

Københavns Kommune
Kultur- og Fritidsforvaltningen

Sendt pr. mail til:

Chefkonsulent Klaus Vollstedt, klvoll@kk.dk

Lau Franzmann Berthelsen
Advokat (L), partner

Sigrid Majlund Kjærulff
Advokat (H)

Sagsnr. 1668

4. marts 2026

MEDLEMSFORSLAG OM FORBUD MOD UDLEJE AF LOKALER TIL KØNSOPDELTE ARRANGEMENTER

1. BAGGRUND

Borgerrepræsentationen har på et møde den 13. november 2025 vedtaget et medlemsforslag stillet af Det Konservative Folkeparti. Forslaget har følgende ordlyd:

”Borgerrepræsentationen pålægger Kultur- og Fritidsforvaltningen med inddragelse af øvrige relevante forvaltninger at foretage de nødvendige justeringer i betingelser for udlejning af kommunale lokaler, så det fremadrettet ikke er muligt at afholde kønsopdelte foredragsarrangementer i Københavns Kommunes lokaler, i det omfang den eksisterende lovgivning ikke er til hinder for sådanne justeringer.”

Det fremgår af indstillingen til Borgerrepræsentationen, at forslaget bl.a. er motiveret af tidligere drøftelser om kønsopdelte foredragsarrangementer, folkeoplysningslovens regler om antidemokratisk adfærd, jf. folkeoplysningslovens §§ 4a og 44a, samt af Københavns Kommunes Kønsligestillingspolitik 2023-2026.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har i forlængelse heraf anmodet os om at vurdere mulighederne for at gennemføre det vedtagne medlemsforslag. Spørgsmålet er, om der er forhold i den eksisterende lovgivning, som er til hinder for, at medlemsforslaget gennemføres helt eller delvist.

2. KONKLUSION

Kommuner kan under visse betingelser udleje kommunale lokaler efter kommunalfuldmagtsreglerne såvel som efter folkeoplysningsloven og kan i en kontrakt om udleje af kommunens lokaler stille almindelige markedsmæssige vilkår.

Det er herudover et krav, at kommunen alene stiller vilkår, som fremmer saglige kommunale formål, og som samtidig respekterer almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder saglighedsprincippet, lighedsgrundsætningen og proportionalitetsprincippet.

Det er vores vurdering, at Københavns Kommune varetager saglige, kommunale interesser ved at betinge udlejning af kommunens lokaler af, at de foredragsarrangementer, som lokalerne bruges til, ikke afholdes i strid med ligestillingslovens udgangspunkt om, at begge køn skal have lige adgang til arrangementerne. Et sådant vilkår vil også være i overensstemmelse med kommunens pligt til at fremme ligestilling og forhindre forskelsbehandling, jf. ligestillingslovens § 4, ligesom vilkåret efter vores vurdering ikke vil stride imod andre frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forenings- eller religionsfriheden.

Eksempel – Foredrag om gudsdyrkelse på arbejdspladsen

En forening ønsker at leje et kommunalt lokale til et foredrag om gudsdyrkelse på arbejdspladsen. Foredraget angår mulighederne for at kræve, at arbejdspladser indrettes, så der er mulighed for gudsdyrkelse og berører bl.a. emner som bøn i arbejdstiden og religiøst betinget påklædning. Arrangementet er forbeholdt mænd. Om baggrunden for, at arrangementet er forbeholdt mænd, er det oplyst, at dette er betinget af religion. Såfremt medlemsforslaget gennemføres, vil Københavns Kommune være berettiget til at afslå anmodningen om lokaleleje.

Vilkåret skal dog efter vores vurdering indeholde en undtagelse, som indebærer, at udlejning alligevel kan finde sted, hvis lejeren af lokalet kan godtgøre, at det pågældende arrangement er udtryk for saglig forskelsbehandling, som dette forstås efter ligestillingsloven og reglerne udstedt i medfør heraf. Det fremgår af disse regler, og af praksis i tilknytning hertil, at forskelsbehandling mellem kønnene, herunder i forbindelse med afholdelsen af foredragsarrangementer, vil kunne være saglig – og i visse tilfælde endda have et ligestillingsfremmende formål.

