

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: integration@uim.dk, mmi@uim.dk og ala@uim.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
LOHO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/00751-2

20. MARTS 2020

HØRING OVER UDKAST TIL LOVFORSLAG OM FOR- BUD MOD MODTAGELSE AF DONATIONER FRA VISSE FYSISKE OG JURIDISKE PERSONER

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ved e-mail af 27. februar 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer.

Instituttet har en række bemærkninger til udkastet.

1. SAMMENFATNING

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår i udkastet at oprette en offentlig forbudsliste, hvor personer eller foreninger m.fl., som modarbejder eller underminerer demokratiet, kan blive optaget på. Modtager man donationer fra personer på denne offentlige forbudsliste får man en bøde, som i udgangspunktet fastsættes til 30 procent af den modtagne donation.

Persongruppen, der er omfattet, skal forstås i meget bred forstand, og der er i forslaget lagt op til, at enhver aktivitet, hvor den fysiske person eller forening m.fl. modarbejder eller på sigt eventuelt vil modarbejde demokratiet, kan blive optaget på listen.

Forslaget er baseret på den politiske aftale fra maj 2019, som blev indgået mellem daværende regering og Dansk Folkeparti.¹

Den politiske aftale fra maj 2019 læner sig op ad en anden politisk aftale, som blev indgået mellem den daværende regering, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti i maj 2016 om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave

¹ Aftale mellem daværende regering og Dansk Folkeparti, 2. maj 2019: <https://uim.dk/filer/nyheder-2019/aftale-om-rammerne-for-forbud-mod-donationer.pdf>

danske love og understøtte parallelle retsopfattelser.² Aftalen medførte vedtagelsen af en offentlig sanktionsliste, hvis formål er at forhindre indrejse af fysiske personer i form af hadprædikanter, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser.³

Nærværende lovforslag omfatter både fysiske og juridiske personer. Derudover er også personer, der bor eller hører til i Danmark, omfattet (i lovudkastet samlebetegnet som "hjemmehørende"), samtidig med man ønsker at offentliggøre adressen på de juridiske og fysiske personer.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer på hvilket grundlag personer kan blive optaget på den offentlige forbudsliste.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet i udkastets bemærkninger nærmere eksemplificerer til hvilke aktiviteter, en politisk forening efter udkastets § 6, stk. 2 ikke må yde eller anvende en modtaget donation fra en person på forbudslisten.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet undlader at offentliggøre adresser på forbudslisten.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet i forbindelse med evalueringen i 2023 udarbejder en rapport til Folketinget om, hvordan forbudslisten anvendes i praksis og hvilke trossamfund eller religiøse forkyndere, tilknyttet et trossamfund, der optages på listen.

2. LOVUDKASTETS INDHOLD

Det foreslås med udkastet, at fysiske og juridiske personer, som modarbejder Danmarks demokratiske værdier, vil blive optaget på en offentlig forbudsliste efter udkastets § 1. Modtager man donationer fra personer på denne offentlige forbudsliste, får man en bøde, som i udgangspunktet fastsættes til 30 % af den modtagne donation.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriet, som, efter en indstilling fra Udlændingestyrelsen, træffer afgørelse om, hvem der skal optages på den offentlige forbudsliste efter en individuel vurdering. Det er en

² Aftale mellem daværende regering, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og det Konservative Folkeparti, 31. maj 2016:

<https://www.km.dk/fileadmin/share/kursus/Aftalepapir.pdf>

³ De almindelige bemærkninger til lov nr. 1743 af 27. december 2016, afsnit 1.2., tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=184668>

forudsætning, at der er en vis sandsynlighed for, at personen, der optages på listen, har til hensigt at yde en donation til modtagere i Danmark, hvilket fremgår af udkastets § 2, stk. 1.

Som led i vurderingen kan Udenrigsministeriet vurdere, at en optagelse på forbudslisten kan få væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser, hvorfor den pågældende i disse tilfælde ikke skal optages på listen.

Optages man på listen, vil ens navn, nationalitet, opholdsland, adresse, fødselsdato, og navn, adresse, logo og ledelse, hvis det er tale om en juridisk person, blive offentliggjort i 4 år i det omfang Udlændingestyrelsen er bekendt med disse oplysninger efter § 4.

En person, der optages på forbudslisten, kan søge om genoptagelse af afgørelsen, som denne bliver gjort bekendt med uden forudgående partshøring.

