

Notat

23. september 2016

Notat om høringssvar til forslag om lov om ændring af folkeoplysningsloven og ligningsloven

(Indsat mod foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder)

1 Indledning

Udkastet til lovforslag blev den 30. juni 2016 udsendt til høring til parterne, som fremgår af bilag 1, og blev samtidig offentliggjort på Høringsportalen. Høringsfristen var den 15. august 2016.

Ved fristens udløb var der indkommet 34 høringssvar, heraf har 31 haft selvstændige bemærkninger (*AKKS, Musisk Oplysnings Forbund, LOF henviser udelukkende til andres høringssvar*) og 4 høringssvar har angivet, at de ingen bemærkninger har. Efter høringsfristen har Børne- og Kulturchefforeningen også afgivet høringssvar. Der henvises til vedlagte bilag 1, hvoraf de indkomne høringssvar fremgår.

Det bemærkes, at dette notat alene indeholder resumé af og kommentarer til de bemærkninger i høringssvarene, som er relevante for selve lovforslaget.

I afsnit 2 beskrives de væsentlige bemærkninger til lovforslaget, som fremgår af de indkomne høringssvar, med kommentarer fra Kulturministeriet. Notatet er opdelt efter strukturen i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det bemærkes, at der er indhentet bidrag fra Skatteministeriet og Social- og Indenrigsministeriet ligesom Justitsministeriet har bidraget med vurdering af lovforslagets forholdt til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

2. Generelt

Det fremhæves i flere høringssvar (AOF, Dansk Folkeoplysnings Samråd (DFS), ISOBRO, Daghøjskoleforeningen, Indre Missions Ungdom, Indre Mission, Fritid og Samfund, Dansk Oplysningsforbund (DOF), FORA, Dansk Ungdoms Fællesråd, Dansk Idræts Forbund (DIF)), at høringssparterne er enige i, at der ikke skal gives støtte til foreninger, som modarbejder det danske demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Ligeledes nævner AOF, DFS og DUE, at der skal gribes ind over for foreninger, som misbruger folkeoplysningsmidler.

Indre Mission og Danmarks Folkekirkelige Søndagsskoler nævner en bekymring for, at kommunerne får svært ved at afgøre, om en forening lever op til lovens krav og måske derfor vil anlægge en meget restriktiv tolkning fx i forhold til de religiøse foreninger og ikke mindst de kristne.

DFS, FORA og Daghøjskoleforeningen finder generelt, at loven allerede i dag indeholder de nødvendige regler for at sikre, at midlerne ikke gives til andre formål end

til folkeoplysende formål. DFS og Daghøjskoleforeningen er desuden tvivlende over for anledningen til lovændringen på baggrund af en enkelt tv-udsendelse.

DUF understreger, at de foreninger, der gav anledning til revision af loven ikke var foreninger med religiøst eller politisk sigte, men foreninger med politiske og religiøse medlemmer, som misbrugte foreningstilskuddet til formål, der aldrig kan være støtteberettiget.

DIF har forståelse for sigtet med lovforslaget, men mener ikke, at lovforslaget løser udfordringerne. DIF finder, at lovforslaget potentielt kan underminere grundlæggende principper i frihedsrettighederne.

Gurdwara Copenhagen appellerer til, at lovforslaget skal tage hensyn til, at hver enkelt organisation er forskellig.

Grundtvigsk Forum finder, at lovforslagets grundlæggende problem er modsætningen mellem religiøse forkyndere/kirkelige aktiviteter og folkeoplysning og mener, at man risikerer at indskrænke åndsfriheden i folkeoplysningen og dermed i samfundet.

DOF og FORA tilslutter sig, at der laves en evalueringsrapport 2 år efter lovens ikrafttrædelse, men foreslår at de øvrige elementer i lovforslaget også inddrages, herunder uhensigtsmæssige virkninger.

Fritidssamrådet udtrykker deres generelle tilfredshed med lovforslaget, men nævner samtidig, at det er deres opfattelse, at intentionerne i lovforslaget allerede er noget kommunerne gør i dag.

Advokatrådet foreslår, at der nedsættes et sagkyndigt udvalg, som skal forberede lovforslaget. Alternativt, at lovforslaget skal undergives lovovervågning og indeholde en revisionsklausul.

Ministeriets kommentarer

Baggrunden for lovforslaget er regeringens samlede initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser. Formålet er overordnet, at det ikke er acceptabelt, at personer i Danmark udviser en adfærd, der er i strid med de værdier og rettigheder, som samfundet er bygget på, og at grænsen skal trækkes der, hvor sådanne personer opnår penge eller rettigheder fra det offentlige. Samtidig er det i den politiske aftale understreget, at der fortsat skal være stor rummelighed til at mene, hvad man vil.

Ændring af folkeoplysningsloven er således et af initiativerne. Regeringen ønsker ikke at forbyde bestemte foreninger, men søger at sikre, at der ikke ydes støtte efter folkeoplysningsloven til foreninger, som modarbejder demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Lovforslaget omfatter således alle for-

mer for foreninger og ikke kun religiøse foreninger, som søger om kommunal støtte. Der kan lige så vel være tale om fx politiske eller andre typer af foreninger.

