



**NATIONAL  
RISIKOVURDERING AF  
TERRORFINANSIERING  
PÅ NPO-OMRÅDET  
I DANMARK 2020  
(NRA NPO / NON-PROFIT ORGANISATIONS)**

# Forord

---

Danmark er medlem af The Financial Action Task Force (FATF), der er en international organisation, som udvikler og fremmer målsætninger til bekæmpelse af blandt andet hvidvask og terrorfinansiering.

I november 2016 var FATF's evalueringsteam på besøg i Danmark. Hensigten med evalueringen var at undersøge, hvorvidt Danmark levede op til FATF's anbefalinger. I august 2017 forelå resultatet af FATF's evaluering. Resultatet bidrog til at blotlægge nogle forbedringspunkter blandt andet inden for bekæmpelse af terrorfinansiering på området for non-profit organisations (NPO-området) i Danmark.

Danske myndigheder har siden iværksat en række tiltag på NPO-området. Det er som en del af denne samlede indsats, at ”*National risikovurdering af terrorfinansiering på NPO-området i Danmark 2020*” (NRA NPO) nu præsenteres. Risikovurderingen bør derfor på den ene side anskues som en udmøntning af FATF's anbefalinger og på den anden side som en del af udviklingen i PET's arbejde med løbende styrkelse og faglige kvalificering af den risikobaserede tilgang til bekæmpelsen af terrorfinansiering på NPO-området i Danmark.

PET vil gerne takke alle deltagende myndigheder og eksterne aktører i hele rigsfællesskabet, som har bidraget med baggrundsviden og indsigt for NPO-området. PET ser frem til at møde og gå i dialog med private aktører og myndigheder for fremadrettet – med afsæt i nærværende risikovurdering af terrorfinansiering på NPO-området i Danmark – i endnu højere grad at kunne bekæmpe terrorfinansiering gennem NPO'er.

Med venlig hilsen  
PET

## Indhold

Forord.....	2
Sammenfatning .....	4
Indledning .....	5
Definition af NPO-området.....	5
Dataindsamling .....	6
Beskrivelse af de centrale aktører inden for indsamlingsområdet i Danmark .....	8
Sårbarheder .....	10
Risikobilledet for NPO-området i Danmark i 2020 .....	13
Foreninger .....	13
Indsamlinger uden for foreningsregi.....	14
Registrering og godkendelse .....	15
Finansiell adfærd.....	15
Atypiske organisationer .....	16
Indikatorer.....	16
Rigsfællesskabet.....	17
Indledning .....	17
Færøerne.....	17
Grønland.....	18
Perspektiver på NPO-området .....	20

# Sammenfatning

---

Nærværende ”*National risikovurdering af terrorfinansiering på NPO-området i Danmark 2020*” (NRA NPO) er den første risikovurdering med isoleret fokus på NPO-området i Danmark, og vurderingen er udarbejdet i forlængelse af ”*National risikovurdering af terrorfinansiering i Danmark 2019*”, hvor PET har vurderet, at NPO-området udgør et højrisikoområde<sup>1</sup>, hvilket forsøges udfoldet i NRA NPO med henblik på at fremhæve flere nuancer og dermed bibringe større indsigt i områdets risici.

Risikovurderingen er udarbejdet på baggrund af PET’s dataanalyse og indhentning af viden fra myndigheder og andre aktører. PET har afholdt møder, workshops og interviews, og der er indhentet en række skriftlige bidrag.

## Hovedkonklusioner

- PET har i samarbejde med de væsentligste aktører på indsamlingsområdet identificeret fem centrale sårbarhedstemaer. Det drejer sig om regulering på fondsområdet, ny teknologi, manglende datakvalitet, oplysning og tværgående partnerskaber.
- NPO-området er et højrisikoområde i Danmark.
- Truslen på NPO-området knytter sig primært til militant islamisme, men også til politisk ekstremisme i Danmark. Sidstnævnte viser især i et fremtidigt perspektiv en trussel, såfremt der sker en yderligere centralisering og organisering af politisk ekstremistiske bevægelser.
- Registrerede og godkendte foreninger og indsamlinger repræsenterer en mindre risiko end uregistrerede.
- Den fremtidige risiko vil afhænge af behovet for udefrakommende finansiering til udenlandske terrorgrupper, og af donatorenes intention om og evne til at bidrage finansielt til disse grupper.
- Den teknologiske udvikling indeholder et både positivt og negativt potentiale for så vidt angår mulighederne for at sikre NPO-sektoren mod misbrug til terrorfinansiering.
- Forebyggelse og tværgående samarbejde mellem myndigheder, NPO-sektoren og f.eks. den finansielle sektor vil være risikoreducerende.
- PET vurderer det som usandsynligt, at der foregår terrorfinansiering på Færøerne.
- I Grønland vurderes NPO-branchen at være lav-risiko. Dog kan der være risiko for misbrug af indsamlede midler blandt andet på grund af den utidssvarende lovgivning fra 1982.

---

<sup>1</sup> En nærmere beskrivelse af og begrundelsen for at udpege NPO-området som højrisikoområde findes i ”*National risikovurdering af terrorfinansiering i Danmark 2019*”.

# Indledning

---

Formålet med NRA NPO er at styrke den samlede samfundsmæssige viden om risiko for terrorfinansiering på NPO-området i Danmark, herunder at beskrive risikobilledet og nuancere såvel trusler som sårbarheder, med henblik på at styrke samfundets risikobaserede tilgang til forebyggelse og bekæmpelse af terrorfinansiering på NPO-området. Hensigten er, at både myndigheder, NPO'er, finansielle virksomheder og borgere skal finde risikovurderingen nyttig i deres daglige virke, og rapporten bliver således gjort offentligt tilgængelig.