Med forslaget er der forskel på, hvilke donationer, der medfører en bøde, afhængigt af, om man modtager donationer fra personer på forbudslisten, som er bopælsregistreret i udlandet eller i Danmark.

Er en person bopælsregistreret i udlandet og bliver optaget på forbudslisten, er det underordnet, hvad formålet er med donationen. Alle donationer modtaget fra personer på forbudslisten, som er bopælsregistreret i udlandet, er ulovlige.

Modtager man derimod donationer fra personer, der er optaget på den offentlige forbudsliste og har bopæl i Danmark, vil man alene blive sanktioneret for at tage imod donationer, som er rettet mod religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, som kan påvirke andre, hvilket følger af udkastets § 6, stk. 2.

Man kan alene blive sanktioneret økonomisk for at modtage en donation, hvis man på tidspunktet for modtagelsen har vidst, hvem men har modtaget penge fra eller handlet uforsigtigt. Ellers har man pligt til at returnere donationen.

3. DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Udkastet omhandler hovedsageligt religions- og foreningsfriheden, som er beskyttet i grundloven og i en række internationale konventioner og erklæringer, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

3.1. RELIGIONSFRIHED

Religionsfriheden er beskyttet i grundlovens § 67. Det centrale i bestemmelsen er beskyttelsen af "gudsdyrkelsen", herunder religiøs forkyndelse, undervisning, overholdelse af religiøse skikke m.v. I denne sammenhæng er også ytringsfriheden beskyttet. Lovgivningsmagten har dog mulighed for at foretage indgreb i retten til gudsdyrkelse, hvis

den strider mod sædeligheden (dvs. den offentlige moral) eller den offentlige orden.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 beskytter også religionsfriheden, herunder retten til alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke. Det er også muligt efter konventionen at lave indgreb i religionsudøvelse. For at kunne lave sådanne indgreb kræves det, at indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til bl.a. den offentlige tryghed eller andres rettigheder og friheder, jf. bestemmelsens stk. 2. Dette indebærer bl.a., at et indgreb skal være proportionalt.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at udøvelse af religiøse doktriner, der er upopulære i en medlemsstat og anses som kontroversielle, stadig er omfattet af artikel 9.⁴ Dette indebærer også, at en medlemsstat ikke har ret til at beslutte hvilke religiøse budskaber, der må undervises i, idet en medlemsstat ikke kan bestemme, hvilke religiøse overbevisninger og den måde hvorpå disse udtrykkes er legitime.⁵

Både grundlovens § 67 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 fortolkes sådan, at også nødvendige forudsætninger for at kunne praktisere en religion er beskyttet. Dette omfatter bl.a. retten til at fungere som trossamfund uden offentlig indblanding, til at kunne opføre og drive kirker og templer m.v.⁶

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udtalt, at der ikke er nogen fælles europæisk standard omkring finansiering af kirker eller andre religiøse institutioner, og at statens skønsmargin i disse tilfælde derfor er bred.⁷

⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mod Moldova, sagsnummer: 45701/99, dom af 13. december 2001, præmis 128-130.

⁵ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mod Rusland, sagsnummer: 302/02, dom af 10. juni 2010, præmis 141.

⁶ Se Jens Elo Rytter, Individets grundlæggende rettigheder, 3. udgave, 2019, side 264, samt eksempelvis Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mod Moldavien, 27. marts 2002, sagsnummer: 45701/99, pr. 105.

⁷ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Klein og flere mod Tyskland, sagsnummer: 10138/11 m.fl., dom af 6. april 2017, præmis 87.

3.2. FORENINGSFRIHED

Foreningsfriheden er beskyttet i grundlovens § 78. Dette indebærer bl.a., at friheden til at danne, drive og melde sig ind i foreninger er beskyttet, så længe foreningen har et lovligt øjemed og ikke virker ved vold eller lignende. Det forudsættes i litteraturen, at en reel beskyttelse af foreningsfriheden indebærer, at ikke kun foreningsdannelsen men også foreningens virke er beskyttet. Foreningens mulighed for at virke og gennemføre aktiviteter inden for lovgivningens rammer er derfor også beskyttet.⁸ En håndhævelse af den almindelige lovgivning udgør ikke et indgreb i foreningsfriheden, hvorfor der vil kunne indføres særlige regler for bestemte typer af foreninger, så længe disse ikke griber ind i den grundlæggende frihed til at drive foreningen.⁹

Efter grundloven gælder der særlige begrænsninger i adgangen til at foretage indgreb over for religiøse og politiske foreninger. Disse foreninger nyder en særlig stærk beskyttelse.¹⁰

Foreningsfriheden er også beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11. Det er dog muligt at foretage indgreb i foreningsfriheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund, jf. bestemmelsens stk. 2. Dette indebærer bl.a., at et indgreb skal være proportionalt.

