

Forslag

til

lov om ændring af lov om litteratur (Fribyordning)

§ 1

I lov om litteratur, jf. lovbekendtgørelse nr. 1005 af 29. november 2003, foretages følgende ændring:

1. Efter § 6 indsættes som nyt kapitel:

”Kapitel 3a.

Fribyordning

§ 6 a. Kommuner kan på de betingelser, der er angivet i stk. 2 og 3, yde økonomisk støtte til tidsbegrænsede ophold (fribyophold) til udenlandske forfattere m.v., hvis ytringsfrihed krænkes i deres hjemlande.

Stk. 2. En kommune kan kun yde støtte efter stk. 1, hvis kommunen er medlem af en af kulturministeren godkendt international organisation af byer, der tilbyder sig som fristeder for forfattere m.v., hvis ytringsfrihed krænkes i deres hjemlande.

Stk. 3. Der kan kun ydes tilskud efter stk. 1 til forfattere m.v., der er anbefalet til et fribyophold i kommunen af en international organisation, som nævnt i stk. 2.”

Stk. 4. Der kan kun ydes tilskud efter stk. 1 til forfattere m.v., der har opholdstilladelse i Danmark på grundlag af fribyordningen.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. juli 2008.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Retten til frit at give udtryk for sine holdninger og meddele sine tanker til andre er en forudsætning for et åbent demokrati og for et mangfoldigt kulturelt og politisk samfundsliv. Det gælder i Danmark, og det gælder i resten af verden, og ytringsfriheden er som en fundamental frihedsrettighed beskyttet i den danske grundlov og i flere internationale konventioner.

I en række stater er ytringsfriheden imidlertid under pres. Forfattere, journalister og andre skribenter, der deltager i den offentlige debat og i deres lands kulturelle liv, oplever at blive udsat for repressalier og censur på grund af deres litterære virksomhed. De afskediges fra deres job og hindres i at udgive deres artikler og bøger m.v. De udsættes for forfølgelse og må gå under jorden. I nogle tilfælde er konsekvenserne endnu mere alvorlige. Hvert år oplever verden således, at forfattere og journalister bliver dræbt, fordi de vælger at kritisere en regering eller modsige magtfulde interessegruppers grundholdninger. For eksempel viser begivenhederne i forbindelse med offentliggørelsen af tegninger af Muhammed i europæiske aviser nødvendigheden af, at forfattere, journalister og skribenter kan udtrykke kritik af f.eks. regeringer og religiøse traditioner og regler - uden at skulle frygte for liv og frihed.

Kampen for demokrati og ytringsfrihed har i de seneste årtier bl.a. ført til etablering af internationale netværk af fristeder eller fribyer, der har til formål at give husly og arbejdsro til forfattere og skribenter m.fl., som på grund af krænkelser af ytringsfriheden i deres hjemlande er udsat for forfølgelse på grund af deres litterære virksomhed. I Europa er der således etableret et internationalt netværk af fristeder eller fribyer ved navn International Cities of Refuge Network, ICORN, som en række europæiske byer i dag er medlem af, herunder byer fra lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. I Sverige opholder der sig således to forfattere i fribyer tilknyttet ICORN, i Tyskland to og i England en forfatter, mens der i Norge er syv forfattere tilknyttet fribyordningen. Det bemærkes, at den norske lovgivning indebærer, at forfattere under fribyordningen i Norge har status af flygtninge, hvilket er en særlig ordning, som ikke findes i de andre fribylande, og som regeringen heller ikke har planer om at indføre i Danmark. De internationale erfaringer med ordningen viser generelt, at de enkelte byer typisk kun har en enkelt forfatter, og at de enkelte lande samlet højst har nogle få forfattere. Det er regeringens forventning, at omfanget af ordningens anvendelse i Danmark vil blive sammenligneligt hermed. Omfanget af ordningens anvendelse vil indgå i evalueringen i 2009, jf. nedenfor.