Eksempel – Foredrag om partnervold og partnerdrab

En selvejende institution, målrettet kvinders rettigheder og fremme af ligestilling, arrangerer et foredrag om partnerdrab og partnervold i Danmark med efterfølgende debat. Arrangementet er målrettet og forbeholdt kvinder, som er overrepræsenteret i volds- og drabsstatistikkerne. Baggrunden for, at arrangementet er forbeholdt kvinder, er at skabe et trygt rum for erfarings- og meningsudveksling for kvinder, der har været udsat for – eller på anden måde har været i berøring med – partnervold eller partnerdrab. Som medlemsforslaget er formuleret, vil kommunen skulle afslå denne anmodning, selv om arrangementet har et sagligt formål. Det gælder, selv om arrangementet vil være lovligt efter ligestillingsloven.

Eksempel – Foredrag om bedre amning

En sammenslutning af mødregrupper ønsker at leje et kommunalt lokale til et foredragsarrangement om bedre amning. Arrangementet er forbeholdt kvinder af blufærdighedshensyn. Som medlemsforslaget er formuleret, vil kommunen skulle afslå denne anmodning, selv om arrangementet har et sagligt formål. Det gælder, selv om arrangementet vil være lovligt efter ligestillingsloven.

Eksempel – Foredrag arrangeret af Kvindelige jurister

Foreningen "Kvindelige jurister", der bl.a. har til formål at sikre kvinder og mænd lige forfremmelsesmuligheder på ledelsesniveau, ønsker at leje kommunens lokaler til et foredragsarrangement om fremme af ligestilling i bestyrelsessammensætningen i større virksomheder, således at der i bestyrelserne sker en øget repræsentation af kvinder. Arrangementet er efter sit indhold forbeholdt kvindelige jurister. Som medlemsforslaget er formuleret, vil kommunen skulle afslå denne anmodning, selv om arrangementet har et sagligt formål. Det gælder, selv om arrangementet vil være lovligt efter ligestillingsloven.

Det bemærkes også, at foreningsdannelse, hvor medlemskab er betinget af køn, som udgangspunkt er lovligt efter folkeoplysningsloven. Det fremgår således udtrykkeligt af lovens forarbejder, at foreninger, hvor medlemskabet er betinget af køn, opfylder lovens åbenhedskriterium.

Hvis en forening afholder kønsopdelte arrangementer, og der *ikke* er en saglig begrundelse for kønsopdelingen, vil der imidlertid kunne være tale om antidemokratisk adfærd efter folkeoplysningslovens § 4a og § 44a om foreninger, "hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder". Det vil i givet fald betyde, at kommunen slet ikke må støtte den pågældende forening direkte eller indirekte, ligesom kommunen heller ikke må udleje lokaler til foreningen til markedspris.

Samlet set er det vores vurdering, at medlemsforslaget kan gennemføres, dog med den modifikation, at der skal være mulighed for at udleje lokaler til kønsopdelte foredragsarrangementer, hvis lejerens af lokalene kan godtgøre, at en sådan kønsopdeling er sagligt begrundet. Kommunen vil kunne anlægge en restriktiv vurdering. Ved denne vurdering vil der bl.a. kunne tages udgangspunkt i ligestillingslovens undtagelsesmuligheder, jf. f.eks. Miljø- og Ligestillingsministeriets vejledning om mulighederne for at fravige ligebehandlingsprincippet mellem kvinder og mænd.

3. UDDYBENDE OM RETSGRUNDLAGET

3.1. Kommunens adgang til at fastsætte vilkår for udleje af lokaler

Om rammerne for kommunens udleje af lokaler generelt anføres det i udkast til lovforslag til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed af 11. marts 2019 under overskriften "Udleje af fast ejendom m.v.":

"Kommuner kan med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne i kommunen og lokale foreninger til varetagelse af kommunale opgaver, f.eks. mødevirksomhed og kulturelle formål. Baggrunden herfor er kommunernes almene interesse i at stille de fysiske rammer til rådighed for borgernes kulturelle og politiske liv. I den forbindelse kan en kommune stille lokalene vederlagsfrit til rådighed eller kræve et beløb, der højst må svare til de af kommunens samlede omkostninger, der er forbundet med lånet.

