

Kulturministeriet  
Nybrogade 2  
1203 København K  
Danmark

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE 3269 8866

LGH@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

Att. [kum@kum.dk](mailto:kum@kum.dk) og [stp@kum.dk](mailto:stp@kum.dk)

DOK. NR. 16/02068-4

## HØRING OVER FORSLAG OM INDSATS MOD FORENINGER, SOM MODARBEJDER ELLER UNDERMINERER DEMOKRATI ELLER GRUNDLÆGGENDE FRIHEDS- OG MENNESKERETTIGHEDER

15. AUGUST 2016

Institut for Menneskerettigheder er blevet opmærksom på en høring på høringsportalen fra Kulturministeriet om forslag til lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven (Indsats mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder) med frist den 15. august 2016.

Lovforslaget er en udmøntning af den politiske aftale indgået mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti den 31. maj 2016 om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser. Af aftaleteksten fremgår blandt andet, at *"vi ønsker at trække en grænse, når der er tale om autoriteter i et religiøst læreforhold, som udviser en adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser. Og vi ønsker at trække en grænse, når personer, som har opnået begunstiggelse i form af penge og/eller rettigheder fra stat og/eller kommuner, udviser en sådan adfærd. Vi vil ikke være til grin for vores egne penge"*.

### RESUMÉ

Institut for Menneskerettigheder finder det beklageligt, at Kulturministeriet ikke har foretaget en vurdering af lovforslaget i lyset af Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Efter instituttets opfattelse er lovforslagets § 1, nr. 2 for vagt udformet til, at den enkelte forening kan forudse, hvilke konsekvenser, foreningens eller foreningens medlemmers adfærd og udtalelser kan få. Der er med andre ord ikke en tilstrækkelig grad af klarhed og forudsigelighed i bestemmelsens anvendelsesområde (dvs. hvornår en

adfærd er modarbejdende eller underminerende for demokratiet eller de nævnte rettigheder).

Instituttet anbefaler:

- At ministeriet i lovforslagets bemærkninger redegør nærmere for lovforslagets forhold til Grundloven og de internationale menneskerettigheder.

Instituttet anbefaler endvidere:

- At ministeriet udformer lovforslagets § 1, nr. 2, på en sådan måde, at det fremgår klart og tydeligt, hvad der vil blive anset for at være adfærd, der modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.
- Alternativt anbefaler instituttet, at ministeriet overvejer at omformulere den foreslåede bestemmelse, for eksempel med en henvisning til handlinger omfattet af straffeloven, således at en forening ville kunne miste retten til tilskud som følge af handlinger eller undladelser, som er omfattet af straffelovens bestemmelser om forbud mod at opildne til had eller tilskynde forbrydelser (straffelovens §§ 266b og 136) eller anden adfærd, der er strafbelagt.

Her følger begrundelsen for instituttets anbefalinger:

### **MANGLENDE GENNEMGANG AF MENNESKERETTEN**

Indledningsvist skal instituttet bemærke, at det er beklageligt, at Kulturministeriet ikke har foretaget en vurdering af lovforslaget i lyset af Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005, at regeringen i lovforslag bør redegøre for overvejelser i forhold til Grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

Det er vigtigt, at kommunerne i deres håndhævelse af de foreslåede bestemmelser iagttager menneskerettighederne, herunder forbuddet mod diskrimination. Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, afsnit 4.2.4, at hvis et lovforslag er udformet således, at myndigheder skal træffe skønsprægede afgørelser, der ofte rejser spørgsmål i forhold til konventionerne, bør lovforslagets bemærkninger indeholde en rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der som følge af disse forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet i lovforslagets bemærkninger redegør nærmere for lovforslagets forhold til Grundloven og de internationale menneskerettigheder.

