

Den 2010.03.23

Notat

til ministeren om styrelsens gennemgang af sagen vedrørende Den Kurdiske Kulturfond.

1. Gennemgang af sagsforløbet

1.1 Fonden er stiftet den 21. marts 1997 med en kapital på 250.000 kr. I forbindelse med stiftelsen blev regnskab for 1997 indkaldt til kontrol. Fonden havde indtægt i form af gaver på 1.594.417 kr., og der var uddelt 950.000 kr. til MED TV. Regnskabet gav ikke Civilretsdirektoratet anledning til bemærkninger.

Det fremgår af regnskaber i sagen, at fonden i 1998 modtog gaver på i alt 11.146.314 kr. og uddelte 7.405.000 kr., og i 1999 var indtægten fra gaver 14.310.849 kr., og uddelingen udgjorde 16.101.523 kr. Legatmodtager/ne fremgår ikke af regnskaberne.

Fondens regnskab for 2000 var indkaldt til stikprøvevis kontrol. Indtægt 10.613.713 kr., uddeling 12.983.847 kr. til MEDYA TV (7.431.391 kr.) og Mesopotamia Broadcast A/S (5.550.000 kr.). Regnskabet gav ikke Civilretsdirektoratet anledning til bemærkninger.

Det fremgår af regnskab i sagen, at fonden i 2001 modtog gaver på i alt 15.364.593 kr. og uddelte 13.791.940 kr. Legatmodtager/ne fremgår ikke af regnskabet.

1.2 Fondens regnskab for 2002 var indkaldt til stikprøvevis kontrol. Indtægt 6.529.201 kr. og uddeling 7.200.000 kr. til Mesopotamia Broadcast A/S.

Civilretsdirektoratet rejste forskellige spørgsmål, herunder vedrørende fondslovens § 9 og § 29. Direktoratet anmodede i den forbindelse om fondens bemærkninger til den af direktoratet tilkendegivne opfattelse, at de midler, som fonden løbende modtager som kontante bidrag, tilhører fondens bundne kapital, medmindre giver har bestemt, at midlerne skal anvendes til uddeling, jf. fondslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Fondens advokat bemærkede hertil, at fondens bestyrelse havde oplyst, at det af giverne betragtes således, at de modtagne beløb er til disposition for fondens årlige virksomhed. Advokaten oplyste endvidere, at man i fremtiden ville sørge for, at det så vidt muligt skriftligt kommer til at fremgå af indbetalingerne, at disse er bestemt til uddeling.

Ved Civilstyrelsens afgørelse af 10. december 2004 er det lagt til grund, at fonden ikke har dokumenteret, at givne af fondens indtægt på 6.529.201 kr. har bestemt, at deres donation skal anvendes til uddeling. Styrelsen anførte, at man "efter omstændighederne" ikke krævede de udelte midler tilbageført til fondens bundne kapital, men tilkendegav fremover at ville stille sådant krav ved manglende dokumentation for bestemmelse om uddeling. Styrelsen indkaldte samtidig fondens regnskab for 2005.

1.3 Civilstyrelsens afgørelse af 23. september 2008 er truffet efter langvarig sagsbehandling om samme problematik for indtægter på 51.952.333 kr. i 2005 og 23.000.127 kr. i 2006. Fonden udelte 52.000.000 kr. i 2005 og 22.700.000 kr. i 2006, alt til Mesopotamia Broadcast A/S.

Det er lagt til grund for afgørelsen, at bestemmelse om uddeling kun er dokumenteret for en brøkdel af de udelte gavebeløb i 2005 og 2006, og at den indsendte dokumentation i vidt omfang ikke opfylder kravene. Styrelsen anførte i afgørelsen, at man "efter omstændighederne" ikke krævede de udelte midler tilbageført til fondens bundne kapital, ligesom styrelsen ikke "på nuværende tidspunkt" fandt grundlag for at afsætte bestyrelsen. Styrelsen indkaldte regnskab for 2007 og anmodede samtidig bestyrelsen om at indsende behørig dokumentation for, at gaver, som er modtaget i 2007, af givne er bestemt til uddeling. Civilstyrelsen meddelte endvidere, at man vil overveje at afsætte bestyrelsen, såfremt man ikke finder, at den indsendte dokumentation i tilstrækkeligt omfang dokumenterer, at de beløb, fonden har modtaget i 2007, har været bestemt til uddeling i overensstemmelse med formålet.