Terrorfinansiering på NPO-området har bl.a. fra FATF været i fokus i den løbende indsats mod terrorfinansiering. Af FATF's internationale standarder til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering fremgår det således, at terrororganisationer bl.a. har udnyttet NPO'er til at modtage og flytte penge, og at en beskyttelse af NPO'erne fra terrorfinansiering er et vigtigt skridt både i den globale kamp mod terrorisme og for at bevare NPO'ernes integritet.

EU-Kommissionen har ligeledes haft fokus på risikoen for terrorfinansiering på NPO-området, hvilket er kommet til udtryk i Kommissionens supranationale risikovurdering for hvidvask og terrorfinansiering fra juli 2019.

PET har i samarbejde med Indsamlingsnævnet og en række interesseorganisationer<sup>1</sup> i januar 2020 lanceret kampagnen ”*Dit bidrag kan misbruges*”. Kampagnen sigter på at oplyse danskerne om, at de skal være opmærksomme på, hvad og hvem de donerer penge til, så man ikke utilsigtet kommer til at donere penge til bl.a. terrorvirksomhed. Oplysningskampagnen sker via sociale medier, hvor organisationer, Indsamlingsnævnet og PET i en række korte interviews kommer med råd til, hvordan man skal forholde sig til indsamlinger, og opfordrer borgerne til at bruge deres sunde fornuft og undersøge, hvad og hvem man støtter med sin donation. I forbindelse med kampagnen har PET udgivet pjecen ”*Dit bidrag kan misbruges*”<sup>2</sup>. Kampagnen er iværksat for at medvirke til at sikre, at indsamlinger til velgørende formål, som spiller en vigtig rolle for samfundet, rent faktisk går til velgørende formål og ikke til f.eks. terrorfinansiering. Derudover skal udarbejdelsen af kampagnematerialet og pjecen ses som udtryk for en tro på, at tryghed i forhold til donationer holdes i live via en stærk fælles, opdateret og velbegrundet risikobevindsthed hos både indsamlingsorganisationer, donatorer, myndigheder og øvrige private aktører<sup>3</sup>.

## Definition af NPO-området

I rapporten anvendes FATF's definition af non-profit organisation (NPO), som fremgår af FATF's internationale standarder til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

---

<sup>1</sup> I kampagnen medvirker – udover PET og Indsamlingsnævnet – Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation (ISOBRO), GirlTalk, Red Barnet og Dansk Røde Kors.

<sup>2</sup> Pjecen er produceret af PET og ISOBRO i samarbejde med Indsamlingsnævnet, Finans Danmark, Erhvervsstyrelsen, Skattestyrelsen, Finanstilsynet og Hvidvasksekretariatet.

<sup>3</sup> På PET's hjemmeside kan du finde mere information om såvel den omtalte kampagne som pjecen ”*Dit bidrag kan misbruges*”.

Definitionen af NPO'er fra FATF har følgende ordlyd:

*Refers to a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of "good works".*

I dansk kontekst er der tale om en særdeles bred definition, der bl.a. omfatter indsamlingsorganisationer, foreninger, og ikke-erhvervsdrivende fonde.

## Dataindsamling

Risikovurderingen tager udgangspunkt i en indsamling af data og viden, som PET har foretaget i forbindelse med udarbejdelsen. I det følgende gives der en kort redegørelse af dataindsamlingens seks kategorier.

- Politisk nedsatte fora:
  - PET har introduceret HvidvaskForum og HvidvaskForum+ for processen for udarbejdelsen af NRA NPO og tanker om det endelige produkt. HvidvaskForum og HvidvaskForum+ er fora oprettet med henblik på samarbejde mellem myndighederne og private aktører i bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering. Formålet med introduktionen heraf har dels været at skabe transparens om analysearbejdet, og dels at få feedback fra en bred kreds af interessenter i forhold til såvel proces som ønsker til fokusområder.
  
- Workshops:

PET har afholdt to workshops i forbindelse med udarbejdelsen af NRA NPO. I nedenstående er formål og deltagerkreds nærmere beskrevet.

  - PET har afholdt en ekstern workshop med deltagelse af Indsamlingsnævnet, Skattestyrelsen, Toldstyrelsen, Finanstilsynet, Hvidvasksekretariatet i SØIK og Erhvervsstyrelsen. Baggrunden for udvælgelsen af disse myndigheder var, at de efter PET's vurdering er centrale tilsyns- og kontrolmyndigheder inden for NPO-området. Disse myndigheder var derfor centrale ved indsamlingen af viden til risikovurderingen, ligesom de gav værdifulde input til udarbejdelsen af risikovurderingen. De inviterede myndigheder var før mødet blevet oplyst, at de skulle forberede et kort indlæg med fokus på deres vurdering af risikoområdet. De blev i den forbindelse bedt om at berøre: Hvilke person- eller foreningstyper er risikable? Hvilke modi er kendt som risikable? Er myndighederne bekendt med en særlig udvikling i risiko eller særlige trends? Herudover blev de inviterede myndigheder bedt om at forberede et indlæg i forhold til, om der var særlige initiativer, der vil kunne reducere risikoen for terrorfinansiering inden for NPO-området i Danmark.
  - PET har afholdt en intern workshop med udvalgte nøglepersoner fra PET's fagkontorer. På mødet indledte projektgruppen for NRA NPO med en præsentation af de foreløbige analyseresultater samt en vurdering af risici på indsamlingsområdet. På baggrund af præsentationen var de inviterede fagpersoner blevet bedt om at forberede et kort indlæg

med fokus på deres vurdering af risikoområdet. På workshoppen blev drøftet de samme emner som på den eksterne workshop, jf. oven for.

