

9. december 2010

NYT LOVFORSLAG UNDERMINERER FORENINGSFRIHEDEN

Et nyt lovforslag fremsat af erhvervs- og økonomiministeren underminerer den grundlovssikrede foreningsfrihed som følge af krav om registrering af almennyttige organisationer, samt pålæg om at foretage vidtgående risikovurderinger af udenlandske samarbejdspartnere. Endvidere gives Finanstilsynet bl.a. adgang til almennyttige foreninger uden retskendelse.

Indledning

Grundlovens § 78 fastslår, at borgerne har ret til, uden forudgående tilladelse, at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Endvidere er foreningsfriheden sikret i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 11. Foreningsfriheden har således karakter af en grundlæggende demokratisk frihedsrettighed, som sikrer, at borgerne kan gå sammen og forfølge fælles mål, det være sig politiske, humanitære, kulturelle, m.v. mål, uafhængigt af statsmagten. L49 medfører et markant indgreb i foreningsfriheden med krav om registrering af og tilsyn med almennyttige foreninger samt pålæg om at foretage bl.a. risikovurderinger af udenlandske samarbejdspartnere, der kan medføre en såkaldt "chilling effekt" på almennyttige foreningers arbejde i udlandet.

Lovforslagets indhold

Ved lovforslag nr. 49¹ foretages der ændringer i hvidvaskningsloven². Forslaget gennemfører en række anbefalinger fra det mellemstatslige organ Financial Action Task Force (FATF), hvis opgave er at udvikle og fremme nationale og internationale politikker til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. I bemærkningerne til lovforslaget beskrives formålet med lovforslaget som følger:

En regulering af almennyttige organisationer ønskes indført for at hindre, at organisationerne bliver misbrugt til at kanalisere midler til terrorformål. Samtidig vil en regulering skabe større åbenhed om visse almennyttige organisationer og større sikkerhed for, at midler fra bidragsydere anvendes til det tilsigtede almennyttige formål.

Lovforslaget indebærer, at almennyttige organisationer, som ikke efter gældende ret er omfattet af hvidvaskloven, vil falde ind under lovens anvendelsesområde i det omfang de

"indsamler midler til fordel for velgørende, religiøse, kulturelle, uddannelsesmæssige, sociale, videnskabelige eller andre almennyttige formål i udlandet, eller som videresender midler ud af landet til de nævnte formål".

Mere præcist indebærer lovforslagets § 16 a, at de ovennævnte almennyttige organisationer:

- I modsætning til gældende ret skal registreres hos Finanstilsynet;
- Ud fra en risikovurdering skal træffe rimelige foranstaltninger for at opnå kendskab til personer og virksomheder, der yder bidrag til organisationen på 100.000 kr. og derover;
- Ud fra en risikovurdering skal træffe "rimelige foranstaltninger" for at opnå kendskab til de enkelte grupper af bidragsmodtagere eller, hvor det er relevant, den enkelte bidragsmodtager. Almennyttige organisationer skal endvidere træffe rimelige foranstaltninger for at sikre, at der ved overførsel af midler til bidragsmodtagere anvendes "sikre leveringskanaler" og "pålidelige samarbejdspartnere". Ifølge lovforslagets bemærkninger skal "risikovurderinger" og "rimelige foranstaltninger"

¹ Forslag til Lov om ændring af lov om finansiel virksomhed, Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme, Lov om værdipapirhandel m.v., Møntloven og forskellige andre love.

² Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme, jf. lovbekendtgørelse nr. 806 af 6. august 2009.

forstås således, at den almennyttige forening “skal være overbevist om, at de forelagte identitetsoplysninger er korrekte”.

Endvidere skal almennyttige foreninger:

- Have de fornødne procedurer og skriftlige interne regler til overholdelse af lovforslagets regler,
- På hjemmesiden offentliggøre vedtægter og årsregnskab, og
- Opbevare en række oplysninger om økonomi, personkreds og ledelse i mindst 5 år

Yderligere tillægges Finanstilsynet tilsynsmyndighed og får bl.a. ret til at udføre inspektioner uden retskendelse af almennyttige foreningers lokaler, dokumenter, m.v, samt at meddele almennyttige organisationer påbud om at foretage foranstaltninger til efterlevelse af reglerne i lovforslaget. Efter Hvidvasklovens § 37, stk. 1, straffes forsætlige eller groft uagtsomme overtrædelser af lovens bestemmelser med bøde.