Desuden skal det understreges, at lovens eksisterende bestemmelse § 33, stk. 3 om at ”aktiviteter for børn og unge af idébestemt, politisk eller religiøs art skal sidestilles med anden folkeoplysende aktivitet for børn og unge”, fortsat gælder. Det vil blive tydeliggjort i lovforslagets almindelige bemærkninger

Endvidere fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at langt de fleste folkeoplysende foreninger bygger på et grundlag, som er foreneligt med det formål, loven skal understøtte. For disse foreninger vil lovforslaget ikke ændre på de eksisterende støttemuligheder.

Det følger af den politiske aftale, at loven skal evalueres vedr. tilsynsbestemmelserne efter 2 år, men på baggrund af høringssvarene finder Kulturministeriet, at evalueringen kan gøres bredere og omfatte alle de foreslåede ændringer. Evalueringen vil danne grundlag for at vurdere, om der er behov for en revision af reglerne.

2.1 Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser

Indre Mission og professor Lisbet Christoffersen undrer sig over, at lovforslaget alene er rettet mod religiøse forkyndere og ikke fx sociale grupper (rockere), der også kan have stærk normativ kontrol over deres medlemmer. Derfor stiller de spørgsmål ved, om lovforslaget strider imod grundlovens § 70.

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

Luthersk Mission m.v. (fælles høringssvar) fremfører, at de ikke finder lovforslagene (i den samlede imam-pakke) i sig selv problematiske, men i højere grad finder sprogbrugen problematisk. De tilslutter sig intentionen i den politiske aftale, men finder, at argumentationen reelt stigmatiserer al religiøs virksomhed. De finder det tankevækkende, at kristne organisationer skal begrænses i deres muligheder og dermed diskrimineres i forhold til andre dannende organisationer, fordi man ønsker at gribe ind over for en anden religiøs gruppe.

Indre Missions Ungdom tilslutter sig intentionen i lovforslaget, men finder, at det kaster et mistænkeligt skær over alt religiøst foreningsarbejde, og at lovforslaget bør omfatte alle slags foreninger, der modarbejder demokrati osv.

Indre Mission beklager, at den samlede aftale og lovforslaget er en beskæmmende glidebane, hvor man begrænser religionsfriheden og marginaliserer visse grupper og mindretal og dermed kan medføre en yderligere legitimering af en religionsfor-skærket forvaltningsånd, som allerede nu råder i mange kommuner.

Biskopperne mener, at lovforslaget kan vanskeliggøre det frugtbare samspil mellem det folkelige og det kirkelige i hele landet og deler bl.a. Indre Missions bekymring i deres høringsvar.

ISOBRO støtter hensigten med lovforslaget, men finder måden problematisk, fordi det fremstår som en urimelig forskelsbehandling af religiøse foreninger og religiøse ytringer, når det reelt handler om at gribe ind mod enkeltpersoners misbrug af foreningstilskud fremfor en generel mistænkeliggørelse.

Ministeriets kommentarer

Med lovforslaget lægges der bl.a. op til at stramme betingelserne for at opnå støtte til folkeoplysende foreninger, således at foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder og underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, ikke kan ydes tilskud eller anvises lokaler efter loven (lovforslagets § 1, nr. 2) eller på et andet grundlag (lovforslagets § 1, nr. 9).

Det følger af pkt. 3.1.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at den foreslåede bestemmelse i folkeoplysningslovens § 4 a (lovforslagets § 1, nr. 2), vil gælde for alle foreninger, der søger eller modtager støtte efter folkeoplysningsloven, uanset om der er tale om folkeoplysende voksenundervisning eller frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde. Tilsvarende vil den foreslåede bestemmelse i folkeoplysningslovens § 44 a, stk. 1 (lovforslagets § 1, nr. 9), finde anvendelse for alle foreninger.

De foreslåede bestemmelser retter sig ikke mod muligheden for at danne, drive eller melde sig ind i foreninger, og de vurderes derfor ikke at rejse spørgsmål i forhold til foreningsfriheden, som bl.a. er beskyttet i grundlovens § 78 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 11.

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

Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at staten ikke ønsker at støtte foreninger, der f.eks. fremsætter bestemte, religiøst motiverede ytringer, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, ikke indebærer et indgreb i de nævnte rettigheder.

Under hensyn til, at de nævnte bestemmelser i lovforslaget vil gælde for alle foreninger, vurderes bestemmelserne heller ikke at rejse spørgsmål om diskrimination efter grundlovens § 70 eller Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK artikel 14.

Ovennævnte vil også blive præciseret i lovforslagets bemærkninger.

2.2 Opstramning af betingelserne for at yde støtte og præcisering af formålsbestemmelsen

Den foreslåede bestemmelse i § 1 og § 4 a (lovforslagets § 1, nr. 1 og 2)

AOF, DFS, Fritid og Samfund, Dansk Firma Idræts Forbund (DFIF), Dansk Oplysningsforbund (DOF) kan støtte ændringen af formålsbestemmelsen. AOF og Fritid og Samfund finder, at ændringen af § 1 og § 4 vil være tilstrækkeligt til opnå formålet med loven. AOF, DOF og KL efterlyser en klarere definition af, hvad demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder er.

Advokatrådet finder, at bestemmelsens ordlyd indebærer meget vide rammer for forvaltningens skøn, og at præciseringen i bemærkningerne giver anledning til yderligere tvivl, herunder hvornår en adfærd kan henregnes til en forening.

