvidere, at donationsloven ikke rummer en hjemmel, der forpligter andre myndigheder til at sende oplysninger om fx mulige donationer til Udlændingestyrelsen af egen drift. Det betyder, at relevante oplysninger vedrørende fysiske og juridiske personer, som undersøges af Udlændingestyrelsen i regi af donationsloven, ikke vil indgå i styrelsens vurdering i tilfælde, hvor styrelsen ikke har iværksat en konkret anmodning om udlevering af oplysninger vedrørende den pågældende, som er baseret på en formodning om, at myndigheden ligger inde med relevante oplysninger.

Endvidere bemærker styrelsen, at de i forbindelse med arbejdet med konkrete sager kan blive bekendt med forhold, som kan have interesse for andre myndigheder, fx hvis styrelsen i en sag får oplysninger om en forening, der potentielt kan få udbetalt tilskud i strid med folkeoplysningslovens § 4 a. Det er endvidere efter styrelsens opfattelse uklart, i hvilket omfang de lovligt kan videregive evt. oplysninger om bekymringer mv. til fx infohussamarbejdet, hvor tovholdere fra politi og kommune arbejder med forebyggelse af kriminelle handlinger med ekstremistisk motiv.

Styrelsen har endelig oplyst, at de samarbejder med udenlandske myndigheder om forebyggelse af uønsket udenlandsk påvirkning, herunder i form af donationer, og deltager i EU-fora. Styrelsen vurderer i den sammenhæng, at det vil kunne styrke bl.a. den samlede indsats mod uønsket påvirkning af bestemte miljøer i EU, såfremt styrelsen får mulighed for at udveksle ikke-anonymiserede oplysninger med disse udenlandske

myndigheder og EU-fora, idet mange penge kanaliseres gennem organisationer i øvrige EU-lande, hvilket vurderes at have en bred interesse.

### **5.3 Forholdet til offentlighedsloven**

Udlændingestyrelsen har bemærket, at der kan være potentielle udenrigspolitiske konsekvenser ved at meddele aktindsigt i undersøgelsesrapporter, som udarbejdes til brug for behandlingen af sager efter donationsloven, samt materiale, der ligger til grund for disse rapporter. Udlændingestyrelsen vurderer, at hensynet til karakteren af oplysningerne ikke i fornødent omfang er varetaget ved undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Udlændingestyrelsen har endvidere til støtte for forslaget oplyst, at styrelsen ønsker at beskytte sine arbejdsmetoder med henblik på at undgå omgåelse af styrelsens kontrol.

## **6 Bidrag fra øvrige myndigheder**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har til brug evalueringen indhentet bidrag fra øvrige relevante myndigheder med henblik på at undersøge lovens brugbarhed og eventuelle overvejelser i forhold til lovens anvendelse.

### **6.1 Erfaringer med administrationen af loven**

National enhed for Særlig Kriminalitet, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og Skattestyrelsen har haft bemærkninger forbundet med administrationen af loven.

*National enhed for Særlig Kriminalitet* oplyser, at Hvidvasksekretariatet samarbejder med en lang række kompetente danske myndigheder, herunder Udlændingestyrelsen. Samarbejdet består bl.a. i, at Hvidvasksekretariatet videreformidler relevante oplysninger til Udlændingestyrelsen ved mistanke om hvidvask af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser eller finansiering af terrorisme i medfør af hvidvasklovens § 29, stk. 2, nr. 2. Hvidvasksekretariatet kan tillige - i medfør af cirkulære nr. 9752 af 26. september 2023 - imødekomme anmodninger om udlevering af oplysninger affødt af bekymringer vedrørende mulig hvidvask af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser eller finansiering af terrorisme fra Udlændingestyrelsen til brug for myndighedernes opgavevaretagelse i overensstemmelse med gældende ret, herunder reglerne i databeskyttelseslovgivningen. Hvidvasksekretariatet oplyser, at processen for forespørgsler og spontane videregivelser fungerer efter hensigten.

*Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK)* bemærker, at de anser det for vigtigt, at Udlændingestyrelsen og STUK har et tæt indbyrdes samarbejde, når det kommer til at forhindre uretmæssige donationer, da overtrædelsessager sjældent begrænser sig til kun at handle om overtrædelse af et enkelt regelsæt og dermed typisk også involverer flere myndigheder. De senere år er dette samarbejde blevet styrket mellem STUK og Udlændingestyrelsen med viden- og datadeling i form af afholdelse af erfaringsmøder og udveksling af oplysninger, bl.a. med henblik på at understøtte muligheden for at koordinere fælles indsatser på området.

I 2022 har STUK efter anmodning fra Udlændingestyrelsen til brug for Udlændingestyrelsens administration af donationsloven ad flere omgange udleveret en række oplysninger vedrørende fri- og private grundskoler. Det har omhandlet oplysninger om skoler, der har været udtaget i STUKs tilsyn med frihed- og folkestyrekravet, jf. friskolelovens § 1, stk. 2, pkt. 2, samt skoler, hvor styrelsen har vurderet, at der er handlet i strid med uafhængighedskravet, jf. friskolelovens § 5, stk. 2.

STUK oplyser tillige, at der ikke har været grundlag for videregivelse af oplysninger af egen drift til brug for administration af donationsloven.

*Skattestyrelsen* oplyser, at de endnu ikke har modtaget anmodninger fra Udlændingestyrelsen om videregivelse af oplysninger efter lovens § 3, hvorefter told- og skatteforvaltningen efter anmodning fra Udlændingestyrelsen kan videregive oplysninger om, hvorvidt almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser og institutioner m.v., der er godkendt efter ligningslovens § 8 A, stk. 12, eller § 12, stk. 3, har oplyst til told- og skatteforvaltningen, at de fra samme udenlandske gavegiver har modtaget en eller flere gaver, der sammenlagt overstiger 20.000 kr.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker hertil, at Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen har modtaget en betydelig mængde oplysninger fra Skattestyrelsen med henblik på oplysning af sager om indstilling til forbudslisten, som ikke er udvekslet efter donationslovens § 3, men i stedet efter den almindelige adgang til at udveksle oplysninger efter forvaltningsloven.

## **6.2 Udenrigspolitiske konsekvenser**

Udenrigsministeriet bemærker, at konkrete restriktive foranstaltninger over for en eller flere personer, enheder og/eller grupper i visse tilfælde kan kvalificeres som en "sanktion".

Danmark fører som udgangspunkt sin sanktionspolitik gennem EU og FN, fsva. førstnævnte særligt af hensyn til at sikre en ensartet linje med øvrige myndigheder/lande inden for EU. Bl.a. af denne årsag – og baseret på erfaringer i relation til Rusland-sanktionerne – bør der ske tæt samtænkning mellem forbudslisten og EU-sanktionerne herunder hensyntagen til om en fysisk/juridisk person allerede er på EU's sanktionslister, eller om der pågår drøftelser herom i EU-regi. Dette kan medvirke til at sikre, at de relevante tiltag får størst mulig effekt, samt at øvrige processer ikke unødvendigt iværksættes og/eller uhensigtsmæssigt påvirkes.

I forlængelse af dette opfordrer Udenrigsministeriet – af hensyn til sikring af de mest hensigtsmæssige sagsgange – også til at Udlændinge- og Integrationsministeriet kontakter Udenrigsministeriet så tidligt som muligt, når der pågår overvejelser om at tilføje fysiske eller juridiske personer til forbudslisten.