## LOVFORSLAGET

Lovforslaget medfører, at foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder ikke kan ydes tilskud eller anvises lokaler i medfør af folkeoplysningsloven, ligesom kommunalbestyrelsen heller ikke på andet grundlag vil kunne yde støtte til sådanne foreninger. Foreninger, der findes at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, vil efter lovforslaget hverken kunne modtage støtte til sådanne eller andre aktiviteter, eksempelvis idrætsaktiviteter eller lignende efter folkeoplysningslovens § 2, stk. 2, nr. 2.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at regeringen ved ændring af bekendtgørelse nr. 282 af 26. marts 2014 om godkendelse mv. efter ligningslovens § 8 A og § 12, stk. 3, af almenvælgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund mv. her i landet eller i et andet EU/EØS-land, vil indsætte en tilsvarende betingelse, således at foreninger, religiøse samfund mv., der modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, ikke kan godkendes som almennyttige foreninger mv.

Lovforslaget indeholder desuden regler om videregivelse af oplysninger mellem kommunalbestyrelsen og SKAT om afslag på godkendelse på denne baggrund. Det forudsættes, at kommunalbestyrelsens afslag på støtte efter folkeoplysningsloven eller på andet grundlag af ovennævnte grunde umiddelbart kan lægges til grund for et afslag på godkendelse som almennyttig forening.

Af lovforslagets bemærkninger, pkt. 3.1.3.2.1, fremgår, at "grundlæggende friheds- og menneskerettigheder" skal forstås som de grundlæggende rettigheder, der følger af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Af bemærkningerne fremgår, at dette f.eks. omfatter ytringsfrihed, foreningsfrihed, forsamlingsfrihed, religionsfrihed, retten til liv, forbuddet mod tortur, retten til retfærdig rettergang og den private ejendomsret.

Af lovforslagets bemærkninger, pkt. 3.1.3.2.2, fremgår, at "modarbejder eller underminerer" skal forstås som "enhver handling, herunder ytringer, der har til formål eller bidrager til at skade, lægge hindringer i vejen eller svække og efterhånden nedbryde grundlaget for det danske folkestyre, herunder demokratiforståelse, og de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, som samfundet bygger på, i forhold til den persongruppe, som har berøring med foreningens aktiviteter".

Af lovforslagets bemærkninger, pkt. 3.1.3.2.3, fremgår endvidere, at det må bero på en konkret vurdering, om en forenings formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det samme gælder i forhold til, om enkeltpersoners handlinger og ytringer mv., kan henregnes til foreningen som sådan.

## **MENNESKERETLIG VURDERING AF LOVFORSLAGET**

### **FORHOLDET TIL GRUNDLOVEN**

Grundloven beskytter bl.a. religionsfriheden (§ 67), ytringsfriheden (§ 77), og foreningsfriheden (§ 78), ligesom grundloven i § 70 indeholder et forbud mod, at en person på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder. Grundlovens bestemmelser om beskyttelse af religionsfrihed og foreningsfrihed overlader dog Folketinget et betydeligt skøn til at fastsætte rammerne. Religionsfriheden forudsætter, "at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden". Foreningsfriheden forudsætter, at foreninger har et "lovligt øjemed". Grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed beskytter primært mod censur og andre forudgående foranstaltninger rettet mod offentliggørelsen eller den fortsatte offentliggørelse af ytringer. Bestemmelsen forhindrer som udgangspunkt ikke efterfølgende sanktioner over for fremsatte ytringer.

Lovforslaget retter sig ikke direkte mod at forhindre borgernes religionsfrihed, ytringsfrihed eller foreningsfrihed, men mod muligheden for at opnå offentlig støtte.

Af grundlovens § 70 fremgår, at ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning kan berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt. "Borgerlige og politiske rettigheder" antages at skulle forstås som enhver fordelagtig retsposition.<sup>1</sup> Dette må antages også at omfatte lovforslagets regulering af muligheden for at blive godkendt som en almennyttig forening mv. omfattet af ligningslovens § 8 A og muligheden for at opnå støtte til folkeoplysende aktiviteter efter folkeoplysningsloven. Forbuddet mod forskelsbehandling er ikke absolut, og det antages, at lovgivningsmagten har adgang til gennemføre sagligt begrundet forskelsbehandling.<sup>2</sup> Grundlovens § 70

---

<sup>1</sup> Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 2015, side 415 ff.