Institut for Menneskerettigheder finder, at bestemmelsen er for vagt udformet og anbefaler, at det fremgår klart og tydeligt, hvad der vil blive anset for at være adfærd, der modarbejder eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Alternativt at bestemmelsen omformuleres med en henvisning til handlinger omfattet af straffelovens bestemmelser om forbud mod at opildne til had eller tilskynde til forbrydelser eller anden adfærd, der er strafbelagt.

AOF finder det betænkeligt, at lovforslaget vil forhindre tilskud efter loven via adfærd, jf. § 4 a, og at dette også omfatter medlemmer udover selve bestyrelsen, hvilket vil pålægge foreningerne en intern kontrol, der ikke er i overensstemmelse de grundlæggende frihedsrettigheder.

DOF foreslår konkret, at medlemmers adfærd ikke skal henregnes til foreningen, da foreninger er åbne for alle, der kan tilslutte sig foreningens formål, og det derfor kan være svært at begrænse medlemskredsen.

Professor Lisbet Christoffersen finder, at det er en meget voldsom udvidelse af grundlaget for sanktioner over for foreninger, at de gøres ansvarlige for ethvert medlems opfattelse. Endvidere foreslår hun, at lovforslagets eksempel om opfordringer til at benytte religiøse domstole i stedet for de love, som Folketinget har vedtaget, tages ud, da det også vil ramme flere gamle trossamfund i Danmark, og at disse interne retlige systemer ikke er forbudt efter europæisk religionsret. Endvidere nævner hun, at bemærkningerne om, at udtalelser om, at kvinder ikke skal have adgang til at arbejde, også vil kunne ramme en række konservative kristne organisationer.

ISOBRO nævner derudover, at lovforslaget vil medføre ekstra byrder for foreningerne, da de vil blive pålagt at skulle forklare, hvordan foreningen vil sikre sig mod, at personer i foreningens regi udviser en adfærd, der ikke er i tråd med lovforslaget. ISOBRO nævner, at det kan blive en opgave for de relevante paraplyorganisationer at vejlede foreninger i at formulere en form for code of conduct.

KL gør opmærksom på, at det vil være en stor udfordring for kommunerne i praksis at sondre mellem en forenings adfærd og enkelte individers, som samtidig er medlemmer af den pågældende forening.

DFS og DOF foreslår konkret, at begrebet ”adfærd” erstattes af ”handling” fordi der så er tale om målrettede og bevidst handlinger. Kulturelle Samråd foreslår i stedet ”aktiviteter”, forstået som aktiviteter, der officielt er en del af foreningens virke og ikke tilfældig adfærd hos tilfældige medlemmer.

DFS, DIF og Daghøjskoleforeningen finder en risiko for arbitrære afgørelser fra kommunernes side baseret på politiske holdninger fremfor objektive kriterier, når vurderingen skal foretages konkret på baggrund af omstændighederne i en enkelt sag, og når kommunerne skal vurdere, hvorvidt enkeltpersoner handler i tråd med en forenings værdier, samt hvilken tilknytning personen har til foreningen. DIF nævner endvidere, at en central ankeinstans kan overvejes.

Indre Mission tilslutter sig, at det frie foreningsarbejde ikke skal bidrage til samfundsundergravende virksomhed, men er uforstående over for at en række kristne organisationer, som ikke kan placeres i denne gruppe, skal begrænses i deres muligheder, fordi man ønsker at gribe ind over for en anden religiøs gruppe. Samtidig foreslår Indre Mission og professor Lisbet Christoffersen, at det præciseres i lovforslaget, at det påhviler kommunerne at bevise, at en forening fx modarbejder demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. De foreslår i øvrigt en nærmere afgrænsning af demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

DFS, Daghøjskoleforeningen og Advokatsamfundet anfører, at det bør præciseres, hvornår et formål eller en adfærd kan siges at modarbejde eller underminere ”grundlæggende friheds- og menneskerettigheder”. De henviser i den forbindelse til, at de eksempler, der er anført i lovforslagets bemærkninger vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, umiddelbart synes inkonsistente.

Ministeriets kommentarer

Helt indledningsvis er det i lovforslagets bemærkninger fremhævet, at det er forventningen, at langt hovedparten af de folkeoplysende foreninger bygger på et grundlag, som er foreneligt med det formål, som loven understøtter, og at de dermed uden problemer vil kunne leve op til lovens bestemmelser også fremadrettet. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke med lovforslaget er tilsigtet, at foreninger skal ændre i deres vedtægter, således at det udtrykkeligt fremgår, at de arbejder for demokrati, grundlæggende friheds- og menneskerettigheder m.v.

Derfor er det heller ikke forventningen, at foreningerne generelt vil have behov for at ændre i deres formål og vedtægter. At en forening i sin formålsbeskrivelse har et religiøst afsæt vil ikke i sig selv være en begrundelse for, at deres formål er i modstrid med demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Hensigten med bestemmelsen er, at foreninger ikke blot kan have et formål, der er i overensstemmelse med lovens formålsbestemmelser og så samtidig udvise en adfærd, som modarbejder demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Samtidig har vurderingen været, at det vil være for snævert udelukkende at definere adfærd, som værende omfattet af straffelovens bestemmelser om forbud mod at opildne til had eller tilskynde til forbrydelser eller anden adfærd, der er strafbelagt.