- Interviews:
  - PET har afholdt interviews med tre NPO'er i Danmark. De tre NPO'er var udvalgt med henblik på at få indblik i både mindre, mellemstore og store indsamlingsorganisationer – alle med transnationalt fokus.
  - PET har afholdt et interview med en ekstern ekspert med det formål at få viden om hvordan ny teknologi – særligt blockchain – kan bidrage til at reducere nogle af NPO-områdets risici inden for terrorfinansiering.
- Vidensindsamling om risici og metoder:
  - Projektet har søgt inspiration fra en bred vifte af rapporter fra såvel internationale organisationer som partnertjenester. Formålet hermed har været todelt. For det første at få skabt et overblik over hvad der betones blandt centrale aktører uden for Danmark i relation til terrorfinansiering inden for NPO-området. For det andet at få skabt klarhed over metodiske krav til udarbejdelsen af NRA NPO.
- Dataanalyse:
  - PET har udvalgt og analyseret hvidvaskunderretninger og øvrige sager i PET, som vedrører foreninger og/eller indsamlinger.
- Skriftlige bidrag fra udvalgte interessenter:
  - PET har indhentet skriftlige bidrag til vurderingen fra særligt udvalgte interessenter. Hensigten med at inddrage en lille gruppe af centrale interessenter inden for NPO-området har været en ambition om, at disse aktører og myndigheder kunne belyse en række forhold, som kan bidrage til en nærmere forståelse af, hvilke risici myndigheder og private aktører bør være opmærksomme på i bekæmpelsen af terrorfinansiering inden for NPO-området.

# Beskrivelse af de centrale aktører inden for NPO-området i Danmark

NPO-områdets væsentligste aktører i Danmark omfatter navnlig en række myndigheder, der varetager opgaver, som relaterer sig til indsamlinger eller pengeoverførsler i øvrigt, samt indsamlingsorganisationernes brancheorganisation (ISOBRO). Nedenfor fremgår en præsentation af de væsentligste aktører og deres kerneopgave. I det efterfølgende afsnit "Sårbarheder" præsenteres en skematisk oversigt over de væsentligste fokuspunkter, som de udvalgte aktører har udpeget.

Aktører	Kerneopgaver
<b>Indsamlingsnævnet</b>	<p>Indsamlingsnævnet har til opgave at skabe sikkerhed og tryghed omkring offentlige indsamlinger i Danmark. Indsamlingsnævnet fører således tilsyn med, at indsamlinger foretages i overensstemmelse med indsamlingsloven, herunder at indsamlede midler anvendes i overensstemmelse med indsamlingens formål. Indsamlingsnævnet fører herudover en offentlig tilgængelig liste over indsamlinger og regnskaber på nævnets hjemmeside.</p> <p>Med Indsamlingsnævnets oprettelse i 2014 blev alle myndighedsopgaver på indsamlingsområdet samlet hos én instans med henblik på at skabe ensartethed og sammenhæng i sagsbehandlingen af forskellige indsamlingstyper, herunder sikre en faglig og effektiv kontrol.</p>
<b>Skattestyrelsen</b>	<p>Skattestyrelsen har i forhold til foreninger en række opgaver, der er relateret til at sikre korrekt skattebetaling.</p> <p>I den forstand adskiller foreninger, herunder indsamlingsorganisationer, sig ikke principielt fra andre typer skatteydere. Rammen for kontrolopgaven er de særlige regler, der gælder for beskatning af foreninger.</p>
<b>Civilstyrelsen</b>	<p>Civilstyrelsen er fondsmyndighed for alle ikke-erhvervsdrivende fonde og fører tilsyn med, at fondsloven overholdes. Civilstyrelsen udfærdiger endvidere generelle regler for ikke-erhvervsdrivende fonde.</p> <p>Fondsloven indeholder regler, hvorefter en række af fondenes dispositioner kræver fondsmyndighedens samtykke. Det gælder blandt andet vedtægtsændringer og opløsning. Civilstyrelsen fører tilsyn ved stikprøvevis at indkalde fondes regnskaber til gennemgang. Styrelsen kan også foretage en undersøgelse af fondens forhold på grundlag af en henvendelse fra for eksempel fondens revisor, en godkendt forvaltningsafdeling, et bestyrelsesmedlem eller som følge af medieomtale.</p>
<b>Erhvervsstyrelsen</b>	<p>Erhvervsstyrelsen er fondsmyndighed for de erhvervsdrivende fonde, som er omfattet af erhvervsfondsloven.</p>



	<p>Som fondsmyndighed for de erhvervsdrivende fonde har Erhvervsstyrelsen bl.a. til opgaver at tillade alle formåls- og vedtægtsændringer, samtykke til ekstraordinære dispositioner samt kontrollere at fonde, der skal registreres, opfylder betingelserne for at være en erhvervsdrivende fond. Styrelsen kan desuden påbyde fonden, og fondens revisor, at indsende de oplysninger, som er nødvendige i forbindelse med tilsynet.</p>
<p><b>Indsamlings-organisationernes Brancheorganisation (ISOBRO)</b></p>	<p>ISOBRO er brancheforening for danske indsamlingsorganisationer og repræsenterer 90-95 pct. af de samlede indtægter for de danske indsamlingsorganisationer.</p> <p>ISOBRO arbejder med hele værdikæden for så vidt angår private indsamlinger. Det vedrører blandt andet rådgivning og vejledning af organisationer i forhold til indsamlinger, fradrag for gaver, håndtering af persondata, moms, almenvelgørende lotterier med den målsætning at sikre et højt fagligt niveau i branchen som helhed.</p>

Tabel 1

# Sårbarheder

PET har – i samarbejde med de væsentligste aktører på indsamlingsområdet – identificeret fem centrale temaer, som efter PET's vurdering bør adresseres i det fremadrettede arbejde med at styrke bekæmpelsen af terrorfinansiering på NPO-området i Danmark.