<sup>2</sup> Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 2015, side 415 ff.

antages både at forbyde direkte og indirekte diskrimination. Udover forskelsbehandling, der formelt er begrundet i den pågældendes trosbekendelse, omfatter bestemmelsen derfor også tilfælde, hvor forskelsbehandlingen har en sådan virkning, at denne reelt medfører forskelsbehandling på baggrund af trosbekendelse.<sup>3</sup>

#### **FORHOLDET TIL DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION**

Retten til foreningsfrihed findes blandt andet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 11, og anses sammen med ytrings- og informationsfriheden i artikel 10 og religionsfriheden i artikel 9 som rettigheder, der ikke alene har stor betydning for de enkelte borgere, men som har stor samfundsmæssig betydning. De er en del af de demokratiske grundværdier, som konventionen bygger på.

Der er ofte sammenhæng mellem disse rettigheder i relation til foreninger. Foranstaltninger rettet mod eller begrundet i foreningers ytringer eller adfærd vil efter omstændighederne kunne gribe ind i både foreningsfriheden, ytrings- og informationsfriheden og religionsfriheden.

EMRK's artikel 14 indeholder endvidere et forbud mod diskrimination i forhold til konventionens øvrige rettigheder.

Foreningsfriheden i EMRK's artikel 11 beskytter primært individers ret til at danne, drive og melde sig ind i foreninger. Lovforslaget retter sig imidlertid ikke mod muligheden for at drive, danne og melde sig ind i foreninger. Derimod retter det sig mod foreningers mulighed for at opnå offentlig støtte og skattemæssige privilegier (momsfritagelse) som almennyttig forening.

De primære menneskeretlige overvejelser omkring foreningsfriheden vedrører på den baggrund sammenhængen med foreningens og medlemmers ytrings- og informationsfrihed, religionsfrihed og diskriminationsforbuddet i artikel 14.

Ytrings- og informationsfriheden beskyttes bl.a. i EMRK's artikel 10. Bestemmelsen giver primært beskyttelse mod forudgående og efterfølgende indgreb (eksempelvis censur og straf for fremsatte ytringer) samt retten til at modtage information (eksempelvis fra medier).

Lovforslaget retter sig ikke mod at forhindre offentliggørelse, forbyde eller straffe bestemte ytringer, men mod muligheden for at opnå offentlig støtte og skattemæssige privilegier på baggrund af en vurdering af foreningens "formål og adfærd", hvilket ifølge lovforslagets

---

<sup>3</sup> Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 2015, side 415 ff.

bemærkninger blandt andet kan omfatte udtalelser fra foreningen eller foreningens medlemmer. Der er som udgangspunkt ikke tale om et indgreb i ytrings- og informationsfriheden blot fordi staten ikke vil bidrage til udbredelsen af visse ytringer. Det må dog overvejes, om muligheden for at nægte fremtidig støtte og skattemæssige privilegier på baggrund af udtalelser fra en forening eller en forenings medlemmer udgør et efterfølgende indgreb i ytrings- og informationsfriheden.

Tilsvarende gør sig gældende for religionsfriheden, der bl.a. er beskyttet i EMRK's artikel 9. Bestemmelsen beskytter bl.a. mod indgreb i udøvelsen af religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke. Beskyttelsen omfatter både individets udøvelse af religion alene og sammen med andre og både offentligt og privat. Lovforslaget retter sig heller ikke direkte mod at forhindre eller forbyde eksempelvis religiøs forkyndelse mv., men mod, at en forening vil kunne modtage offentlig støtte, såfremt foreningen i formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

#### **INDGREB I BESKYTTEDE RETTIGHEDER**

Som nævnt retter lovforslaget sig ikke direkte mod at begrænse foreninger og medlemmers forenings-, religions-, eller ytrings- og informationsfrihed. Det er derfor usikkert om lovforslaget medfører indgreb i disse rettigheder. I det omfang lovforslaget i praksis måtte medføre indgreb i de nævnte rettigheder, stilles der krav om, at indgrebet har hjemmel i lov, forfølger et anerkendelsesværdigt formål og er proportionalt. Disse tre elementer skal derfor overvejes, når man skal vurdere lovligheden af et indgreb.