Kommuner kan også stille kommunale lokaler, f.eks. forsamlingshuse, til rådighed for borgerne til sammenkomster af mere privat karakter, og hvor borgerne selv sørger for serveringen. Det er her en betingelse, at der betales en leje for brugen af lokalerne svarende til kommunens omkostninger. Sådant udlån anses ikke for at være erhvervsvirksomhed efter kommunalfuldmagtsregler, jf. afsnit 3.1.1.2.1. ovenfor.

I de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antages endvidere, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler under visse betingelser i et vist omfang kan udleje ledige lokaler, bygninger og grunde på markedsvilkår og dermed varetage erhvervsvirksomhed. Det er en forudsætning, at der er tale om ejendom, som kommunen for en kortere eller længere periode ikke skal benytte til kommunale formål. Overvejelser herom tager udgangspunkt i de i afsnit 3.1.1.2.2.3 ovenfor nævnte overkapacitetsbetragtninger. Hvis der blot er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen for at varetage en kommunal interesse, er kommunen ikke forpligtet til at afhænde ejendommen, jf. det i afsnit 3.1.1.2.2.5. anførte om erhvervelse af fast ejendom uden et konkret formål. Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at det ikke er lovligt i forbindelse med byggeri af fast ejendom at etablere overkapacitet, og at byggeri således skal ske med henblik på at stille de nødvendige fysiske rammer til rådighed for en konkret kommunal opgave varetagelse, jf. afsnit 3.1.1.2.2.3. ovenfor.

I praksis er det antaget, at en kommune, som på grundlag af synspunkter om over-skudskapacitet udlejer fast ejendom, kan udbyde og/eller ombygge den pågældende faste ejendom, herunder i overensstemmelse med lejers ønsker, i det omfang den pågældende udvidelse eller ombygning tillige tilgodeser en anvendelse af bygningen til kommunale formål. Udleje skal ske til markedsprisen, jf. de almindelige betingelser for salg af overkapacitet i afsnit 3.1.1.2.2.3 ovenfor.

I folkeoplysningsloven er der begrænsninger i ovennævnte adgang efter kommunalfuldmagtsregler, der indebærer, at kommuner ikke kan udleje (eller udlåne) lokaler til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller 18 grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. folkeoplysningslovens § 4 a og § 44.”

Om kommunens forpligtigelse til at overholde anden lovgivning, herunder forvaltningsretlige principper, bl.a. saglighedskriteriet, fremgår det videre:

”Den erhvervsvirksomhed, kommuner og regioner hidtil har udøvet med hjemmel i kommunal- og myndighedsfuldmagtsregler og fremover kan udøve med hjemmel i denne lov, skal således også efter denne lov udøves i overensstemmelse med anden lovgivning. Det omfatter herunder for det første offentligretlige grundsætninger om neutralitet, saglighed og lighed i forvaltningen samt om økonomisk forsvarlig forvaltning, for det andet statsstøttereglerne, udbudsdirektivet, som udmøntet i udbudsloven, og anden EU-lovgivning, og for det tredje anden lovgivning, såsom

de kommunale og regionale bevillings- regnskabs- og revisionsregler, markedsføringsloven m.v.” (vores fremhævnings)

Om de vilkår kommunen kan stille i en kontrakt om udleje af lokaler, anføres det:

”Efter bestemmelsen vil en kommune eller en region kunne indgå kontrakter om udleje af fast ejendom, som kommunen eller regionen ikke for tiden skal anvende, på almindelige markedsføssige vilkår, herunder for eksempel om ombygning af den pågældende faste ejendom i overensstemmelse med lejers ønsker. At udleje og ombygning af fast ejendom skal ske på almindelige markedsføssige vilkår følger af, at adgangen efter stk. 4 til udleje af overkapacitet af fast ejendom kun kan udøves i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder de almindelige kommunalretlige grundsætninger, jf. § 1, stk. 3.” (vores fremhævnings)