## **6.3 Øvrige bidrag**

*Stikprøvetilsyn med årsregnskaber for en andel af de anerkendte trossamfund og menigheders årsregnskaber og donationsoplysninger*

Kirkeministeriet oplyser, at de ikke har bidrag til brug for evalueringen af loven. Kirkeministeriet oplyser imidlertid, at de anvender oplysningerne fra forbudslisten i forbindelse med deres stikprøvetilsyn med årsregnskaber, når de gennemgår donationsoplysningerne, og de vil således kunne melde tilbage til Udlændinge- og Integrationsministeriet, såfremt de bliver opmærksomme på, at et anerkendt trossamfund/en menighed har modtaget en donation fra en juridisk person på forbudslisten. Stikprøvetilsynet med årsregnskaber føres med en andel af de anerkendte trossamfund og menigheds årsregnskaber og donationsoplysninger. Det er forventningen, at Kirkeministeriet pr. 1. januar 2024 ibrugtager en ny løsning til indberetning af donationer i Trossamfundsregistret. Dette vil give mulighed for at lave tværgående søgninger for alle trossamfund og menigheder i forhold til donationer og donatorer. Fra fysiske personer vil donationer over 20.000 kr. være oplyst med beløbsstørrelse og med donator som "anonym".

*Behandling af ansøgninger om partistøtte på grundlag af deltagelse i folketingsvalg*  
Sundheds- og Indenrigsministeriet oplyser, at de ikke har haft erfaringer med loven, og derfor ikke har bidrag til evalueringen. Sundheds- og Indenrigsministeriet kan imidlertid oplyse, at de fremover - ved behandling af ansøgninger om partistøtte på grundlag af deltagelse i folketingsvalg - vil sammenholde listen af bidragsydere i partiernes regnskaber med forbudslisten. Navn og adresse på bidragsydere, der i et kalenderår sammenlagt har ydet bidrag over beløbsgrænsen til et parti, skal oplyses i regnskabet. Beløbsgrænsen reguleres årligt og er 22.800 kr. i 2023.

## **7 Departementets overvejelser**

### **7.1 Erfaringsgrundlaget**

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at der fortsat er et begrænset erfaringsgrundlag forbundet med anvendelsen af loven. Dette under henvisning til, at der pr. 15. december 2023 er truffet afgørelse om optagelse af 6 fysiske eller juridiske personer på den offentlige forbudsliste. I forlængelse heraf kan det oplyses, at Udlændingestyrelsen ikke har modtaget anmodninger om genoptagelse af sager om optagelse på forbudslisten efter lovens § 5, stk. 1, ligesom det ikke kan lægges til grund, at der er gjort erfaringer med håndhævelsen af loven i form af straffesager om overtrædelse af donationslovens straffebestemmelser. Tilsvarende har en afgørelse om optagelse på forbudslisten ikke været genstand for domstolsprøvelse.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker endvidere, at sagsbehandlingstiden i departementet generelt har været lang, dels som følge af at der har været behov for at afklare en række spørgsmål af juridisk karakter om lovens anvendelse, herunder afgrænsning og eventuelle afhængigheder til relevant lovgivning inden for andre myndighedsområder. Udlændingestyrelsens implementering af loven har endvidere været sammenfaldende med en organisatorisk ændring i styrelsen, hvor Center for Dokumentation og indsats mod Ekstremisme blev etableret i oktober 2022.

Udlændinge- og Integrationsministeriet forventer, at sagsbehandlingstiden i departementet på baggrund af de gjorte erfaringer, vil være kortere fremadrettet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til donationsloven, at det på fremsættelsestidspunktet var forventningen, at kun et begrænset antal personer og organisationer mv. ville blive optaget på forbudslisten. Det fremgår endvidere, at det i praksis forventes at kunne blive vanskeligt at håndhæve loven, men at loven giver et nyt redskab, der kan anvendes til at gøre det ulovligt at modtage donationer fra personer og organisationer m.v., der er modstandere af vores åbne og demokratiske samfund. Der er tillige henvist til, at lovgivningen kan bidrage til en øget offentlig debat og bevågenhed om uønskede donationer.