Når reglen ikke kun gælder for en forenings bestyrelse, er det for at kunne nå en bredere personkreds og dermed udelukke, at en forening uden indgriben accepterer, at medlemmer eller lignende i regi af foreningen udbreder holdninger, som ikke er forenelige med demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det er dog samtidig understreget i lovforslagets bemærkninger, at kommunerne skal lægge vægt på, at adfærden er udvist af en person, der har tilknytning til en forening, og at handlingen har sammenhæng med foreningens aktiviteter.

Kommunerne skal samtidig vurdere, om en forening har taget passende skridt for at imødegå en sådan adfærd i regi af foreningen, hvis tilfældet opstår. Ligesom en evt. sanktion skal være proportionel med handlingen.

Folkeoplysningsloven er heller ikke i dag udtømmende, men i høj grad en ramme-lov, hvor der er et vist rum for fortolkning blandt andet beroende på lokale og konkrete forhold. Det vil aldrig være muligt at beskrive alle typer af eksempler, der kan opstå, eller definere begreberne fuldstændigt. Kommunerne vurderer allerede i dag, om en forening konkret lever op til formålsbestemmelserne og kravene i loven for at opnå støtte, eller fx om en forening skal tilbagebetale støtte, som kommunen vurderer ikke er anvendt efter reglerne. Derfor ligger det i forlængelse heraf, at det fortsat er kommunerne, der skal administrere loven og foretage den konkrete vurdering på baggrund af de givne forhold.

Det vil - ligesom i dag – fortsat være kommunerne, der skal godkende, at tilskuds-betingelserne for foreningsdannelse er opfyldt, og om der udøves folkeoplysende virksomhed efter loven. Det ændrer lovforslaget ikke på. Kommunerne skal naturligvis gøre dette på et sagligt grundlag og kunne begrunde deres beslutninger, fx hvis de ikke finder grundlag for at yde støtte. Som led i en sådan vurdering vil kommunerne have brug for at indhente relevante oplysninger hos den pågældende forening, som dermed også vil have et ansvar for at kunne dokumentere relevante oplysninger.

En bedømmelse af en forenings adfærd vil i praksis primært have reaktiv karakter, da det næppe på forhånd vil være muligt at konstatere, hvordan en forenings adfærd er. Der stilles heller ikke krav til foreninger om, at de skal udarbejde en form for code of conduct.

Begrebet ”adfærd” er fundet mest bredt dækkende. Ikke kun som en tilfældig handling, men som bevidste handlinger og ytringer, som det fremgår af lovforslagets bemærkninger. Begrebet ”aktiviteter” som led i foreningens officielle virke,

vurderes at være et for smalt begreb i forhold til adfærd og hensigten med den politiske aftale.

For så vidt angår den nærmere afgrænsning af, hvornår fx en given adfærd kan siges at modarbejde eller underminere grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, bemærkes for det første, at det ikke er et krav, at handlingen skal have en karakter, som indebærer en reel trussel mod det danske demokrati mv. som sådan, jf. herved pkt. 3.1.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Handlingen skal alene i forhold til den persongruppe, som har berøring med foreningens aktiviteter, kunne siges at skade, lægge hindringer i vejen for eller svække og efterhånden nedbryde f.eks. de pågældendes respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene.

Det bemærkes for det andet, at ikke enhver handling, der søger at fremme et synspunkt, der er i strid med grundlæggende friheds- eller menneskerettigheder, vil være omfattet af lovforslaget, idet handlingen som anført skal have til formål eller bidrage til at modarbejde eller underminere grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. herved også pkt. 3.1.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det vil således ikke være omfattet af lovforslaget, hvis en forening f.eks. argumenterer for, at reglerne om udvisning ved dom skal strammes på en måde, som ikke vil være forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om retten til respekt for familielivet. En sådan handling har ikke en karakter, som indebærer, at retten til respekt for familielivet som sådan afskaffes eller afgørende indskrænkes i det danske samfund. Omvendt vil det være omfattet af lovforslaget, hvis en forening f.eks. opfordrer til, at personer med forskellig race eller kulturel baggrund ikke bør have adgang til at indgå ægteskab med hinanden, da det vil være udtryk for en afgørende indskrænkning af familielivet.

De nævnte eksempler er efter Kulturministeriets opfattelse udtryk for, at der stilles visse krav til karakteren og styrken af de handlinger, som er omfattet af lovforslaget, hvilket vil blive præciseret i lovforslagets bemærkninger.

Endvidere vil der blive foretaget et par yderligere præciseringer i lovforslagets bemærkninger på baggrund af høringssvarene for at tydeliggøre eksempler på kravene til karakteren og styrken af handlingerne.

Det vil blive præciseret, at det vil være omfattet af lovforslaget, hvis en forening opfordrer til, at kvinder generelt ikke skal have ret til at deltage på arbejdsmarkedet. Omvendt vil det ikke være omfattet af lovforslaget, hvis en forening alene argumenterer for, at kvinder eller mænd ikke bør bestride bestemte typer af jobs, da dette eksempel er langt mindre indgribende, og ikke udelukker fx kvinders ret til at arbejde.

Ligeledes vil det blive præciseret, at opfordringer til at bryde loven eller til at undlade at stemme til danske valg vil være omfattet af lovforslaget.