Professor, dr. jur., Rasmus Grønved Nielsen anfører i Forvaltningskontrakter fra 2021 generelt om kommuner som aftaleparter i en kontraktføssig sammenhæng på side 348:

”6.7.1. Kommuner som aftaleparter – særligt om kommunalfuldmagten

Der er ingen tvivl om, at kommunerne i praksis forestår en stor del af den borgerne nære forvaltning og i den kapacitet indgår mange forvaltningskontrakter, jf. afsnit 5.4.1.1. Kommuner er på den ene side underlagt de regler, der i almindelighed gælder for indgåelse af forvaltningskontrakter. Det understøttes af det forhold, at der i den almindelige gennemgang også omtales praksis angående kommunale forvaltningskontrakter. På den anden side er kommunerne tillige underlagt et særegent kommunalretligt regime. Af betydning for adgangen til at indgå forvaltningskontrakter er i denne sammenhæng først og fremmest kommunalfuldmagtsreglerne.

Traditionelt omtales de ulovbestemte grundsætninger, der regulerer kommunernes adgang til at disponere uden lovhjemmel, som »kommunalfuldmagten«. Kommunalfuldmagtsreglerne er sindrige og komplekse. Indsatsen her fokuseres på de aspekter heraf, der især har givet anledning til problemstillinger i praksis med hensyn til aftaleindgåelse. Sammenlignet med den forvaltningsretlige litteratur har den kommunalretlige litteratur en bedre flair for de særegenheder, der er forbundet med aftaleindgåelse – i hvert fald for så vidt angår bestemte typeaftaler som eksempelvis handel med fast ejendom. Aftalen har således længe været anerkendt som et af de virkemidler, kommuner har en almindelig adgang til at anvende med afsæt i kommunalfuldmagten.

Det grundlæggende krav, at kommunens dispositioner i mangel af lovhjemmel skal varetage *saglige, kommunale interesser*, medfører en vis formodning for, at kommunale aftaler, der tilsyneladende ligner »sædvanlige« kontrakter, i videre omfang end ellers vil have karakter af forvaltningskontrakter.”

Forfatteren anfører videre på side 578 om kravet til saglighed og Vestre Landsrets dom i sagen trykt i U 2007.2522 V:

”Grundlæggende forvaltnings- og obligationsretlige normer lægger beslag på, hvorledes den offentlige aftalepart kan administrere og håndhæve en forvaltningskontrakt. I nogle tilfælde går de to grundlag hånd i hånd. Eksempelvis kan nævnes det iboende proportionalitetsværn i den obligationsretlige hævemekanisme, jf. afsnit 11.4.1. I mange tilfælde går de saglige krav dog videre end den obligationsretlige baggrundsret. Den selvstændige relevans af de saglige krav blev formuleret i generelle vendinger i U 2007.2522 V angående et erhvervslejerforhold:

»Den lejeaftale, der er indgået mellem parterne, er efter sin karakter en privatretlig disposition, selv om den ene part er en offentlig myndighed. Lejeaftalens bestemmelse om, at [kommunen] for at sikre et varieret udbud af forretninger i Lakolk Butikscenter til gavn for turisme skal godkende de forretninger, der drives i centret, og kommunens håndhævelse heraf, har imidlertid en sådan lighed med egentlig myndighedsudøvelse efter planloven, at [kommunen] i sin forvaltning af lejekontrakterne er underlagt almindelige forvaltningsretlige principper«. Konkret fandt landsretten, at der ikke var »grundlag for at fastslå, at kommunen har tilsidesat det forvaltningsretlige lighedsprincip eller forfulgt usaglige hensyn.”