Temaerne er et forsøg på at fremhæve de sårbarheder, som er blevet blotlagt i forbindelse med dataindsamlingen på tværs af myndigheder og private aktører. I NRA NPO anvendes ”sårbarhed” som en definition på et område, som potentielt kan blive udnyttet af både kendte og ukendte aktører inden for NPO-området i Danmark. En sårbarhed er en egenskab inden for NPO-området, som kan udnyttes af en aktør til at facilitere terrorfinansiering på NPO-området i Danmark.

Oplistingen af sårbarheder er ikke udtryk for en rangordning, men udgør et øjebliksbillede, som det opleves af de væsentlige aktører inden for NPO-området i Danmark. Oversigten over sårbarheder er redigeret af PET med afsæt i notater fra de involverede aktører.

Centrale temaer	
<b>1. Regulering</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>I. Der er behov for at evaluere, hvorvidt det nuværende regelgrundlag for fondsområdet er tilstrækkeligt i forhold til at minimere risikoen for misbrug til at facilitere terrorfinansiering på NPO-området i Danmark.</li><li>II. Fondsloven tager ikke højde for, at små fonde uden kontrol fra fondsmyndigheden kan uddele store beløb i det omfang, det sker ved, at fonden løbende tilføres midler. Ikke-erhvervsdrivende fonde med aktiver under 1 mio. kr. er alene omfattet af enkelte af fondslovens bestemmelser. Det medfører blandt andet, at der ikke udføres stikprøvekontroller af regnskaber for disse fonde. Det gælder, uanset fondene kan få tilført store beløb, som bestyrelserne herefter kan vælge af uddele i samme regnskabsår.</li></ul>
<b>2. Ny teknologi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>I. Muligheden for indsamling ved betaling i anden valuta, herunder især virtuelle valutaer/kryptovalutaer udgør en udfordring.</li><li>II. Der er risiko for, at en del af indsamlingerne i Danmark kan ske i parallelsystemer umiddelbart uden for myndighedernes rækkevidde. Eksempelvis i krypterede apps eller ved onlinedonationer i kryptovaluta. Det er derfor vigtigt at følge den teknologiske udvikling og hele tiden vurdere, hvordan rækkevidden af myndighedernes virke og kontrol med indsamlinger omfattet af loven kan styrkes.</li><li>III. Omfanget af indsamlinger på indsamlingsportaler og sociale medier er fortsat præget af uigennemsigtighed.</li></ul>

	IV.	Den manglende digitalisering af indsamlingsmarkedet minimerer mulighederne for at skabe transparens og dermed tryghed i donationsøjeblikket for giverne.
<b>3. Manglende datakvalitet</b>	I.	De erhvervsdrivende fondes formål kan være indikator for, om en fond beskæftiger sig med et område, hvor risikoen er større end ved andre områder. Det er derfor vurderingen, at de erhvervsdrivende fondes ledelse og formål bør analyseres nærmere i forhold til risikoen for terrorfinansiering.
	II.	Der findes ca. 1.370 erhvervsdrivende fonde i Danmark, der alle skal være registreret i det Centrale Virksomhedsregister (CVR). Der findes ikke et egentligt register over ikke-erhvervsdrivende fonde i Danmark, og der er dermed ingen lovreguleret pligt om offentlighed og transparens. Da der ikke findes noget register over ikke-erhvervsdrivende fonde, kendes det præcise antal ikke med sikkerhed, men der vurderes at være ca. 8.500 aktive ikke-erhvervsdrivende fonde i Danmark.  Via stikprøvekontrol føres der årligt tilsyn med regnskaber fra cirka 200 ikke-erhvervsdrivende fonde. Som følge af at der ikke er en lovbestemt pligt for ikke-erhvervsdrivende fonde til at indsende regnskaber til relevante myndighed, er der derfor ikke mulighed for at foretage et risikobaseret tilsyn af fondenes regnskaber ud fra en indledende visitering af disse. Endvidere er det vanskeligt for myndighederne at skabe et fuldstændigt overblik over, hvem fondene er, og hvad de laver.
	III.	Der er i dag registreret mere end 79.000 frivillige foreninger. Frivillige foreninger er kendetegnet ved, at de ikke har pligt til at have et CVR-nummer, men frivilligt lader sig registrere, f.eks. til brug for oprettelse af en bankkonto i foreningens navn.  En af de største udfordringer på foreningsområdet er det sparsomme datagrundlag, der er for frivillige foreninger. På grund af det sparsomme datagrundlag har myndighederne begrænsede muligheder for at foretage en systematisk risikovurdering af de frivillige foreninger, medmindre myndighederne får kendskab til eller formodning om, at den frivillige forening har aktiviteter, der er skattepligtige.
<b>4. Oplysning</b>	I.	Manglende kendskab til indsamlingsloven og kravene heri til offentlige indsamlinger udgør en svaghed, som kan misbruges over for donatorer, og som udfordrer myndighedernes kontrol- og tilsynsmuligheder.
	II.	Fraværet af en certificeringsordning evt. med logo, så donatorer hurtigt og nemt kan se, om en indsamling har fået tilladelse er en