Endvidere præciseres det, at det forhold, at man søger rådgivning hos religiøse forkyndere, ikke vil være omfattet af lovforslaget. Til gengæld er det omfattet af lovforslaget, hvis man opfordrer til at benytte religiøse domstole, der træffer afgørelser på grundlag af religiøse skrifter fremfor og i modstrid med de love, som Folketinget har vedtaget. Det sidstnævnte eksempel vil klart være i strid med det danske retssystem, da det opfordrer til brug af et parallelt retssystem.

Den foreslåede bestemmelse i folkeoplysningslovens § 33, stk. 4 (lovforslagets § 1 nr. 5)

LM Kirken Herning og Indre Mission og Danmarks Folkekirkelige Søndagsskoler og Grundtvigs Forum foreslår, at § 33, stk. 4, om, at der ikke kan gives tilskud til aktiviteter, der har karakter af gudsdyrkelse eller kirkelige handlinger, udgår af lovforslaget. Danmark Folkekirkelige Søndagsskoler finder, at kommunernes tilsynspligt er tilstrækkelig, og det er uheldigt, at religiøse foreninger under ét mistænkeliggøres. Danmarks Folkekirkelige Søndagsskoler og Indre Missions Ungdom foreslår alternativt, at stk. 4 tilføjes ”*hvor dennes ordlyd, ideologi, teologi og liturgi modarbejder demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder*”.

Luthers Mission m.v. savner med § 33, stk. 4, en reel begrundelse for at forskelsbehandle kristne i forhold til andre fritidstilbud, som kan opnå støtte. Indre Mission savner en præcisering af paragraffens ordlyd og bemærkningerne hertil og ønsker en tydeliggørelse af, at også de idebestemte og religiøse organisationer kan modtage tilskud efter loven.

Professor Lisbet Christoffersen finder det derimod hensigtsmæssigt, at bestemmelsen nu lovfæstes og foreslår, at det understreges yderligere i bemærkningerne, at det ikke ændres noget i den gældende retstilstand. Hun opfordrer i øvrigt til en nærmere karakteristik af begreberne ”gudsdyrkelse” og ”kirkelige handlinger” også med eksempler fra andre trossamfund.

DUF har ingen bemærkninger til, at bestemmelsen flyttes over i loven og mener, at det er med til at betone, at aktiviteter af politisk eller religiøs art er sidestillet med øvrige folkeoplysende aktiviteter.

Ministeriets kommentarer

Bestemmelsen gælder allerede i dag og fremgår af folkeoplysningsbekendtgørelsen. Der er derfor ikke tale om en ændring i retstilstanden men alene en tydeliggørelse ved også at lovfæste det, som skal ses i lyset af den samlede hensigt med lovforslaget. Derfor videreføres også den gældende ordlyd.

Der er således ikke tale om, at folkeoplysende foreninger, som bygger på et religiøst livssyn, generelt ikke kan modtage tilskud, men ligesom i dag, kan der ikke gives tilskud til aktiviteter, der har karakter af gudsdyrkelse eller kirkelige handlinger. Det fremgår desuden fortsat af lovens § 33, stk. 3, at aktiviteter for børn og unge af idébestemt, politisk og religiøs art skal sidestilles med anden folkeoplysende aktivitet, hvilket også er nævnt i lovforslagets bemærkninger. For at tydeliggøre dette yderligere vil det blive understreget i de almindelige bemærkninger.

Der skelnes ikke mellem forskellige trossamfund. Bestemmelsen gælder således aktiviteter, der har karakter af gudstjeneste og kirkelige handlinger inden for alle typer af trossamfund, hvilket allerede fremgår af bemærkningerne. Det er også understreget i lovforslagets bemærkninger, at kommunerne skal bedømme aktivitetens indhold i forhold til, hvad hovedformålet er med aktiviteten. Det vil sige, at det ikke er tilstrækkeligt til at afvise tilskud, at der synges en salme eller læses op af biblen, mens der laves andre aktiviteter fx læres at binde knob eller at lave lejr-bål i en spejderforening.

Det er ikke muligt at gøre bemærkningerne udtømmende og i sidste ende vil det - som i dag - være en konkret vurdering i kommunerne, hvilke aktiviteter der ikke kan gives tilskud til. Kommunerne kan - eventuelt i dialog med de lokale folkeoplysningsudvalg - drøfte afgrænsningen mere generelt.

2.3 Styrket kommunalt tilsyn

Den foreslåede bestemmelse i folkeoplysningslovens § 33, stk. 5 (lovforslagets § 1 nr. 5)

KL finder, at beskrivelsen af konsekvenserne for kommunerne ved de ændrede tilsynsregler underdrives, selvom intentionen er, at omfanget af tilsyn ikke skal udvides markant, så vil det ændrede sigte med tilsynet med fokus på risikobaseret tilsyn føre til ekstra administrative byrder i kommunerne. KL foreslår endvidere, at kommunerne – i modsætning til i dag – selv får mulighed for at indhente foreningernes medlemslister og medlemsoplysninger i en form, der identificerer enkelte medlemmer for at gøre tilsynet lettere.

DOF finder som udgangspunkt ikke behov for at styrke det kommunale tilsyn, men konstaterer samtidig, at de godt kan se det hensigtsmæssige i at lægge op til en stramning af det kommunale tilsyn, så misbrug af reglerne kan elimineres. DOF finder, at den risikobaserede tilgang er et godt afsæt for et styrket kommunalt tilsyn. DOF foreslår endvidere, at kommunens tilrettelæggelse af tilsynet skal behandles i kommunens udvalg nedsat i henhold til lovens § 35, stk. 2.