I en udtalelse af 30. juni 2000¹ tog Indenrigs- og Sundhedsministeriet tillige stilling til vilkår fastsat af en kommune i en aftale om udleje af grunde til en privat med henblik på etablering af parkeringsfaciliteter. Indenrigs- og Sundhedsministeriet kom frem til, at amtskommunen efter kommunalretlige grundsætninger lovligt kunne udleje de omhandlede arealer. Det var en forudsætning herfor, at lejemålene blev indgået på markedsvilkår. Spørgsmålet var herefter, om amtskommunen lovligt kunne stille vilkår om, at lejeren af de omhandlede arealer dels opførte et parkeringshus, der efter en periode på 30 år skulle tilfalde amtskommunen, dels anvendte samtlige de lejede arealer til parkeringspladser.

Ministeriet udtalte generelt, at spørgsmålet om, hvorvidt en amtskommune lovligt i en lejekontrakt vedrørende et amtskommunalt areal kunne stille som et vilkår, at arealet anvendes til brug for parkeringsanlæg, ikke er reguleret i den skrevne lovgivning. En amtskommunes adgang til at stille vilkår skulle derfor bedømmes efter kommunalfuldmagtsreglerne. Ministeriet anførte, at en amtskommune derfor i en kontrakt om udleje af amtskommunens ejendomme alene kan stille de vilkår, som fremmer et sagligt kommunalt formål.

Ministeriet fandt herefter konkret, at det var et sagligt amtskommunalt formål at sikre eksistensen af parkeringsfaciliteter i nærheden af et amtskommunalt sygehus for dermed at lette forholdene for bl.a. sygehusets ansatte, ambulant behandlede patienter og besøgende til indlagte patienter. Det måtte desuden efter ministeriets opfattelse antages at være sagligt for en amtskommune at få opført et parkeringshus og en parkeringskælder for at fremme dette formål.

Statsforvaltningen har tillige i en udtalelse optrykt i MAD 2015.334 taget stilling til, om Københavns Kommune havde en saglig kommunal interesse i at sørge for, at der ikke opnås fortjeneste ved videresalg af andele i en andelsboligforening. Formålet var at sikre, at der blev ved med at

¹ Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse nr. 9970 af 30. maj 2002

være billige haveboliger, og det fremgik af skødet, at der var forbud mod fortjeneste ved videre salg af andele. Statsforvaltningen fandt det ikke nødvendigt at tage stilling til, om vilkåret var ulovligt på tidspunktet for aftalens indgåelse, idet Statsforvaltningen bemærkede:

”[...] at det forhold, at der er tale om en deklaration, som er tinglyst som led i en privatretlig aftale, ikke indebærer en adgang for kommunen til at varetage det omhandlede hensyn. Kommunerne er således [...] ved deres indgåelse af privatretlige aftaler underlagt grundsætningen om saglig forvaltning”.

Tilsvarende tog Højesteret i sagen gengivet i U 2017.75 H om gyldigheden af en servitut indgået mellem Hvidovre kommune og kommunalt spildevandsselskab om fravigelse af gæsteprincippet bl.a. stilling til, om kommunen ved at påtage sig den pågældende servitut havde overholdt saglighedsprincippet. Højesteret anførte herom i præmisserne:

”Kravet om saglig forvaltning

Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at en kommune - også ved indgåelse af privatretlige aftaler inden for rammerne af kommunalfuldmagten - skal overholde grundsætningen om saglig forvaltning.”

Højesteret kom herefter frem til, at Hvidovre Kommune ved at påtage sig den omhandlede servitut ikke havde overholdt grundsætningen om saglig forvaltning.

3.2. Kønsopdelte arrangementer og arrangementer forbeholdt det ene køn

De for denne sag relevante regler om ligebehandling af kvinder og mænd findes i ligestillingsloven, som har til formål at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd, herunder lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd. Lovens formål er desuden at modvirke både direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn mv.

Det fremgår af lovens § 1a, at når kommunen som led i sin forvaltning udlejer lokaler til foredragsarrangementer mod betaling, er kommunen omfattet af loven. Derimod er foreninger og organisationer ikke pligtsubjekter efter bestemmelsen.²

Det fremgår af ligestillingslovens § 2, at:

”Ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskaraktistika. En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af køn, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk eller kønskaraktistika betragtes som forskelsbehandling.”