1.4 Ifølge fondens regnskab for 2007 modtog fonden bidrag på 5.578.865 kr. og udelte 4.800.000 kr. til Mesopotamia Broadcast A/S. På nuværende tidspunkt har styrelsen modtaget erklæringer fra 85 givere i Danmark af tilsammen 1.486.760 kr. og fra 169 givere i udlandet af tilsammen 2.812.949,26 kr., i alt 4.299.709,26 kr. Der mangler således dokumentation for bestemmelse om uddeling for 1.279.155,74 kr.

1.5 Ifølge fondens regnskab for 2008 modtog fonden bidrag på 455.263 kr. og udelte 503.000 kr. til Mesopotamia Broadcast A/S. På nuværende tidspunkt har styrelsen modtaget erklæringer fra 46 givere i Danmark af tilsammen 587.600 kr. og fra en giver i udlandet af 463 kr., i alt 588.063 kr. Der er således dokumentation for bestemmelse om uddeling for 132.800 kr. mere end de modtagne bidrag.

1.6 Efter styrelsens afgørelse af 23. september 2008 skiftede fonden advokat, revisor og formand, og på fondens anmodning afholdtes møde i Civilstyrelsen den 3. marts 2009. Fondens advokat gjorde rede for de tiltag, fondens bestyrelse havde iværksat, og oplyste, at fondens bestyrelse ønskede at gøre sit til, at fonden i fremtiden undgår at komme i en tilsvarende situation, hvor donationer ikke kan uddeles. På

forespørgsel oplyste fondens formand, at der er flere tusinde givere, herunder en del faste givere, der indbetaler hver måned. Civilstyrelsen gjorde på ny rede for kravene til dokumentation for bestemmelse om uddeling, herunder at fonden skal være i besiddelse af dokumentationen før uddeling af midler, der er modtaget som gaver. Styrelsen orienterede i den forbindelse om, at man overvejede at meddele fonden påbud om ikke at uddele, før denne problematik er løst. Styrelsen gjorde endvidere fonden opmærksom på, at den ved indførelse af nye procedurer skal sikre, at erklæringer om, at donationer skal anvendes til uddeling, bliver fremadrettede, idet det principielt er senest ved gavegivelsen, der kan stilles vilkår om gavens anvendelse.

I forlængelse af mødet den 3. marts 2009 pålagde Civilstyrelsen ved brev af 9. marts 2009 under henvisning til fondslovens § 37, stk. 1, fonden at indsende detaljeret dokumentation for antal og størrelse af de gaver, fonden modtager, herunder en redegørelse for, hvorledes det er blevet konstateret hvilke midler, der er bestemt til uddeling. Styrelsen har modtaget de udbedte oplysninger til og med 3. kvartal 2009, og niveauet synes at svare nogenlunde til fondens indtægt fra gaver i 2008.

Civilstyrelsen har endnu ikke truffet afgørelse vedrørende fondens regnskaber for 2007 og 2008.

2. Regelgrundlaget

2.1 Det følger af fondslovens § 9, stk. 1, at en fonds bestyrelse kun med fondsmyndighedens samtykke må uddele:

- 1) de aktiver, der forelå ved fondens stiftelse, eller hvad der træder i stedet herfor,
- 2) de aktiver, som senere tilfalder fonden som arv eller gave, eller hvad der træder i stedet herfor, medmindre arveladeren eller giveren har bestemt, at aktiverne skal anvendes til uddeling, og
- 3) de aktiver, der modsvarer overskud, som er henlagt til konsolidering af fondens formue.

Bestemmelsen er udtryk for, at man sondrer mellem en fonds kapitalaktiver og uddelingsaktiver. Kapitalen er principielt bunden, medens de øvrige aktiver skal anvendes til uddeling i overensstemmelse med fondens formål.

Bestemmelsen indebærer også, at blandt andet beløb, der efter stiftelsen tilfalder fonden som gave, tilfalder kapitalen, med mindre gavegiver har truffet anden bestemmelse. En giver kan således gyldigt bestemme, at gaven skal anvendes til uddeling, hvilket indebærer, at bestyrelsen efter bestemmelsen i fondslovens § 29, stk. 1, har pligt til at uddele beløbet til fondens formål. Bestemmelsen giver således giveren en ret til at fravige lovens almindelige ordning, således at det bliver et vilkår for gaven, at

bestyrelsen anvender beløbet til uddeling.

Det fremgår af Betænkningen s. 56, at selv i mangel af udtrykkelig bestemmelse herom kan beløb uddeles, hvis arven eller gaven efter fondens forhold udgør et ubetydeligt beløb.