DUF forstår behovet for at styrke det kommunale tilsyn, og finder, at det fortsat er vigtigt, at udgangspunktet fortsat er et tillidsbaseret system, men at kommunerne fortsat har pligt til gennem kontrol at sikre, at midlerne ikke misbruges.

Datatilsynet nævner, at i det omfang der i forbindelse med kommunernes tilsyn vil ske behandling af personoplysninger om foreningens medlemmer eller brugere, gør de opmærksom på persondatalovens bestemmelser.

Indre Mission bakker op om det målrettede tilsyn og de øgede sanktionsmuligheder.

Ministeriets kommentarer

Et styrket tilsyn i kommunerne vil have administrative konsekvenser, hvorfor der også er afsat ekstra ressourcer til formålet (se endvidere afsnit 3). Det skal dog understreges, at kommunerne allerede i dag skal føre tilsyn med, at foreningerne anvender tilskuddet i overensstemmelse med lovens bestemmelser og dermed forventes at bruge ressourcer på dette. Derfor fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at det ikke er hensigten, at kommunernes samlede tilsynsvirksomhed forøges i væsentligt omfang, men at det vil bero på omfanget af de enkelte kommuners tilsyn i dag og de lokale forhold. Lovforslaget pålægger dermed ikke kommunerne nye beføjelser eller opgaver, men det forudsættes, at kommunerne tilrettelægger deres samlede tilsynsvirksomhed ud fra en risikobaseret tilgang, sådan at ressourcerne til tilsyn anvendes på en mere målrettet og hensigtsmæssig måde.

De nuværende regler i § 35, stk. 1, muliggør inddragelse af folkeoplysningsudvalget i alle sammenhænge af generel betydning for den folkeoplysende virksomhed. Kommunerne kan derfor inddrage udvalget i en drøftelse af tilsyn, og hvordan det skal tilrettelægges m.v.

Kommunerne kan ikke i dag generelt afkræve foreningerne dokumentation vedr. foreningsmedlemmer, der oplyser medlemmets identitet i forbindelse med aflægelse af deres regnskaber. Begrundelsen er, at det vil kunne betyde en yderligere registrering af foreningsmedlemmet. Det er derimod muligt at føre stikprøvekontrol af medlemslister ved en uvildig person.

Kommunerne forventes allerede i dag at føre tilsyn og kan, som det fremgår af loven i dag, i den forbindelse indhente alle nødvendige oplysninger hos den enkelte forening. I det omfang, der behandles personoplysninger, skal kommunerne overholde persondatalovens regler, herunder de generelle regler i persondatalovens § 5. Der er ingen ændringer i lovforslaget for så vidt angår dette forhold.

Derfor finder Kulturministeriet ikke KLs forslag om, at det skal være muligt for kommunerne på forhånd og helt generelt at afkræve dokumentation vedr. foreningsmedlemmer for frivillige foreninger, der oplyser medlemmets identitet, hensigtsmæssigt.

Høringssvarene giver ikke anledning til ændringer i lovforslaget.

2.4 Øget offentlighed i forhold til folkeoplysningsloven

Den foreslåede bestemmelse i folkeoplysningslovens § 29 (lovforslagets § 1 nr. 3)

Danmark Folkekirkelige Søndagsskoler hilser åbenhed om økonomi og foreningsstruktur velkommen, men finder det unødvendigt ressourcekrævende at offentliggøre regnskaber.

Grundtvigs Forum går ind for gennemsigtighed i regnskaber, men anmoder om, at de frivillige foreninger ikke pålægges regnskabsmæssige byrder.

Indre Mission, Fritid og Samfund, DFIF, DUF og Kulturelle Samråd finder ikke, at offentliggørelsen af foreningsregnskaber medvirker til at sikre lovens formål, og nævner at der i forvejen er mulighed for at søge om aktindsigt i disse oplysninger. DUF nævner endvidere en øget risiko for at følsomme oplysninger offentliggøres. DUF, DIF og DFIF er bekymret for, at det vil betyde en øget arbejdsopgave i foreningerne til udarbejdelse af professionelle regnskaber og flere udgifter til eksterne revisorer.

KL foreslår, at modtagelsen af regnskaber begrænser sig til en kort periode, hvorfor offentliggørelsen af regnskaber kan ske samtidig og ikke løbende, som der fremgår af bemærkningerne.

Professor Lisbet Christoffersen foreslår, at det er hele foreningens regnskab, som skal offentliggøres, og ikke kun regnskabet for det kommunale tilskud.

Ministeriets kommentarer

Der stilles ikke med lovforslaget ændrede krav til foreningernes regnskaber, som de allerede i dag skal indsende til kommunerne. Derfor er der ikke lagt op til yderligere krav til foreningens regnskaber end i dag. Det er fortsat kommunerne, der fastsætter formkrav til regnskabsaflæggelse og revision af regnskaberne.

Det er op til kommunerne, hvordan de vil offentliggøre foreningernes regnskaber, og da kommunerne i forvejen modtager foreningernes regnskaber kan det næppe være forbundet med store administrative og økonomiske byrder.

Kulturministeriet kan imødekomme KLs bemærkning om, at regnskaberne ikke skal offentliggøres løbende, men at det kan ske samlet, da alle er underlagt samme frister. Formuleringen justeres derfor i lovforslagets bemærkninger.