	<p>svaghed, som gør det attraktivt at agere på det danske indsamlingsmarked for aktører, der har intentioner om at misbruge NPO-området i Danmark til terrorfinansiering.</p> <p>III. Manglende krav – f.eks. krav om deltagelse på kursus i foreningsrelevant lovgivning – til personer, som etablerer en forening eller en fond, betyder, at bl.a. foreninger kan handle i strid med lovgivning på området, uden at medlemmer eller donatorer er bevidste herom.</p>
<p><b>5. Partnerskab</b></p>	<p>I. Manglende samarbejde på tværs af myndigheder – for eksempel Skattestyrelsen, Indsamlingsnævnet, Civilstyrelsen, SØIK – samt mangelfuld inddragelse af relevante private aktører, gør det attraktivt at bruge NPO-området i Danmark til finansiering af terrorisme.</p> <p>II. Manglende formaliseret samarbejde på f.eks. nordisk eller europæisk plan til at imødegå hvidvask og terrorfinansiering vurderes at øge risikoen for, at en aktør finder det attraktivt at etablere sig inden for disse geografiske områder med henblik på at facilitere terrorfinansiering på NPO-området i Danmark.</p>

Tabel 2

# Risikobilledet for NPO-området i Danmark i 2020

---

Som det fremgår af ”*National Risikovurdering af Terrorfinansiering i Danmark 2019*” udgør NPO-området et højrisikoområde. Den terrorfinansielle trussel retter sig primært mod finansiering af militante islamistiske bevægelser med tilstedeværelse i Danmark og mod finansiering af militante islamistiske bevægelser i udlandet – i særdeleshed i konfliktzoner. De enkelte risikoområder, der fremgår nedenfor, knytter sig overvejende til risici forbundet med midler, men samme karakteristika gælder i vidt omfang for indsamling og transport af varer og genstande, f.eks. køretøjer eller medicinsk udstyr, som repræsenterer en værdi eller kan anvendes til ulovlige formål. Risikoen knytter sig typisk til den eller de organisationer, der ender med at modtage eller aftage penge og varer, idet denne slutbruger, kan være vanskelig at identificere, ligesom det kan være vanskeligt at afgøre, om der alene transporteres humanitære genstande, eller om der er iblandet f.eks. militært udstyr eller genstande, der i øvrigt kan anvendes til militære formål. Overdragelsen af varer medfører desuden risiko for, at der udarbejdes militært udstyr til brug for militante islamistiske bevægelser i udlandet – eksempelvis uniformsgenstande, natkikkerter, skudsikre veste eller lignende.

## Foreninger

Af PET’s materiale fremgår det, at foreninger indgår i en betragtelig del af det analyserede data, hvor der er mistanke om terrorfinansiering relateret til NPO-sektoren, og at indsamling i regi af en forening er det hyppigst forekommende modus. PET har konstateret en betydelig repræsentation af foreninger etableret i perioden 2012-2015, hvilket tilskrives konflikten med ISIL i Syrien og Irak. At konflikten i Syrien og Irak har ført til en øget etablering af foreninger, vurderes også at have indflydelse på det forhold, at nyere og nyetablerede foreninger indebærer en øget risiko for terrorfinansiering. PET vurderer, at foreninger etableret i forbindelse med en konkret konflikt udgør en øget risiko, og at foreningens levealder også skal indgå i denne betragtning. Foreninger ældre end 10 år er betydeligt underrepræsenteret i PET datamateriale med mistanke om terrorfinansiering. Tilsvarende vurderer PET, at risikoen for, at en ældre etableret forening spontant bliver involveret i terrorfinansiering, er begrænset.

Risikoen for terrorfinansiering ved indsamlinger gennem foreninger kan have flere former. En forening kan være etableret alene med det formål at finansiere et ulovligt formål. Det kan indebære, at foreningen samler midler ind blandt ligesindede, som dermed er fuldt ud klar over, at der er tale om indsamling af midler til ulovlige formål – eksempelvis støtte til terrorbevægelser i udlandet. Denne type forening vil have behov for at skabe sig et lovligt udseende på overfladen, men kun i mindre grad være udsat for kritiske blikke fra donatorerne.

Situationen er anderledes, når foreninger stiftet til ulovlige formål indsamler midler blandt uvidende eller uagtsomme donatorer, og hvor der således sker indsamling under falske forudsætninger. Disse foreninger vil have et større behov for formel etablering, dokumentation og offentlig profil, men typisk fortsat have et ringe fokus på reel administrativ etablering og drift.

Endvidere kan der være veletablerede foreninger, der i vid udstrækning udfører reelt foreningsarbejde og har en administrativt velfungerende forening, men som samtidig kanalisere dele af de indsamlede midler videre til terrorfinansiering. Disse foreninger kan være vanskelige at identificere, idet udskillelsen af ulovlige midler kan ske meget sent – eksempelvis lokalt i en konfliktzone langt væk fra danske myndigheders kontrol.

Endelig kan der være tilfælde, hvor en i øvrigt velfungerende og velmenende forening uagtsomt finansierer terrorisme, idet foreningens indsamlede midler utilsigtet kanaliseres til ulovlige formål. Ofte vil foreningens erfaring og kapacitet til kontrol, due diligence og compliance have betydning for risikoen omfang.