Vurdering af lovforslaget

Lovforslagets krav om registrering af (visse) almennyttige foreninger bryder med dansk tradition, hvorefter almennyttige foreninger ikke har skullet registreres hos nogen myndighed, men frit kunne oprettes uden nogen formelle krav om registrering eller særskilt tilsyn fra offentlige myndigheder. Det er i den forbindelse særligt kritisabelt, at Finanstilsynet gives mulighed for at foretage inspektioner uden forudgående retskendelse eller mistankekrav.

Lovforslagets krav om, at almennyttige foreninger ud fra en risikovurdering skal foretage “rimelige foranstaltninger” til (visse) bidragsydere og bidragsmodtagere, samt at der ved overførsler skal anvendes “sikre leveringskanaler” og “pålidelige samarbejdspartnere”, skaber en u hensigtsmæssig grad af uklarhed og administrativ og ressourcemæssig byrde for almennyttige foreninger. Lovforslaget kan således medføre en risiko for en “chilling effekt”, hvorefter almennyttige foreninger i visse tilfælde må opgive at udføre eksempelvis humanitært arbejde i lande, hvor det er praktisk umuligt at opnå den fornødne sikkerhed på identiteten af bidragsmodtagere og samarbejdspartnere. Det vil særligt være tilfældet i udviklingslande, herunder lande der huser terrororganisationer, på grund af kaotiske forhold i det relevante land og/eller de begrænsede ressourcer som langt de fleste humanitære organisationer opererer med. Det er bemærkelsesværdigt, at lovforslaget ikke nævner konkrete eksempler på, at danske almennyttige foreninger er blevet misbrugt til terrorfinansiering af udenlandske samarbejdspartnere, bidragsydere eller modtagere. Det er således ikke klart, at der foreligger et konkret behov for at indføre lovforslagets bestemmelser, der alene synes baseret på anbefalingerne fra FATF (der ikke er juridisk bindende).

Endvidere skal det bemærkes, at straffelovens § 114b allerede har indført et vidtgående forbud mod “direkte” eller “indirekte” at “yde økonomisk støtte”, “tilvejebringe” eller “indsamle midler” eller stille “penge”, “andre formuegoder” eller ”finansielle eller andre lignende ydelser” til rådighed for terrorisme. Denne bestemmelse har dog givet anledning til uklarhed jf. Højesterets dom i den såkaldte T-shirt sag og Østre Landsrets frifindelse af en humanitær organisation, der var tiltalt for at yde økonomisk støtte til Hamas i den såkaldte Al-Aqsa sag³. Særligt Al-Aqsa afgørelsen viser, at selv politi- og efterretningstjenester og domstole har vanskeligt ved at afgøre, om udenlandske organisationer udøver terrorisme eller ej. Denne usikkerhed modvirkes ikke umiddelbart af lovforslagets bestemmelser, der som nævnt kan være umulige at leve op til for almennyttige organisationer uden relevant ekspertise til at gennemskue, hvorvidt der er tale om terrorfinansiering.

Når henses til, at der ikke er påvist noget klart behov for lovforslaget og, at der allerede er lovhjemmel til at straffe selv indirekte økonomisk støtte, m.v. til terrorisme, må lovforslagets bestemmelser anses for at være et vidtgående indgreb i foreningsfriheden, der ikke står mål med

³ Se Østre Landsrets dom af 6. februar 2008 (Al-Aqsa) og U.2009.1453H (Fighters + Lovers, den såkaldte T-shirt sag).

de hensyn, som lovforslaget forfølger. Det anbefales derfor, at bestemmelserne om almennyttige organisationer udgår af L49.

Konklusion

Lovforslagets krav om registrering og tilsyn samt til identitetskrav af bidragsydere, bidragsmodtagere, samarbejdspartnere og leveringskanaler medfører en række indgreb i foreningsfriheden, der kan resultere i, at danske foreninger må opgive eller begrænse deres arbejde i udlandet. Lovforslaget forekommer ikke tilstrækkeligt sagligt begrundet, ligesom det ikke tager højde for, at det allerede er strafbart at yde selv indirekte støtte til terrorisme. På den baggrund står lovforslagets bestemmelser ikke mål med de hensyn, som lovforslaget forfølger, og det anbefales, at bestemmelserne om almennyttige foreninger udgår af lovforslaget.