Regeringen finder det afgørende, at Danmark bidrager til at fremme demokrati og respekten for det enkelte menneskes frihedsrettigheder i de lande, hvor undertrykkelse af demokratiske rettigheder, herunder ytringsfriheden, finder sted. Regeringen finder det således afgørende at markere, at Danmark støtter den kamp for ytringsfrihed og åbne demokratiske samfund, der foregår uden for vores lands grænser.

Regeringen ønsker på den baggrund at give danske kommuner mulighed for at tilslutte sig sådanne internationale netværk af fristeder, som har til formål at støtte forfattere, hvis ytringsfrihed krænkes, ved at tilbyde den enkelte forfatter midlertidigt ophold i en by i et andet land og mulighed for dér at udøve sin litterære virksomhed. På denne måde ønsker regeringen at markere sin støtte til de forfattere m.fl., der vælger at kæmpe for retten til frit at ytre deres tanker og meninger.

Det er samtidig væsentligt, at støtten til de forfulgte forfattere m.fl. ikke må opfattes som en måde, hvorpå undertrykkende regimer kan skaffe sig af med de pågældende forfattere ved, at disse opnår ophold i Danmark. Der er derfor ikke tale om, at de pågældende forfattere skal have permanent ophold i Danmark. De skal have et frirum for en periode og støtte til at fortsætte deres kamp for ytringsfriheden.

Med dette lovforslag skabes der mulighed for, at kommunerne kan yde den enkelte forfatter og dennes eventuelle familie økonomisk støtte under opholdet i kommunen, idet fribyordningen bl.a. indebærer, at byerne skal stille en møbleret bolig til rådighed samt give økonomisk støtte og sikre adgang til sundhedsydelser mv. til forfulgte forfattere og skribenter. Endvidere giver lovforslaget bemyndigelse til, at kulturministeren efter samråd med integrationsministeren kan godkende internationale samarbejder af fribyer eller fristeder, således at det nødvendige hjemmelsgrundlag for danske kommuners deltagelse i fribyordningen tilvejebringes.

Kommunal deltagelse i en international fribyordning skal således bl.a. betinges af, at det pågældende internationale samarbejde eller netværk er godkendt af kulturministeren.

Det er i den forbindelse hensigten, at kulturministeren, når det fornødne lovgrundlag foreligger, godkender organisationen International Cities of Refuge Network, ICORN. Lovforslaget indeholder på den baggrund en nærmere beskrivelse af denne organisations formål og opgaver.

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med et lovforslag, der fremsættes af integrationsministeren, som skal skabe det retlige grundlag for, at der kan meddeles midlertidig opholdstilladelse her i landet til en udlænding, der virker som forfatter m.v., og som af en kommunalbestyrelse tilbydes ophold i kommunen som led i kommunens medlemskab af et af kulturministeren godkendt internationalt samarbejde eller netværk af fribyer.

Under hensyn til, at der er tale om en ny ordning, vil ordningen blive evalueret ved udgangen af 2009.

2. Baggrund for forslaget

Gældende lov

Litteraturloven er en kunststøttelov, som giver mulighed for at det statslige organ Kunstrådet kan yde støtte til fremme af dansk litteratur ud fra kunstneriske kvalitetskriterier. Loven indeholder imidlertid ikke nogen hjemmel til at kommunerne kan yde støtte til forfattere, og der er i dag ikke hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til, at danske kommuner kan yde økonomisk støtte til udenlandske forfatters ophold i Danmark. Det er derfor i dag ikke muligt for danske kommuner at tilslutte sig det internationale netværk af byer, som giver husly og arbejdsro til forfattere og

skribenter, der er forfulgte på grund af en indskrænket eller helt fraværende offentlig ytringsfrihed i deres hjemlande.