Type	Karakteristika
<b>Forening etableret til ulovligt formål med donatorenes vidende.</b>	Ringe behov for at etablere og vedligeholde en offentlig proforma profil. Primært fokus på at undgå negativ opmærksomhed fra myndigheder og den finansielle sektor.
<b>Forening etableret til ulovlige formål uden donatorenes vidende.</b>	Større behov for at etablere og vedligeholde en tilforladelig, sympatisk og opmærksomhedsskabende offentlig profil. Fokus på at undgå negativ opmærksomhed. Mindre behov for og fokus på at etablere en bæredygtig og medlemsfunderet forening med transparens og mulighed for offentlig indsigt.
<b>Forening etableret til lovlige formål, men med et sideløbende ulovligt formål.</b>	Stort behov for at etablere en reel organisation med alle administrative og styringsmæssige processer på plads. Behov for en offentlig profil og for at kunne imødekomme ønsker om indsigt og revision. Kan være tilfælde, hvor kun dele af foreningen er vidende om, at foreningen ligeledes har et ulovligt formål.
<b>Foreningen etableret med et lovligt formål.</b>	Kan være foreninger i alle størrelser, men risikoprofilen vil være betydeligt påvirket af, hvordan og med hvem foreningen lever op til sit formål. Kendskab til og kontrol af for eksempel samarbejdspartnere i konfliktzoner vil være afgørende.

Tabel 3

## Indsamlinger uden for foreningsregi

PET vurderer, at private indsamlinger eller indsamlinger i regi af uregistrerede foreninger udgør en betydelig risiko. Eksempelvis når der indsamles online til private bankkonti eller indsamles kontanter til private møder eller forsamlinger. Risikoen er funderet i hele indsamlingens værdikæde – indsamler, transport og anvendelse – hvor der er begrænsede kontrolmuligheder i alle tre led. Ofte ses denne type indsamlinger foretaget kontant eller via for eksempel MobilePay, men også digitale platforme som WhatsApp og Facebook kan finde anvendelse. Ofte vil det være den finansielle sektor, der bliver opmærksomme på indsamlingslignende adfærd og rapporterer dette til myndighederne. Er indsamlingen godkendt af Indsamlingsnævnet, vil det være en risikoreducerende faktor.

## Registrering og godkendelse

På NPO-området som helhed vurderer PET, at risikoen for terrorfinansiering reduceres, i takt med at aktørerne registrerer sig og søger den fornødne godkendelse som illustreret i figur 1 nedenfor. Eksempelvis i forhold til om en forening er godkendt i medfør af ligningsloven, har fået tilladelse fra Indsamlingsnævnet til at foretage indsamling eller er medlem af Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation (ISOBRO).

Baggrunden for PET's vurdering er dobbeltsidig, idet aktørerne ved at registrere sig giver mulighed for en højere grad af transparens og kontrol samtidig med, at de bruger ressourcer på – og viser et ønske om – at have en langsigtet og formaliseret eksistens. Vurderingen underbygges af PET's data og af erfaringer fra Norge<sup>4</sup>.



Figur 1

## Finansiell adfærd

Digital overførsel af midler er et fremherskende modus for transport af penge også på terrorfinansieringsområdet, men på NPO-området optræder der også andre modi. Hævning af kontanter – gerne i anden valuta – med henblik på fysisk transport er et opmærksomhedskrævende modus, ligesom anvendelse af uregistrerede pengeoverførselsvirksomheder er det. Sidstnævnte er karakteriseret ved, at penge overføres til eller indsættes på en konto i Danmark, der ingen tilknytning har til NPO'ens drift eller formål. Altså en tredjepart der typisk opsamler mindre beløb fra forskellige aktører i Danmark og overfører dem til udlandet i store puljede beløb for på den måde at spare transaktionsomkostninger og sløre de enkelte beløbs oprindelse. Efter endt overførsel til udlandet splittes beløbene igen op og føres videre til slutbrugeren. PET vurderer desuden, at der kan være en særskilt risiko ved, at foreninger ophører med at have en bankkonto og alene anvender kontanter eller varer.

PET har herudover konstateret en vis forekomst af øvrige former for mistænkelig økonomisk adfærd i forbindelse med NPO-området. Det er på den baggrund formodningen, at NPO'er ligeledes anvendes

<sup>4</sup> Politiets Sikkerhedstjeneste i Norge (2018): ”Temarapport – risiko for at frivilligsektor kan finansiere terrorisme”.

til mere klassisk profitorienteret kriminalitet, der typisk er karakteriseret ved sammenblanding af forenings- og privatøkonomi samt uigennemskuelige transaktioner.

## Atypiske organisationer

Som beskrevet indeholder risiko for terrorfinansiering i betydelig grad et udenlandsk element bl.a. i form af transport, konfliktzonerelationer og tab af kontrol med slutbrugeren. PET er dog opmærksom på, at dette velkendte fokus hos myndigheder og finansielle institutter kan øge risikoen for, at nogle aktører vil forsøge sig med andre måder til at foretage terrorfinansiering ved brug af NPO'er. Det kan f.eks. være oprettelse af foreninger til klassiske formål som støtte til danske børns uddannelse eller kulturelle muligheder. Disse vil typisk falde i kategorien etableret til ulovlige formål uden donatorenes vidende og være kendetegnet ved manglende sammenhæng mellem formål og (finansiell) adfærd samt en manglende indre logik i sammenhængen mellem personkreds og formålsbeskrivelse. Endelig kan der også på fondsområdet være behov for særligt fokus på fonde, der arbejder med humanitære formål i udlandet eller beskæftiger sig med religiøse eller åndelige miljøer i Danmark.