2.2 Det er et fondsretligt karakteristika, at fonde har et eller flere bestemte formål. Det fremgår således også af fondslovens § 6, stk. 1, at der for en fond skal oprettes en vedtægt, der indeholder en angivelse af fondens formål.

Der gælder kun få begrænsninger i de formål, en stifter kan fastsætte. Fondsudvalgets lovudkast indeholdt en bestemmelse om, at en fonds formål ikke må stride mod lov og ærbarhed, jf. Betænkningen s. 34 og 50-51. Bestemmelsen blev ikke medtaget i Justitsministeriets lovforslag med henvisning til, at noget sådant allerede var gældende som almindelige retsgrundsætninger. Det anføres herom i Betænkningen s. 50:

”Som eksempler på lovmæssige hindringer kan nævnes, at en fond ikke kan stiftes med det formål at begå eller understøtte lovovertrædelser. Tilsvarende gælder, at en virksomhed, som efter loven alene kan drives som en personlig virksomhed, f. eks. advokatvirksomhed, ikke kan drives i fondsform. Fondens formål må endvidere ikke stride mod fideikommisslovgivningen, jf. nærmere udvalgets bemærkninger til § 7.

Begrebet ”ærbarhed” er en retlig standard. Begrebet er ikke altid sammenfaldende med den almindelige opfattelse i samfundet af, hvad der er etisk eller uetisk handlemåde. Et formål vil kun være i strid med ærbarhed, hvis det er i klar modstrid med almindelige moralforestillinger. Efter det for udvalget oplyste, har spørgsmålet ikke i nyere tid været til administrativ bedømmelse, ligesom der ikke foreligger retspraksis om spørgsmålet.”

Den Kurdiske Kulturfonds formål fremgår af vedtægtens § 2 og er følgende:

”Fondens formål er at give støtte til arrangementer, som medvirker til at fremme og udvikle kurdisk kultur og kendskabet til denne. Fonden kan herunder navnlig give støtte til kurdiske projekter, der kan anvendes i radio, tv og aviser. Støtte kan ydes til projekter i både indland og udland.

Fondens formål er derudover at give støtte til arrangementer, der fremmer integrationen af kurdere i Danmark.”

Det er Civilstyrelsens vurdering, at fondens formål ikke strider mod lov og ærbarhed.

2.3 Fondsmyndighedens opgave er dels af generel karakter – at påse overholdelsen af fondsloven – dels i visse tilfælde at godkende/give samtykke til bestyrelsens dispositioner.

Til varetagelse af fondsmyndighedens opgaver kan Civilstyrelsen efter fondslovens § 37, stk. 1, af fondens bestyrelse, revisor eller andre, der har kendskab til fondens forhold, forlange de oplysninger, der efter fondsmyndighedens skøn er nødvendige til varetagelse af opgaverne efter fondsloven.

Efter fondslovens § 37, stk. 2, kan fondsmyndigheden meddele påbud til bestyrelsesmedlemmer, direktører og revisorer om at bringe forhold, der strider mod bestemmelser i loven eller forskrifter fastsat i medfør af loven, i overensstemmelse med bestemmelserne.

Fondsmyndigheden kan som yderste konsekvens i medfør af fondslovens § 14 afsætte bestyrelsesmedlemmer, som ikke efterkommer fondsmyndighedens påbud. Fondsmyndigheden kan således afsætte bestyrelsesmedlemmer, der ikke opfylder kravene i oprettelsesdokumentet for fonden eller vedtægten, eller som skal udtræde af bestyrelsen efter reglerne i § 13, stk. 2-4. I de tilfælde, hvor Civilstyrelsen har afsat bestyrelsesmedlemmer, har det typisk været med hjemmel i § 13, stk. 4, hvorefter et bestyrelsesmedlem, som på grund af længere varende sygdom eller anden svækkelse har vist sig ude af stand til at beklæde hvervet som medlem af bestyrelsen, eller som har vist sig klart uegnet, skal udtræde af bestyrelsen.

Bestyrelsesmedlemmer og direktører, som under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har tilføjet fonden skade, er pligtige at erstatte denne, jf. § 40, stk. 1. Efter § 40, stk. 2, finder stk. 1 tilsvarende anvendelse med hensyn til revisorer.

I tilfælde, hvor fonden er påført skade, kan Civilstyrelsen som fondsmyndighed efter fondslovens § 41 træffe beslutning om at anlægge søgsmål mod bestyrelsesmedlemmer, direktører, revisorer eller tredjemand.