Det internationale netværk af fribyer ICORN

Der har gennem historien været flere eksempler på, at byer har fungeret som fristed for og givet husly til forfattere og andre, der er blevet forfulgt på grund af deres litterære eller kunstneriske virksomhed m.v. I de seneste årtier har denne tradition fundet udtryk i etablering af internationale netværk af fribyer, der har til formål i en periode at give forfulgte forfattere m.fl. beskyttelse og arbejdsro.

Det internationale netværk af fristeder, ICORN (International Cities of Refuge Network), der udgør et sådant netværk, blev etableret i juni 2006 og har hovedsæde i Stavanger, Norge.

ICORN har i dag 19 medlemsbyer, heriblandt Barcelona, Frankfurt, Stockholm, Edinburgh, Oslo, Hamburg, Hannover og Mexico City. Netværket etablerer kontakten mellem de forfulgte forfattere og værtsbyerne og stiller i den forbindelse en række krav til såvel byerne som til de forfattere, der kan optages i ordningen. Byerne skal, for at blive medlemmer af netværket, stille en møbleret bolig til rådighed for forfatteren, give økonomisk støtte og sikre adgang til sundhedsydelse, skolegang mv. til forfulgte forfattere og skribenter. Forfatterne skal kunne dokumentere såvel skribentvirksomhed som de hindringer, der lægges i vejen for deres virksomhed. ICORN støttes økonomisk af en række myndigheder og fonde, og organisationen samarbejder med bl.a. den nordamerikanske fribyorganisation, Cities of Refuge North America, og med fribyer i Canada og organisationer i andre dele af verden.

ICORNs krav til fribyerne

Den internationale organisation opstiller en række krav til sine medlemsbyer, om hvilke vilkår byerne skal tilbyde forfattere under fribyordningen, og hvilke opgaver byerne skal påtage sig for at kunne tilslutte sig ordningen. Som de væsentligste forpligtelser ifølge ICORNs charter kan nævnes følgende:

- At være vært for forfatteren/skribenten i to år
- At hjælpe med at skaffe visum og opholdstilladelse m.m. for skribenten og vedkommendes familie,
- At sørge for en møbleret bolig for forfatteren/skribenten og dennes eventuelle familie,
- At understøtte forfatteren/skribenten økonomisk med 1100-1500 euro om måneden, afhængig af, om der også er en familie, der skal forsørges,
- At opretholde sikre og sunde leve- og arbejdsforhold,
- At sikre adgang til sundhedsydelse, skolegang, offentlig transport, biblioteker, sprogundervisning,
- At udnævne en koordinator, der kan støtte gæsten og familien under forløbet,

- At koble skribenten sammen med byens undervisningsinstitutioner og litterære miljøer.

3. Kulturministeriets overvejelser og forslag

Hvis fribyordningen skal realiseres i Danmark, er det nødvendigt, at kommunerne får mulighed for at yde økonomisk støtte til forfatternes ophold, idet fribyordningen bl.a. indebærer, at byerne skal stille en møbleret bolig til rådighed for forfatteren, give økonomisk støtte og sikre adgang til sundhedsydelse, skolegang mv. til forfulgte forfattere og skribenter samt eventuelle ægtefælle og børn. For at give kommunerne den ønskede mulighed fremsætter kulturministeren derfor dette lovforslag om en ændring af litteraturloven, således at det nødvendige hjemmelsgrundlag for danske kommuners deltagelse i fribyordningen tilvejebringes.

Regeringen finder det mest hensigtsmæssigt, at dansk deltagelse i et fribynetværk etableres som en generel ordning, hvorefter kommunal deltagelse i et sådant netværk forudsætter, at samarbejdet er godkendt af kulturministeren efter samråd med integrationsministeren.

Med godkendelsen skal det bl.a. sikres, at den pågældende organisations formål og virke stemmer overens med formålet med at indføre en dansk fribyordning, og at den internationale organisation virker på et kvalificeret grundlag.