## Indikatorer

PET har udarbejdet tabellen neden for over indikatorer for risiko på NPO-området som inspiration til både donatorer, myndigheder og den finansielle sektor. Listen er ikke udtømmende, men skal tjene som hjælp til at vurdere den konkrete sag. Hensigten er, at listen kan fungere som inspiration til en vurdering af den enkelte aktør eller indsamling, og at jo flere gange der kan krydses af i de grønne bokse, des lavere vil risikoen være. Omvendt vil mange kryds i de røde bokse indikere en høj risiko for terrorfinansiering.

Indikator	Ja	Nej
<b>Registrering</b>		
<i>Har Indsamlingsnavnet givet tilladelse til indsamlingen?</i>		
<i>Er foreningen registreret med CVR-nummer?</i>		
<i>Er foreningen godkendt jf. ligningsloven?</i>		
<i>Er foreningen medlem af ISOBRO?</i>		
<b>Drift og indsamling</b>		
<i>Er NPO'en veletableret i offentligheden med hjemmeside, bestyrelse, vedtægter mv.?</i>		
<i>Er NPO'en velkendt i offentligheden for positive projekter og resultater?</i>		
<i>Er der transparens omkring indsamlede midler, og kan midlerne følges frem til anvendelse?</i>		
<i>Indsamles der kontanter, og er der procedurer for deres optagelse i det finansielle system?</i>		
<i>Er der sammenhæng mellem NPO'ens formål og dens finansielle adfærd?</i>		
<i>Er NPO'en risikobevist og har etableret foranstaltninger mod hvidvask og terrorfinansiering – eksempelvis skriftlige arbejdsgangsbeskrivelser, risikovurdering af egen organisation mv.</i>		
<b>Modtager</b>		
<i>Beskæftiger NPO'en sig udelukkende med formål uden relation til konfliktzoner?</i>		
<i>Er modtagerne af midlerne kendt i offentligheden som pålidelige og respektable?</i>		
<i>Er der sammenhæng mellem NPO'ens formål og modtagerne af midler?</i>		
<i>Er der dokumentation for midlernes anvendelse?</i>		

Tabel 4



# Rigsfællesskabet

---

## Indledning

PET har som en del af sine awareness-besøg ligeledes været på Færøerne og i Grønland i oktober og november 2019.

I forbindelse med besøgene blev der bl.a. foretaget interviews med myndigheder, banker og NPO'er med henblik på at kvalificere PET's udarbejdelse af NRA NPO.

De interviewede parter blev indledningsvis bl.a. orienteret om baggrunden for, at Danmark skal udfærdige en national risikovurdering af terrorfinansiering på NPO-området – herunder blev de gjort bekendt med FATF's evaluering af Danmark i 2017. Endvidere blev de præsenteret for PET's risikobillede for terrorfinansiering i Danmark.

## Færøerne

PET gav i forbindelse med møderne på Færøerne udtryk for, at der er en begrænset trussel for terror på Færøerne. Vedrørende terrorfinansiering på Færøerne er det PET's umiddelbare vurdering, at den er tilsvarende lav, men at man bør være opmærksom på eventuelt misbrug af indsamlede midler på Færøerne, som kan kanaliseres til konfliktnære områder.

Blandt myndigheder var der delte meninger om, hvorvidt de fornødne værktøjer var til stede med henblik på effektiv kontrol af indsamlingernes formål. I praksis består kontrollen i, om regnskaberne er indsendt rettidigt, men der bliver ikke foretaget kontrol af, hvordan de indsamlede midler reelt anvendes.

Der er på Færøerne ikke eksempler på, at der er udstedt bøder i relation til manglende overholdelse af den gældende indsamlingslov, og det vurderes på den baggrund ikke, at der for nuværende er behov for yderligere muligheder for sanktioner.

Bankbranchen har stort fokus på, at formalia fra etablerede NPO'er er i orden. Der ses imidlertid også at være en gråzone med uregulerede indsamlinger fra bl.a. internettet, hvortil bankerne dog oplyser, at disse øjensynligt går til lokale formål.

Indsamlinger foretages fortrinsvis med indsamlingsbøsser og konto- eller sms-donationer. Andre mobile donationsmetoder anvendes ikke, idet f.eks. MobilePay ikke understøttes på Færøerne. Man ser p.t. ikke tendenser til anvendelse af andre typer mobile pengeoverførselsmetoder.

På tværs af de interviewede myndigheder og private aktører blev der givet udtryk for, at:

- det anses som usandsynligt, at der foregår terrorfinansiering på Færøerne, eftersom samfundet er lille, og alle kender alle. Udnyttelse af NPO-branchen på Færøerne til terrorfinansiering vurderes ligeledes at være usandsynlig af de samme årsager. Risikoen for at udefra kommende kan misbruge

færøske virksomheder og konti er en mulighed, og at det er risiko, der skal være opmærksomhed på.

- den eksisterende færøske indsamlingslov fra 1934 vurderedes at være utidssvarende, idet den bl.a. ikke tager højde for internettet og digitale muligheder for indsamlinger.
- der i flere år har været en stabil volumen i antallet af anmeldte indsamlinger på cirka fem om året. Oftest er der tale om gengangere. De få store indsamlinger, hvor de indsamlede midler går udenlands, er styret af de største danske indsamlingsorganisationer.
- Færøerne ikke har et register med indsamlingsorganisationer og frivillige foreninger, og det er derfor svært at vurdere antallet af disse. Ud fra lokalt kendskab vurderes det, at mange af de frivillige foreninger er meget små og har begrænset aktivitet. Kun NPO'er, der driver erhverv/foretager aflønning skal registreres med et såkaldt "V-tal" – svarende til et CVR-nummer i Det Centrale Virksomhedsregister i Danmark.
- NPO-branchen vurderes at være lav-risiko i forhold til terrorfinansiering, men at der bl.a. grundet forældet lovgivning kan være en risiko for misbrug til andre ulovlige formål end terrorfinansiering.
- der efterlyses mere viden på området, idet man har et ønske om opdateret lovgivning, bedre registrering af NPO'er samt større gennemsigtighed i relation til mere vejledning, regelsæt og anvendelse af de indsamlede midler.