En forening, der som helhed har et mål eller et virke, som søger at undergrave menneskerettighederne eller demokratiet, er ikke beskyttet at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. konventionens artikel 17.

3.3. LEGALITETSKRAVET

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions stk. 2 i henholdsvis artikel 8, 9 og 11 kan et indgreb i disse rettigheder bl.a. retfærdiggøres, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov.

Legalitetskravet indebærer kvalitative krav til hjemmelsgrundlaget, hvilket bl.a. betyder, at en borger med rimelig sikkerhed skal have

⁸ Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 3. udgave, 2019, side 372.

⁹ Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 3. udgave, 2019, side 373.

¹⁰ Jens Elo Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder*, 3. udgave, 2019, side 379 og Justitsministeriets notat af 2. oktober 2017 om adgangen til at opløse en forening ved dom, punkt 3, tilgængelig på <https://www.ft.dk/samling/20181/beslutningsfor-slag/b14/spm/1/svar/1536657/1980924/index.htm>.

mulighed for at forudse, hvilke konsekvenser der kan være forbundet med ens handlinger.¹¹

Myndighederne kan tillades et skøn, selvom der er et krav om forudsigelighed. Det er dog afgørende, at myndighedernes skønsudøvelse er forbundet med tilstrækkelig klarhed over for det forfulgte formål og der tages hensyn til, at individet skal beskyttes mod vilkårlige indgreb fra det offentlige.¹²

Kravene til hjemmelsgrundlagets klarhed afhænger af karakteren og intensiteten af indgrebet.

4. INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

4.1. UKLAR DEFINITION AF OMFATTEDE PERSONER

Instituttet bemærker indledningsvist, at udkastets definition af, hvilke fysiske og juridiske personer, der efter lovforslagets § 1 kan kategoriseres som at modarbejde eller underminere demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, er ukonkret og giver stor plads til fortolkning.

Ministeriet beskriver i udkastet, at begrebet ”modarbejder eller underminerer” skal forstås i bred forstand, således at det vil omfatte enhver aktivitet eller ethvert virke, der har til formål eller bidrager til at skade, lægge hindringer i vejen eller svække og efterhånden nedbryde grundlaget for demokrati og de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2.1).

I samme afsnit fremhæves det, at der skal være en vis sandsynlighed for, at den fysiske eller juridiske persons virke eller støtte kan ”skade, lægge hindringer i vejen for eller svække og evt. efterhånden nedbryde f.eks. demokratiforståelsen [...] hos nogle persongrupper i samfundet”.

Instituttet bemærker, at det fremstår særdeles uklart, hvordan ”evt. efterhånden nedbryde” skal fortolkes, herunder hvad tidsintervallet er for en sådan påvirkning af eksempelvis demokratiforståelse.

Instituttet finder det bekymrende, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i nærværende udkast er beskrevet på en generel og uklar måde.

¹¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Otchakivsky-Laurens og July mod Frankrig, dom af 22. oktober 2007, sagsnummer: 21279/02 + 36448/02, præmis 41.

¹² Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udgave, 2017, s. 760 samt den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Segerstedt-Wiberg mod Sverige, sagsnummer: 62332/00, dom af 6. juni 2006, præmis 76.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet præciserer på hvilket grundlag personer kan blive optaget på den offentlige forbudsliste.

4.2. FORMÅL MED DONATION AFHÆNGIGT AF, OM MAN ER HJEMMEHØRENDE I DANMARK

Som beskrevet i udkastets vil der være forskel på, om man modtager en donation fra en fysisk eller juridisk person på forbudslisten, som bor eller hører til i Danmark (i lovudkastet samlebetegnet som "hjemmehørende") eller i udlandet (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2.2).

Modtager man således donationer fra juridiske eller fysiske personer, som hører til eller bor i udlandet, er forbuddet absolut, og man vil i udgangspunktet få en bøde uanset formålet med donationen. Modtager man derimod donationer fra donatorer, som bor eller hører til i Danmark, vil man alene få en bøde, såfremt man modtager en donation, der ydes eller anvendes til brug for religiøs forkyndelse, undervisning eller andre aktiviteter, som kan påvirke andre, hvilket følger af udkastets § 6, stk. 2.