Som anført er det hensigten at godkende organisationen ICORN. Målgruppen for ICORNs virke er forfattere, journalister og andre skribenter, der selv udfører litterær virksomhed samt andre personer, der formidler det skrevne ord og andres ytringer som f.eks. udgivere, forlæggere, redaktører.

Den danske fribyordning foreslås etableret som en frivillig ordning for kommunerne. Det vil således være den enkelte kommunalbestyrelse, der beslutter, om kommunen ønsker at søge om medlemskab af et internationalt netværk af fribyer, der er godkendt af kulturministeren, ligesom det påhviler den enkelte kommune selv at afholde de udgifter, der er forbundet hermed.

Godkendelse af international organisation.

Lovforslaget skal give danske kommuner hjemmel til at støtte udenlandske forfulgte forfatters ophold i Danmark på en række nærmere angivne vilkår. Først og fremmest kræves det, at en kommune skal være medlem af en af kulturministeren godkendt international organisation, der tilbyder sig som fristed for forfulgte forfattere. Lovforslaget giver således bemyndigelse til, at kulturministeren efter samråd med integrationsministeren kan godkende internationale samarbejder af fribyer eller fristeder. Med godkendelsen skal det bl.a. sikres, at den pågældende organisations formål og virke stemmer overens med formålet med at indføre en dansk fribyordning. Dette indebærer bl.a., at det ved godkendelse skal påses, at den internationale organisation har til formål at hjælpe forfattere og andre, der udøver litterær virksomhed, og som er udsat for forfølgelse i deres hjemland på grund af denne virksomhed. Er der tale om en organisation, der har en anden målgruppe, eller som ønsker at yde støtte til forfattere m.fl. af andre grunde end forfølgelse på grund af deres litterære virksomhed, kan organisationen ikke godkendes.

Det skal endvidere ved godkendelse påses, at den internationale organisation virker på et kvalificeret grundlag, og en godkendelse kan ophæves, såfremt det f.eks. viser sig, at en godkendt

organisation ikke fungerer som tilsigtet, eller såfremt der i øvrigt sker misbrug af ordningen. I dag vil denne organisation være det ovenfor nævnte internationale netværk ICORN, (International Cities of Refuge Network). Endvidere omfatter hjemmelen kun økonomisk støtte til forfattere, som er anbefalet til et ophold i den pågældende kommune af den af kulturministeren godkendte internationale organisation af fribyer.

Forfattere og skribenter mv.

Målgruppen for en fribyordningen påtænkes først og fremmest at være forfattere, journalister og andre skribenter, der selv udfører litterær virksomhed. Med udtrykket ”skribent” sigtes mod en bred kreds af skøn- og faglitterær produktion. Omfattet er således skønlitterære forfattere, faglitterære forfatter, dramatikere, digtere samt redaktører, oversættere, forlæggere, journalister og satiretegnere. Målgruppen påtænkes endvidere at være andre personer, der formidler det skrevne ord og andres ytringer. Dette kan særligt dreje sig om f.eks. udgivere, forlæggere, redaktører m.fl..

Frivillig ordning for kommunerne

Det er frivilligt for kommunerne, om de ønsker at tilslutte sig den af kulturministeren godkendte internationale organisation af fribyer - og dermed om de ønsker at påtage sig de økonomiske og administrative forpligtelser, der følger med et sådant engagement. Det er endvidere frivilligt for kommunerne, om de efter tilslutning til den internationale organisation konkret ønsker at tilbyde et fribyophold til en bestemt forfatter efter forslag af denne organisation. Udgifterne til forfatterens ophold forudsættes afholdt af de kommuner, der vælger at tilslutte sig ordningen. Det er Kulturministeriets hensigt, så vidt muligt i samarbejde med en række fonde og organisationer, at oprette en støtteordning, som skal støtte fribyforfatteres aktiviteter, eksempelvis udgivelser på enten dansk eller på hjemlandets sprog samt kulturelle arrangementer. Kulturministeriet vil i givet fald i en årrække bidrage til en sådan støtteordning med op til 1 mio. kr. årligt.

4. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige (§§ 4-5).

For så vidt angår økonomiske konsekvenser, anslås det, at ordningen vil medføre øgede kommunale udgifter i størrelsesordenen 3 mio. kr. årligt. Det bemærkes, at ordningen, som nævnt ovenfor er frivillig for kommunerne. Såfremt der etableres en støtteordning, jf. ovenfor, vil ordningen endvidere medføre statslige udgifter på op til 1 mio. kr. årligt, der afholdes indenfor Kulturministeriets budgetramme.

For så vidt angår administrative konsekvenser bemærkes, at de kommuner, der vælger at tilslutte sig ordningen, vil skulle påtage sig at stille en kontaktperson, en såkaldt fribykooordinator, til rådighed.

5. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget indebærer ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. De administrative konsekvenser for borgere

Forslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

7. De miljømæssige konsekvenser

Forslaget har ingen miljømæssige konsekvenser

8. Forholdet til EU-retten

Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Forslaget har været forelagt Statsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Velfærdsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Beskæftigelsesrådet, Rigsrevisionen, Datatilsynet, Kommunernes Landsforening, Regionsforeningen i Danmark, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Frederikshavn Kommune, Aalborg Kommune, Holstebro Kommune, Århus Kommune, Fredericia Kommune, Kolding Kommune, Odense Kommune, Roskilde Kommune, Ballerup Kommune (de nævnte kommuner har over for Kulturministeriet tilkendegivet interesse for at tilslutte sig fribyordningen), Dansk PEN, Trykkefrihedsselskabet, ICORN, Freemuse, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Institut for Menneskerettigheder, Center for Kultur og Udvikling, Højskolernes Sekretariat, Dansk Forfatterforening, Det Danske Akademi, Danske Skønlitterære Forfattere, Dansk Forlæggerforening, Danske Dagblades Forening, Journalistforbundet, Danmarks Biblioteksforening, Danske Dramatikers Forbund, Det Humanistiske Fakultet Københavns Universitet, Det Humanistiske Fakultet Aarhus Universitet, Det Humanistiske Fakultet Syddansk Universitet, Det Humanistiske Fakultet Aalborg Universitet, Dansk Kunstnerråd, Kunstrådet, Kunststyrelsen, Oversættercenteret Hald Hovedgård.

10. Sammenfattende skema over lovforslagets konsekvenser

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Anslået 3.000.000 kr. i øgede kommunale udgifter. Det bemærkes dog, at ordningen er frivillig for kommunerne. Hvis der etableres en støtteordning vil der endvidere være statslige udgifter på op til 1 mio. kr., som i givet fald afholdes inden for Kulturministeriets budgetramme
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	De kommuner, der vælger at tilslutte sig ordningen, vil skulle påtage sig at stille en kontaktperson, en såkaldt fribykoordinator, til rådighed.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen

Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Bestemmelsen giver ifølge stk. 1 danske kommuner hjemmel til at støtte udenlandske forfulgte forfattere og skribenters ophold i Danmark samt disses eventuelle ægtefælle og børn på en række nærmere angivne vilkår, der er angivet i stk. 2 og 3.

I stk. 2 kræves det, at en kommune skal være medlem af en af kulturministeren godkendt international organisation, der tilbyder sig som fristed for forfulgte forfattere. I dag vil denne organisation være det internationale netværk ICORN, (International Cities of Refuge Network).

Af stk. 3 fremgår, at hjemmelen kun omfatter økonomisk støtte til forfattere mv., som er anbefalet til et ophold i den pågældende kommune af den af kulturministeren godkendte internationale organisation. En forfatter/skribent skal således for at komme i betragtning til fribystatus anbefales til et fribyophold i den pågældende danske kommune af ICORN. Dette forudsætter, at den pågældende forfatter er optaget på den internationale forfatterorganisation PEN's liste over forfulgte forfattere. Forfattere optages på denne liste efter ansøgning til ICORN, som sender sagen til behandling i PEN.