Som udgangspunkt forventes det ikke, at regnskaberne indeholder følsomme personoplysninger, men er det tilfældet, skal kommunerne iagttage bestemmelserne i persondataloven ved offentliggørelse af regnskaberne. Det gælder allerede i dag.

Den foreslåede bestemmelse i folkeoplysningslovens § 35 a, stk. 1 og 2 (lovforslagets § 1 nr. 8)

DFS og DFIF støtter, at kommunerne skal offentliggøre en fortegnelse over, hvilke foreninger, der modtager tilskud eller får anvist lokaler i henhold til folkeoplysningsloven, men er – på linje med Daghøjskoleforeningen og DIF – imod, at fortegnelsen også skal omfatte foreninger, der får afslag på tilskud, da de mener, at det strider mod praksis i den offentlige forvaltning.

Fritid og Samfund og Kulturelle Samråd finder ikke, at offentliggørelse af fortegnelser over foreninger, der modtager tilskud eller får afslag medvirker til at sikre lovens formål, og nævner at der i forvejen er mulighed for at søge om aktindsigt i disse oplysninger.

Indre Mission støtter transparens i tildeling eller afslag til foreninger og bakker op om det målrettede tilsyn og de øgede sanktionsmuligheder i forslaget.

DUF finder det positivt, at der offentliggøres fortegnelser over foreninger, der får tilskud og afslag herpå ud fra princippet om åbenhed om politiske beslutninger.

KL nævner, at det vil være en administrativ tung byrde for kommunerne at offentliggøre fortegnelse over foreninger, der meddeles afslag, da de har løbende dialog med mange potentielle ansøgere og derfor skal udarbejde ekstra opgørelser også over foreninger, som får afslag på dele af deres ansøgning fx aktivitetstilskud. Derudover nævner KL, at mange foreninger er registreret med postadresse hos en fysisk person, hvilket kan give problemer i forhold til persondataloven ved offentliggørelse af fortegnelsen. KL finder i øvrigt ikke, at offentliggørelsen vil bidrage til at sikre et let tilgængeligt overblik for kommunerne.

Fritidssamrådet nævner, at det vil være meget ressourcekrævende for kommunerne, og at det må være tilstrækkeligt, at borgere og myndigheder kan få indsigt i kommunernes digitale bookingløsning.

Ministeriets kommentarer

Hensigten med bestemmelsen er at øge gennemsigtigheden for, hvilke foreninger der henholdsvis modtager eller får afslag på støtte efter folkeoplysningsloven med angivelse af den relevante bestemmelse. Dette vil ikke have samme effekt og give et samlet billede, hvis fortegnelsen udelukkende indeholder de foreninger, som modtager tilskud.

Således vil blandt andet kommunerne kunne se, hvordan tilsvarende foreninger er vurderet i andre kommuner. Ligeledes vil foreninger og andre interesserede herunder medier kunne få et overblik på en enkel måde uden at skulle søge om aktindsigt i hvert enkelt tilfælde.

Fortegnelsen over afslag skal alene omfatte de foreninger, hvor der er indsendt en formel ansøgning, og kommunen har truffet en afgørelse. Der vil være tale om oplysninger, som kommunen forventes af være i besiddelse af allerede i dag, og der stilles ikke krav til, hvordan fortegnelserne skal være udformet. Det vil være op til kommunerne, ud fra hvad der administrativt er mest hensigtsmæssigt, se i øvrigt afsnit om økonomi.

Fortegnelsen over foreninger skal udelukkende indeholde foreningens navn, adresse og evt. cvr-nr., og dermed ikke følsomme personoplysninger, men er det tilfældet, skal kommunerne iagttage bestemmelserne i persondataloven.

Høringssvarene giver ikke anledning til ændringer i lovforslaget.

2.5 Videregivelse af oplysninger til SKAT

Den foreslåede bestemmelse i folkeoplysningslovens § 35 a, stk.3 (lovforslagets § 1 nr. 8)

KL anbefaler, at loven først træder i kraft, når kommunernes digitale registrerings- og tilskudssystemer kan sende de nødvendige oplysninger til SKAT.

Ministeriets kommentarer

Med den foreslåede regel skal kommunerne udelukkende underrette SKAT i de sager, hvor der er truffet afgørelse om afslag i henhold til § 4 a og 44 a, stk. 1. Som udgangspunkt er det formodningen, at der samlet set vil være tale om relativt få sager.

Derudover fastsættes der ikke nærmere krav til, hvordan kommunerne skal underrette SKAT. Det fastsætter kommunerne selv.

Høringssvaret giver ikke anledning til ændringer i lovforslaget.

2.6 Opstramning af betingelserne for at yde støtte på andet grundlag end efter folkeoplysningsloven

Den foreslåede bestemmelse i folkeoplysningslovens § 44 a (lovforslagets § 1 nr. 9)

KL vurderer, at bestemmelsen om opstramning for at yde støtte på andet grundlag end efter folkeoplysningsloven vil medføre et omfattende tilsyn og nævner bl.a. kontrol af om udlejning af lokaler til personer, der fungerer som mellemmand for en forening. Børne- kulturchefforeningen (BKF) tilslutter sig dette og nævner, at det sidstnævnte bliver svært at håndtere i praksis.

Fritidssamrådet finder det positivt, at folkeoplysningslovens sanktionsmuligheder også skal gælde for foreninger, der på et andet grundlag end efter folkeoplysningsloven modtager tilskud eller låner/lejer lokaler.