Principperne om beskyttelse af demokrati og forbud mod misbrug af rettighederne til at undergrave demokrati og menneskerettigheder står centralt i EMRK og i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis. Der kan næppe være tvivl om, at formålet med at undgå, at der ydes offentlig støtte til foreningers arbejde, der måtte modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder må anses for anerkendelsesværdigt i konventionens forstand. Handlinger der omfattes af EMRK artikel 17 om rettighedsmisbrug er slet ikke beskyttet af konventionen og statens foranstaltninger rettet mod sådanne handlinger udgør derfor ikke et indgreb i beskyttede menneskerettigheder. Grænsen for, hvornår handlinger kan karakteriseres som rettighedsmisbrug, og hvornår der er tale om beskyttede rettigheder er imidlertid ikke helt klar.

Eksempelvis beskytter ytringsfriheden ikke mod straf og sanktioner for tilskyndelse til vold eller hadefulde ytringer og forhånelser af bestemte persongrupper. Til gengæld beskytter den ytringer, der måtte være kontroversielle, provokerende og chokerende. Forenings- og

religionsfriheden beskytter ikke mod forbud mod og opløsning af foreninger eller politiske partier, der virker ved vold og hvis målsætninger er uforenelige med bærende demokratiske værdier. EMD anerkender desuden princippet om sekularisme som et af statens grundlæggende principper, der anses for at være overensstemmende (in harmony) med retsstatsprincipper og respekt for menneskerettigheder og demokrati.<sup>4</sup> Omvendt fremhæver EMD vigtigheden af religiøs tolerance og pluralisme, samt at staten er forpligtet til at holde sig neutral og upartisk i religiøse spørgsmål og skal afholde sig fra at vurdere legitimiteten af religiøse trosopfattelser eller den måde trosopfattelser udtrykkes.<sup>5</sup>

Selvom lovforslaget ikke direkte er rettet mod foreningers og enkeltpersoners forenings-, religions-, eller ytrings- og informationsfrihed, må det overvejes, om afslag på fremtidig støtte eller standsning af allerede meddelt tilskud vil kunne udgøre et efterfølgende indgreb i foreningers ytringsfrihed og indgreb i religionsfriheden.

Uanset om der vil kunne være tale om indgreb i disse rettigheder, vil lovforslaget og myndighedernes forvaltninger heraf dog berøre sådanne beskyttede interesser, at loven vil skulle administreres i overensstemmelse med både grundlovens og EMRK's diskriminationsforbud.

#### **KLAR OG PRÆCIS LOVHJEMMEL**

Lovforslaget skal tilvejebringe hjemmel til at sikre, at foreninger, der modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- eller menneskerettigheder, ikke kan opnå offentlig støtte.

Efter instituttets opfattelse er lovforslagets § 1, nr. 2, for vagt udformet til, at den enkelte forening kan forudse, hvilke konsekvenser, foreningens eller foreningens medlemmers adfærd og udtalelser kan få. Der er med andre ord ikke en tilstrækkelig grad af klarhed og forudsigelighed i bestemmelsens anvendelsesområde (dvs. hvornår en adfærd er modarbejdende eller underminerende for demokratiet eller de nævnte rettigheder).

Som ovenfor nævnt kan dette ifølge lovforslagets bemærkninger være enhver handling, herunder ytringer, der har til formål eller bidrager til at skade, lægge hindringer i vejen eller svække og efterhånden nedbryde grundlaget for det danske folkestyre, herunder demokratiforståelse, og de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det fremgår dog også af bemærkningerne, at det

---

<sup>4</sup> EMD, Refah Partisi mod Tyrkiet, dom af 13. februar 2003, præmis 93.