Det fremgår af samme afsnit, at der er tale om et absolut forbud, der vil gælde bredt "og bl.a. omfatte donationer til institutioner og virksomheder af social, kulturel eller religiøs karakter og herunder donationer til sundheds- og undervisningsområdet eller fritidslivet samt donationer af humanitær karakter."

Det fremgår af udkastets afsnit 3.2.2., at også politiske foreninger er omfattet af donationsforbuddet. Dette fremgår dog ikke klart af udkastets afsnit 2.3.2.2. eller de specielle bemærkninger til udkastets § 6, stk. 2, der konkret omhandler reglerne for donatorer hjemmehørende i Danmark. I samme afsnit er der dermed heller ikke givet klare eksempler på, til hvilke aktiviteter en politisk forening ikke må yde eller anvende en modtaget donation fra en person på forbudslisten. Det er dermed meget uklart, hvilke situationer der er omfattet – især henset til, at politiske foreningers formål i særdeleshed er at påvirke andre. Politiske foreningers virke nyder en særlig menneskeretlig beskyttelse pga. den fundamentale rolle, de spiller i et demokratisk samfund, hvorfor regler der påvirker deres virke, bør være så klare som muligt.

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

4.3. OFFENTLIGGØRELSE AF ADRESSE

Ministeriet gennemgår i udkastet reglerne for myndigheders behandling af personoplysninger efter databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven, som instituttet bemærker, også er beskyttet efter retten til respekt for privatliv, hvilket følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8.

I udkastet er det beskrevet, at man i den offentlige forbudsliste ønsker at offentliggøre adressen tilhørende den fysiske eller juridiske person.

Udlændinge- og Integrationsministeriet begrundet dette i udkastet med, at det efter ministeriets vurdering er nødvendigt at oplyse adressen samtidig med navn, nationalitet, opholdsland og fødedato, for at tilvejebringe en så akkurat identifikation af den pågældende person som muligt, således at det er muligt at administrere de strafferetlige sanktionsregler over for modtagere af donationer i strid med loven (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2.2).

Instituttet vurderer ikke, at dataminimeringsprincippet efter databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra c, stemmer overens med offentliggørelsen af en persons adresse, især ikke en fysisk person, og vurderer samtidig ikke, at ministeriet har sandsynliggjort, hvorfor det er nødvendigt at offentligheden skal være bekendt med en adresse, særligt når man sammenholder med, hvor indgribende det er for de omfattede personer.

Ved at offentliggøre personernes adresse risikerer man at gøre dem sårbare over for strafbare handlinger som eksempelvis hadforbrydelser – især de personer, der er hjemmehørende i Danmark. Offentliggørelsen af listen gør det nemlig i forvejen nemmere for personer at finde frem til de omfattede personers politiske eller religiøse overbevisning m.v. Instituttet finder ikke, at en sådan offentliggørelse vil være proportional, da adresseoplysninger ikke er strengt nødvendige for at opnå formålet med lovforslaget og identificere de personer, der har et donationsforbud.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet undlader at offentliggøre adresser på forbudslisten.

4.4. EVALUERING AF LOVEN

Det fremgår af udkastet, at regeringen vil følge ordningen tæt, og at forbudslisten vil blive evalueret senest i 2023 (de almindelige bemærkninger, afsnit 1.).

Instituttet finder det positivt, at lovforslaget vil blive evalueret. Instituttet kan imidlertid konstatere, at det ikke er beskrevet i udkastet, hvad en sådan evaluering vil indebære, og opfordrer derfor til, at ministeriet

præciserer evalueringens omfang. Dette især set i lyset af, at der foretages indgreb i to grundlæggende menneskerettigheder i form af religions- og foreningsfriheden, og at lovudkastet er behæftet med risiko for vilkårlighed. Det er derfor væsentligt, at der føres tilsyn med, hvordan loven forvaltes i praksis, herunder hvilke persongrupper eller særlige typer af foreninger er genstand for forbuddet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i forbindelse med evalueringen i 2023 udarbejder en rapport til Folketinget om, hvordan forbudslisten anvendes i praksis og hvilke trossamfund eller religiøse forkyn- dere, tilknyttet et trossamfund, der optages på listen.

Der henvises til ministeriets j. nr. 2020-3082.

Med venlig hilsen

Louise Holck

KONST. DIREKTØR