²Se f.eks. Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 10371 af 12. august 2011, hvor nævnet fastslog, at en politisk-religiøs forening, som afholdt et kønsopdelt arrangement på et offentligt bibliotek, ikke var omfattet af loven.

Hovedreglen er således, at kvinder og mænd ikke må forskelsbehandles på grund af køn. Det gælder såvel direkte som indirekte forskelsbehandling.

En undtagelse til denne bestemmelse findes bl.a. i lovens § 3a, stk. 1, der har følgende ordlyd:

”Uanset § 2 er denne lov ikke til hinder for forskelsbehandling, hvis levering af varer og tjenesteydelser udelukkende eller først og fremmest til personer af det ene køn er begrundet i et legitimt mål og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.”

Efter bestemmelsens stk. 2 er der desuden ret til at indføre eller opretholde gunstigere bestemmelser om beskyttelse af kvinder i forbindelse med graviditet og moderskab.

Bestemmelsen i § 3a implementerer dele af direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser³. Om de tilfælde, hvor der kan ske forskelsbehandling mellem kønnene i henhold til ligestillingsloven, fremgår det af betragtning 16 til direktivet:

”Forskelsbehandling kan kun accepteres, hvis den er begrundet i et legitimt mål. Et legitimt mål kan for eksempel være beskyttelse af ofre for kønsrelateret vold (i tilfælde såsom oprettelse af centre til beskyttelse forbeholdt det ene køn), hensyn til privatlivets fred og blufærdighed (i tilfælde såsom indlogering hos en person af denne persons hjem), fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder eller mænds eller kvinders interesser (for eksempel frivillige organisationer, hvor kun det ene køn er repræsenteret) foreningsfrihed (i tilfælde af medlemskab af private klubber, hvor kun det ene køn er repræsenteret) og tilrettelæggelse af sportsaktiviteter (for eksempel sportsbegivenheder, som kun det ene køn har adgang til). Enhver begrænsning bør imidlertid være hensigtsmæssig og nødvendig i overensstemmelse med de kriterier, der kan udledes af EF-Domstolens retspraksis.”

Og i betragtning 17 udtales:

”Princippet om ligebehandling i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser kræver ikke, at der altid skal leveres faciliteter til mænd og kvinder på et fælles grundlag, så længe de ikke leveres på gunstigere betingelser til medlemmer af det ene køn.”

Der er i medfør af ligestillingslovens § 3, stk. 2, udstedt en bekendtgørelse om initiativer til fremme af ligestilling af kvinder og mænd (ligestillingsbekendtgørelsen)⁴.

Udover undtagelsen i § 3a fremgår det udtrykkeligt af ligestillingsbekendtgørelsens § 3, at det er tilladt at etablere kursus- eller uddannelsesvirksomhed af op til seks måneders varighed for

³ Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, EU-Tidende 2004, nr. L 373, side 37.

⁴ Bekendtgørelse nr. 67 af 27. januar 2025 om initiativer til fremme af ligestilling af kvinder og mænd.

det ene køn, hvis formålet er at fremme ligestilling af kvinder og mænd eller fremme kvinders og mænds lige adgang til beskæftigelse, uddannelse og ledelse.

Om bestemmelsens rækkevidde fremgår det af vejledningen fra 2025⁵ om mulighederne for at fravige ligestillingsprincippet:

”Inden for § 3 falder også kurser, der etableres for det ene køn i fritiden, f.eks. madlavningskurser og håndværkskurser og kurser i bilreparation. Også særlige tema-dage eller temaaftener falder inden for bestemmelsen f.eks. om pensionsopsparing og investeringer. Det samme gælder oplysningskampagner, der kan sidestilles med uddannelse eller kurser. Men formålet skal være at fremme ligestilling.”

Af ligestillingsbekendtgørelsens § 6 fremgår det desuden, at det er tilladt at etablere hold og undervisning med videre for det ene køn inden for idræt herunder svømning, og at kvinder og mænd, der ikke deltager på svømmehold eller -undervisning mv., hvor der er kønsopdeling, skal have lige adgang til svømmefaciliteter, herunder til svømmebaner, der ikke anvendes til den kønsopdelte svømmeundervisning.