## **7.2 Konkrete opmærksomhedspunkter**

### **7.2.1 Udveksling af oplysninger mellem Udlændingestyrelsen og relevante myndigheder**

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer, at der potentielt kan være behov for at tydeliggøre og eventuelt styrke de gældende muligheder, som Udlændingestyrelsen har for at udveksle oplysninger med relevante myndigheder, som kan bidrage til at oplyse sager om optagelse af fysiske eller juridiske personer på forbudslisten. Vurderingen beror dels på Udlændingestyrelsens ønske herom, jf. afsnit 5.2 ovenfor, og dels på en konkret afgørelse, hvorved to optagelser på forbudslisten blev annulleret med henvisning til, at der var lagt oplysninger til grund for sagerne, som ikke efter donationsloven måtte danne grundlag for de pågældende afgørelser.<sup>2</sup> Endelig har Udlændinge- og Integrationsministeriet noteret sig, at udvekslingshjemlen i donationslovens § 3, om told- og skatteforvaltningens mulighed for at videregive visse oplysninger, efter det oplyste ikke har været anvendt.

### **7.2.2 Administrativ rekurs ved afslag på genoptagelse**

Udgangspunktet om adgang til administrativ rekurs er fraveget for så vidt angår afgørelser om optagelse af en fysisk eller juridisk person på forbudslisten, idet ministerens afgørelse er endelig og ikke kan påklages.

Donationslovens § 5, stk. 1, indebærer en udvidet adgang for en fysisk eller juridisk person, som er optaget på forbudslisten, til at få sagen genoptaget.

Det følger af samme bestemmelses stk. 2, at Udlændingestyrelsen fastholder afgørelsen om optagelse af personen i tilfælde, hvor der er ikke er fremkommet nye oplysninger af betydning for sagen. Udlændingestyrelsens beslutning om at fastholde afgørelsen – og derved afvise at genoptage sagen – har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og det må derfor på baggrund af den almindelige adgang til administrativ rekurs lægges til grund, at en afgørelse herom kan påklages til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil på den baggrund overveje, om denne adgang til rekurs til ministeriet er hensigtsmæssig under hensyn til, at ministeriet allerede vil have truffet afgørelse i hovedsagen pba. Udlændingestyrelsens indstilling.

---

<sup>2</sup> Jf. orientering af Udlændinge- og Integrationsudvalget herom, UUI Alm. del, 2022-23 (2. samling), bilag 85.

### **7.2.3 Identitet**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har konstateret, at en juridisk person efter optagelse på forbudslisten blandt andet ændrede sit navn. Udlændinge- og Integrationsministeriet vil på den baggrund overveje, om der er behov for en særlig regulering af sådanne situationer, som formodes både at kunne opstå med omgåelsesformål og som udslag af almindelige omlægninger, sammenlægning af foreninger mv.

## **8 Afrunding**

Det er samlet set Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer overordnet fungerer som forudsat i loven.

Da der er tale om en ny opgave og sagstype i Udlændinge- og Integrationsministeriet, har der i forbindelse med implementeringen og administrationen af loven i den første tid været tvivlsspørgsmål om en række forhold, der i processen har skullet afklares. Det er endvidere vurderingen, at det vidensgrundlag, som Udlændingestyrelsens arbejde med loven og øgede bevågenhed om uønskede donationer har skabt, er brugbar i det øvrige arbejde med at modarbejde ekstremisme, herunder til brug for bl.a. infohussamarbejdet, rådgivningsforløb i kommunerne og arbejdet med den nationale sanktionsliste, der indeholder en fortegnelse over udenlandske religiøse forkyndere, som er udelukket fra at indrejse af hensyn til den offentlige orden i Danmark.

Dertil kommer, at Udlændingestyrelsens samarbejde med udenlandske myndigheder, herunder andre EU-medlemsstater, om forebyggelse af uønsket udenlandsk påvirkning, vurderes at have styrket Danmarks position i samarbejdet om den samlede indsats mod uønsket påvirkning af bestemte miljøer i EU.

Evalueringen sendes til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.

Udlændinge- og Integrationsministeriets departement, 15. december 2023.