Afgørende for, om der er tale om en forfatter, er om den pågældende har en vis produktion bag sig, f.eks. ved at have publiceret bøger og artikler, der er blevet bedømt som trykkeværdige af andre. Det indgår dog også i vurderingen, at det i dag er muligt at offentliggøre litterære værker, der tidligere er blevet trykt, gennem f.eks. internettet, og at en sådan offentliggørelse efter omstændighederne kan udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at være omfattet af ordningen.

Det er for det andet en betingelse for at blive optaget på PEN's liste, at den pågældende forfatter m.fl. skal være forfulgt på grund af hans eller hendes litterære virksomhed. De nærmere betingelser for, hvornår en forfatter kan anses for at være forfulgt, er fastsat i ICORNs charter. Det fremgår heraf, at den pågældende enten skal være i fare på grund af hans eller hendes litterære virksomhed, skal være idømt eller i fare for at blive idømt straf på grund af vedkommendes litterære virksomhed eller være ude af stand til at frit give udtryk for hans eller hendes meninger af frygt for forfølgelse fra statslige myndigheder eller ikke-statslige sammenslutninger m.v.

I praksis foretages bedømmelsen af, om der er tale om en forfatter og om vedkommende er forfulgt, af PENs komité for forfattere i fængsel - Writers in Prison, Committee, WiPC. WiPC er en permanent komité under International PEN, der arbejder for forfulgte forfattere og skribenter over hele verden. WiPC følger løbende sager om krænkelse af forfatteres og andre skribenters ytringsfrihed over hele verden, og komitéen fører bl.a. en database over sådanne sager.

Ved den konkrete vurdering af en ansøger til ICORN inddrager WiPC den nødvendige sagkundskab, der har kendskab til det pågældende land eller område. Typisk indgår to-tre forskere, der kan trække på både egne og på PENs internationale netværk.

Hvis en forfatter optages på PENs liste, sendes den pågældende forfatters ansøgning videre til endelig godkendelse hos ICORN, som derpå kontakter den pågældende skribent og de interesserede byer - og etablerer kontakt imellem dem. ICORN udformer en personprofil, der sendes til de relevante byer. Denne personprofil er vedlagt en udtalelse fra WiPC, som fastslår at der er tale om en forfatter/skribent, og at vedkommende er forfulgt. Som oftest sendes 3-7 profiler, så byerne har flere valgmuligheder. Når byen har truffet beslutning, tager den kontakt til forfatteren. Der aftales en dato, og byen udsteder en formel invitation. Hvis forfatteren accepterer invitationen, udformes en konkret aftale mellem by og skribent.

Af stk. 4 fremgår det, at kommuner kun kan yde tilskud efter stk. 1 til forfattere, der har ophold i Danmark i medfør af den foreslåede bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 4, som indgår i det lovforslag om ændring af udlændingeloven, som integrationsministeren samtidig har fremsat. Bestemmelsen skal sikre, at kommunernes fribystøtte ophører, hvis en fribyforfatter m.fl. ikke længere har opholdstilladelse efter fribyordningen, f.eks. hvis opholdstilladelsen inddrages. Inddragelse af en fribyopholdstilladelse kan f.eks. ske, hvis den pågældende forfatter meddeles opholdstilladelse på andet grundlag, f.eks. asyl eller opholdstilladelse på grundlag af beskæftigelse. I sådanne tilfælde vil forudsætningen for kommunernes fribystøtte - et midlertidigt frirum til at arbejde for ytringsfriheden - ikke længere være til stede.

Til § 2

Det foreslås, at ændringsloven træder i kraft den 1. juli 2008.