Ministeriets kommentarer

Kommunalbestyrelsen er allerede efter de gældende regler forpligtet til at føre tilsyn med, at støtte ydet til foreninger efter kommunalfuldmagtsregler anvendes til det formål, som kommunalbestyrelsen har besluttet at yde støtten til. Den foreslåede bestemmelse i § 44 a, stk. 2, indebærer, at kommunalbestyrelsen endvidere skal føre tilsyn med, at foreninger, der modtager kommunalt tilskud eller låner eller lejer kommunale lokaler på andet grundlag end efter folkeoplysningsloven, opfylder de nævnte betingelser i § 44 a, stk. 1.

Det forudsættes, at kommunalbestyrelsens tilsyn i medfør af den foreslåede bestemmelse i § 44 a, stk. 2, vil kunne indgå som en integreret del af kommunalbestyrelsens øvrige tilsyn efter folkeoplysningsloven. Det vil bl.a. sige, at tilsynet forudsættes tilrettelagt som et risikobaseret tilsyn baseret på stikprøver, således at ressourcerne til tilsynet anvendes på en mere målrettet og hensigtsmæssig måde.

Bestemmelsen giver imidlertid kommunalbestyrelsen mulighed for at fratage en forening retten til at benytte et udlånt eller udlejet lokale, hvis foreningen ikke overholder betingelsen i § 44 a, stk. 1, og kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på, at der reelt er tale om udlejning til foreningen via en mellemmand.

Der henvises i øvrigt til, at det er forudsat, at lovforslagets tilsynsbestemmelser, herunder bestemmelsen i § 44 a, stk. 2, generelt vil medføre øgede administrative konsekvenser for kommunerne, hvorfor der også er afsat ekstra ressourcer hertil, jf. afsnit 2.3. og 3.

På baggrund af høringssvarene har ministeriet fundet anledning til i lovforslagets bemærkninger om økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, at tilføje en sætning vedrørende kommunalbestyrelsens tilsyn efter kommunalfuldmagtsregler for herved at tydeliggøre at det anførte vedrørende kommunernes tilsynsopgave også omfatter tilsynet efter § 44 a, stk. 2.

Ministeriet har endvidere fundet anledning til at præcisere i lovforslagets bemærkninger, at bestemmelsen i § 44 a vedrører et forbud mod støtte på ethvert andet grundlag end folkeoplysningsloven, dvs. såvel støtte efter kommunalfuldmagtsreglerne som støtte efter anden skreven lovgivning.

2.7 Videregivelse af oplysninger fra SKAT til andre offentlige myndigheder

Den foreslåede bestemmelse i ligningslovens § 8 A, stk. 3 og § 12, stk. 4 (lovforslagets § 2 nr. 1 og 2)

ISOBRO finder det hensigtsmæssig at give SKAT hjemmel til at underrette andre offentlige myndigheder om afslag på godkendelsen som almennyttig og almenvælgørende forening.

3. Økonomi

KL oplyser i deres høringssvar af 1. august 2016, at de ikke kan afgive høringssvar vedr. de økonomiske konsekvenser, da lovforslaget ikke indeholder forudsætninger for og beregninger af de økonomiske konsekvenser og forventer en separat DUT-høring. KL har efterfølgende givet et supplerende høringssvar af 19. sept. 2016, hvor de accepterer den permanente årlige kompensation på 4,4 mio. kr., men finder at kompensationen i år 1 skal være på 6,6 mio. kr. på grund af opstartsomkostninger.

BKF nævner, at en skærpet tilsynspligt alt andet lige, vil betyde et yderligere kommunalt ressourcetræk, og at lovforslaget vil betyde yderligere administration for kommunerne, hvilket er i modstrid med en ønsket regelforenkling og administrationsgrundlag.

DUF er bekymret for, at kommunerne kan blive pålagt en u hensigtsmæssig stor administrativ byrde, og at pengene flyttes fra foreningsarbejdet til administration, da der ikke tilføres flere midler til området.

Fritidssamrådet vurderer, at det afsatte beløb til de økonomiske konsekvenser for kommunerne ikke er tilstrækkeligt og foreslår en fordobling.

Ministeriets kommentarer

Kulturministeriet har allerede fremsendt lovforslaget til KL også som en DUT-høring. Der vil derfor ikke blive en ny separat høring, men i givet fald vil det indgå i statens samlede DUT-forhandlinger en gang årligt, hvis der ikke opnås enighed med KL forinden.

Som det fremgår af lovforslaget afsættes der samlet set 4,4 mio. kr. til kommunerne årligt. Merudgiften er dels begrundet i, at tilsynsopgaven indskærpes, hvilket kan medføre administrative konsekvenser i forhold til tilsynets tilrettelæggelse i dag. Det er dog ikke hensigten, at tilsynsopgaven samlet set skal forøges væsentligt.

Dels er merudgiften begrundet i, at kommunerne skal offentliggøre lister over foreningernes regnskab samt fortegnelser over, hvilke foreninger, der får henholdsvis tilskud og lokaler eller afslag herpå. Kommunerne er i besiddelse af disse oplysninger i dag, men skal som noget nyt offentliggøre disse.

Ministeriet har på denne baggrund vurderet, at kommunernes administrative belastning som følge af lovforslaget, svarer til i gennemsnit 1/12 årsværk pr. kommune.