## Grønland

PET gav i forbindelse med møderne i Grønland udtryk for, at der er en begrænset trussel for terror i Grønland. Vedrørende terrorfinansiering i Grønland er det PET's umiddelbare vurdering, at den er tilsvarende lav, men at man især bør være opmærksom på eventuelt misbrug af grønlandske virksomheder og banker i forbindelse med pengestrømme til og fra konfliktområder.

Den gældende indsamlingslov er fra 1982, og den tager ikke højde for hverken internet- eller digitale muligheder for indsamling. Dog oplyste Grønlands Politi, at moderne indsamlingsmetoder indgår i forvaltningen af den gældende indsamlingslov.

På tværs af de interviewede myndigheder og private aktører blev der givet udtryk for, at:

- det anses som usandsynligt, at der foregår terrorfinansiering i Grønland, eftersom samfundene er så små, og alle kender alle. Risikoen for at udefrakommende kan misbruge grønlandske virksomheder og konti er en mulighed, der skal være opmærksomhed på.
- i Grønland er det ikke alle NPO'er, der registreres i det centrale virksomhedsregister. Dermed er det svært at få det fulde overblik over aktørerne i NPO-branchen. Der er generelt god information fra myndighederne vedrørende ansøgning om tilladelse til indsamling.

- NPO-branchen vurderes at være lav-risiko, men at der bl.a. på grund af ikke-tidssvarende lovgivning kan være en risiko for misbrug af indsamlede midler. Flere aktører på Grønland pegede på, at en opdatering af lovgivningen kunne være en mulighed.
- der foretages mange små indsamlinger, der hovedsageligt går til lokale formål. De få store indsamlinger, hvor de indsamlede midler går udenlands, er oftest styret af de største danske indsamlingsorganisationer. De små indsamlinger er typisk til skolars klasserejser og bortlodninger i f.eks. ”bingo”-arrangementer.
- den etablerede del af NPO-branchen sjældent benytter sig af indsamlinger ved brug af indsamlingsbøsser, men oftest ved brug af kontooverførsler og via sms. Andre indsamlingsmetoder anvendes ikke, idet f.eks. MobilePay ikke understøttes til grønlandske telefonnumre. Regnskaberne for indsamlinger revideres af autoriseret revisor, hvorefter det sendes til politiet og offentliggøres på hjemmesiden.
- bankbranchen har fokus på udlandsoverførsler, og at formalia fra etablerede NPO’er er i orden. Der ses imidlertid også at være en gråzone med uregulerede indsamlinger fra bl.a. internettet, hvortil bankerne dog oplyser, at disse erfaringsmæssigt også går til lokale formål.
- Der er en tendens til, at de mindre indsamlinger ikke afleverer/offentliggør regnskab.

## Sammenfatning

Det er PET’s opfattelse, at risikoen for terrorfinansiering på Færøerne og i Grønland er lav, og at der i vid udstrækning er overensstemmelse mellem PET’s vurdering af risikoen for terrorfinansiering på Færøerne og i Grønland, og den risiko man lokalt – både på Færøerne og i Grønland – mener at stå overfor.

# Perspektiver på NPO-området

---

Den generelle udvikling i omfanget af terrorfinansiering vil fremadrettet afhænge dels af behovet for udefrakommende finansiering til udenlandske terrorgrupper, og dels af donatorenes intention om og evne til at bidrage finansielt til disse grupper. Hvorvidt NPO-området fortsat vil udgøre et højrisikoområde, vil afhænge af en række forhold, der bl.a. omfatter tværgående samarbejde, forebyggelse og den teknologiske udvikling.

Denne risikovurdering er et led i en række tiltag, som danske myndigheder og private aktører har taget med henblik på at reducere risikoen. Risikovurderingen skal styrke alle interessenters mulighed for at lave risikobaserede indsatser, isolere de uærlige aktører samt hjælpe de mange gode og vigtige aktører på området.

Lovgivning, kontrol og tilsyn står fortsat som stærke værn mod terrorfinansiering i sektoren. Men også oplysning, forebyggelse og samarbejde er helt centrale prioriteter.

Den teknologiske udvikling repræsenterer afgørende ændringer for sektoren i de kommende år, og den udvikling bør være i fokus i forhold til at sikre, at teknologien resulterer i større sikkerhed, mere transparens og lavere transaktionsomkostninger for de mange lovlydige aktører.

Hvis man ønsker yderligere viden om risikoen på NPO-området, følger her en række muligheder:

- PET (2020): "*National risikovurdering af terrorfinansiering i Danmark*". ([www.pet.dk](http://www.pet.dk))
- European Commission: 24.7.2019, COM (2019) 370 final: "*Report from the Commission on the European Parliament and the council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market relating to cross-border activities*". ([ec.europa.eu](http://ec.europa.eu))
- PST (2018): "*Temarapport – risiko for at frivilligsektor kan finansiere terrorisme*". ([www.pst.no](http://www.pst.no))
- FATF (2015): "*Combating the abuse of non-profit organisations*". ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org))
- AUSTRAC (2017): National risk assessment on money laundering & terrorism financing: "*Australia's non-profit organization sector*". ([www.austrac.gov.au](http://www.austrac.gov.au))