Fondsloven indeholder ikke bestemmelser, hvorefter Civilstyrelsen kan kræve uddelinger, der er foretaget i strid med loven eller regler udstedt i medfør heraf, tilbagebetalt til fonden af den, der har modtaget pengene.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der over for bestyrelsesmedlemmer eller andre vil kunne gøres et krav gældende, beror dette på dansk rets almindelige regler om erstatningsansvar og tilbagesøgning.

3. Civilstyrelsens bemærkninger

3.1 For så vidt angår Civilstyrelsens afgørelse af 10. december 2004, herunder styrelsens beslutning om ikke at kræve de uddelte beløb tilbageført til fondens bundne kapital, bemærkes, at Civilstyrelsen på daværende tidspunkt vurderede, at der var tale om en undskyldelig overtrædelse af fondslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Civilstyrelsen valgte på den baggrund efter omstændighederne ikke at kræve de uddelte midler tilbageført til fondens bundne kapital. Samtidig anførte Civilstyrelsen, at styrelsen fremover ville kræve eventuelle uddelte gavebeløb tilbageført til fondens bundne kapital, medmindre det kunne dokumenteres, at gaver har bestemt, at midlerne skal anvendes til uddeling.

Styrelsen orienterede hverken justitsministeren eller departementet om sagen, ligesom afgørelsen ikke er forelagt for justitsministeren.

3.2 For så vidt angår Civilstyrelsens afgørelse af 23. september 2008 bemærkes, at det er en klar fejl,

at styrelsen ikke orienterede justitsministeren eller departementet om sagen, og at Civilstyrelsen således traf afgørelse, uden at sagen eller afgørelsen var forelagt for justitsministeren. Civilstyrelsen kan endvidere oplyse, at sagen ikke er behandlet i overensstemmelse med de almindelige procedurer omkring styrelsens sagsbehandling, hvorefter medarbejdere på alle niveauer har pligt til at vurdere, om en sag af faglige og/eller andre grunde påkalder sig særlig interesse, og i givet fald bringe sagen videre til deres foresatte.

Styrelsen må ligeledes erkende, at der er medgået alt for lang tid til sagens behandling.

Det er Civilstyrelsens opfattelse, at styrelsen i forbindelse med behandlingen af fondens regnskaber for 2005 og 2006 burde have overvejet mere effektive tiltag over for Den Kurdiske Kulturfond, herunder muligheden for at meddele bestyrelsen påbud om alene at foretage uddeling af midler, der var modtaget som gaver, når Civilstyrelsen havde godkendt fondens dokumentation for, at giverne havde truffet bestemmelse om uddeling. Det er på grundlag af den nu foretagne gennemgang af sagen Civilstyrelsens vurdering, at et sådant påbud og den deraf følgende dokumentation - eller mangel på samme - kunne have givet styrelsen et bedre grundlag for at vurdere spørgsmålet om afsættelse af bestyrelsen og eventuel anlæggelse af erstatningssag mod medlemmerne af bestyrelsen.

3.3 Civilstyrelsen har i dag meddelt fondens bestyrelse påbud om, at uddeling af midler fra fonden i intet tilfælde må ske uden Civilstyrelsens forudgående godkendelse.

Civilstyrelsen har samtidig orienteret bestyrelsen om, at Civilstyrelsen, hvis påbuddet ikke overholdes, agter at afsætte samtlige bestyrelsesmedlemmer og indgive politianmeldelse.

Civilstyrelsen har endvidere meddelt fonden en frist på 4 uger til at indsende yderligere dokumentation for arveladeres og gavegiveres bestemmelse om uddeling og samtidig orienteret bestyrelsen om, at styrelsen efter fristens udløb agter at træffe afgørelse vedrørende fondens regnskaber for 2007 og 2008 på det foreliggende grundlag. Styrelsen har i den forbindelse anmodet fonden om en nærmere redegørelse vedrørende baggrunden for, at der er indsendt dokumentation for giveres bestemmelse om uddeling for et beløb på 588.063 kr. i 2008, når det af fondens regnskab for 2008 fremgår, at der alene er modtaget bidrag på 455.263 kr.

Civilstyrelsen vil nu anmode Kammeradvokaten om at undersøge, om der er grundlag for, at der kan gøres krav gældende mod bestyrelsesmedlemmer og/eller tredjemand som følge af de uddelinger, der er foretaget.

Det tilføjes, at Civilstyrelsen i anledning af sagen har indskærpet styrelsens almindelige procedurer for

forelæggelse af sager, der påkalder sig særlig interesse.