<sup>5</sup> Se bl.a. EMD, Metropolitan Church of Bessarabia mod Moldova, dom af 13. december 2001, præmis 116 ff.

ikke er enhver handling, der søger at fremme et synspunkt i strid med demokratiet eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, som er omfattet. Det afgørende er, om handlingen har til formål eller bidrager til at modarbejde eller underminere disse.

Af bemærkningerne til lovforslaget, pkt. 3.1.3.2.2, fremgår det for eksempel, at udtalelser om, at der bør indføres censur, at demokratiet bør afskaffes og erstattes af et kalifat eller opfordringer til at benytte religiøse domstole, vil udgøre en adfærd, der modarbejder de opregnede værdier. Det vil derimod, ifølge lovforslaget, ikke anses for at være modarbejdende adfærd, hvis man udtaler, at man ønsker at stramme udvisningsreglerne på en måde, der er uforenelig med den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at en sådan handling ikke har en karakter, som indebærer, at retten til familieliv som sådan afskaffes eller afgørende indskrænkes i det danske samfund.

Efter lovforslaget vil det være kommunerne og SKAT, der skal foretage denne vanskelige vurdering af udtalelser og handlinger. Disse myndigheder vil endvidere skulle vurdere hvorvidt enhver sådan handling kan henregnes til foreningen og ikke blot til enkeltpersoner.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at kommunerne og SKAT navnlig skal lægge vægt på, om adfærden er udvist af en person med tilknytning til foreningen. Dette vil ifølge bemærkningerne som udgangspunkt være tilfældet, hvis der er tale om medlemmer af foreningen, ansatte eller frivillige. Det samme vil dog også kunne være tilfældet for adfærd udvist af en person med fjernere tilknytning til foreningen, eksempelvis en foredragsholder, der deltager i et arrangement, foreningen afholder. Det fremgår endvidere, at der både skal lægges vægt på, om adfærden har sammenhæng med foreningens aktiviteter og den position den pågældende indtager i foreningen. Det forudsættes, at der vil skulle lægges vægt på de samme momenter, som ved vurderingen af, om en forening kan straffes for enkeltpersoners handlinger, eller om en forening er erstatningsansvarlig for enkeltpersoners handlinger.

Efter instituttets opfattelse skaber eksemplerne i bemærkningerne heller ikke den fornødne grad af sikkerhed og forudsigelighed omkring bestemmelsens anvendelsesområde.

Det er eksempelvis uklart om en forening, herunder et politisk parti, der eksempelvis er imod den private ejendomsret ikke længere vil kunne modtage støtte fra kommunerne efter folkeoplysningsloven eller på andet grundlag, eller om religiøse trossamfund med tradition for religiøst funderede tvist- og konfliktløsningsorganer eller domstole, vil kunne modtage støtte mv. Tilsvarende er det uklart, om der kan opnås støtte, hvis en forening argumenterer for at diskriminere på grund af



religiøst tilhørsforhold eller lignende. Vil en forening, hvor fremtrædende medlemmer argumenterer for, at det i helt særlige tilfælde skal være muligt at fravige det absolutte torturforbud, være afskåret fra kommunal støtte?

På baggrund af disse usikkerheder er det vanskeligt at vurdere rækkevidden af lovforslaget og dermed at vurdere, om lovforslaget vil medføre uforholdsmæssige eller diskriminerende indgreb.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet udformer lovforslagets § 1, nr. 2, på en sådan måde, at det fremgår klart og tydeligt, hvad der vil blive anset for at være adfærd, der modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.
- Alternativt anbefaler instituttet, at ministeriet overvejer at omformulere den foreslåede bestemmelse, for eksempel med en henvisning til handlinger omfattet af straffeloven, således at en forening ville kunne miste retten til tilskud som følge af handlinger eller undladelser, som er omfattet af straffelovens bestemmelser om forbud mod at opildne til had eller tilskynde forbrydelser (straffelovens §§ 266b og 136) eller anden adfærd, der er strafbelagt.

Der henvises til ministeriets dokument nr. 16/01333-28.

Med venlig hilsen

Lise Garkier Hendriksen  
MONITORERINGSCHEF (KST.)