Netop kommuners udlån af svømmeanlæg til foreninger, som arrangerer kønsopdelt svømning, affødte en offentlig debat om muligheden for at yde kommunal støtte til kønsopdelte aktiviteter, som afholdes af private foreninger.

I forbindelse med denne debat blev udlændinge- og integrationsministeren bl.a. spurgt om, hvilke muligheder en kommune har for at forhindre, at kommunens svømmeanlæg udlånes til kønsopdelt svømning. Udlændinge- og integrationsministeren indhentede bidrag til besvarelsen af spørgsmålet fra Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Kulturministeriet, som administrerer henholdsvis ligestillingsloven, kommunalfuldmagtsreglerne og folkeoplysningsloven.

Disse tre ministerier udtalte følgende i et svar fra maj 2024⁶:

”**Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet** har oplyst følgende:

”Det fremgår af ligestillingsloven, at ingen må udsætte en person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af køn (§ 2). Forbuddet mod forskelsbehandling gælder blandt andet for både offentlige og private virksomheder og organisationer, som leverer varer og tjenesteydelser, som er tilgængelige for offentligheden.

Loven giver hjemmel til undtagelser fra forbuddet mod forskelsbehandling samt til at fastsætte nærmere regler for, hvornår der kan iværksættes ligestillingsfremmende initiativer, der har til formål at forebygge eller opveje forskelsbehandling på grund af køn (§§ 3 og 3 a).

⁵ Vejledning nr. 9605 af 4. juli 2025 om mulighederne for at fravige ligebehandlingsprincippet mellem kvinder og mænd.

⁶ Udlændinge- og integrationsministerens svar af 27. maj 2024 på spørgsmål 419, UUI Alm. del.

Det følger af § 6 i bekendtgørelse nr. 340 af 10. april 2007 om initiativer til fremme af ligestilling (Adgangen til at iværksætte ligestillingsfremmende initiativer uden dispensation), at det er tilladt at etablere hold og undervisning mv. for det ene køn inden for idræt, herunder svømning mv. Det gælder både i private foreninger og inden for den offentlige forvaltning.

Ligebehandlingsnævnet, der behandler klager over overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af køn, har ved kendelse nr. 10234 af 20. juni 2012 taget stilling til, at en kommunes forsøgsordning, hvor der i et kortere tidsrum alene var adgang for kvinder til en svømmehal, var i overensstemmelse med § 6 i ovennævnte bekendtgørelse.

Reglerne udelukker således ikke, at en kommunes svømmeanlæg udlånes til foreninger, som arrangerer kønsopdelt svømning, men forpligter ikke kommunerne til det.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst følgende:

”De uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler – finder anvendelse i det omfang, en opgavevaretagelse ikke er udtømmende reguleret i den skrevne lovgivning.

Kommuner kan sideløbende med reglerne i folkeoplysningsloven efter kommunalfuldmagtsreglerne under visse betingelser stille faciliteter til rådighed for borgerne med henblik på at fremme folkesundheden og idrætslivet i kommunen, herunder udlån af svømmeanlæg, eller under visse betingelser yde støtte hertil i privat regi, eksempelvis til en forening, der udøver sådanne aktiviteter.

Kommunen har adgang til at stille saglige og lige betingelser, når den på grundlag af kommunalfuldmagtsregler yder støtte til foreninger og disses aktiviteter, eksempelvis via udlån af svømmeanlæg, forudsat at disse betingelser er i overensstemmelse med lovgivningen i øvrigt, herunder ligestillingsloven. De betingelser, som gælder efter folkeoplysningslovens § 4 a, gælder tilsvarende for støtte til foreninger efter kommunalfuldmagtsreglerne, jf. folkeoplysningslovens § 44 a.”

Kulturministeriet har oplyst følgende:

”Folkeoplysningsloven danner ramme om en kommunes støtte til det folkeoplysende foreningsliv. Det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om alle forhold efter loven, og dermed konkret skal vurdere, hvorvidt en forening lever op til lovens krav.

Blandt betingelserne for at opnå støtte eller få et lokale stillet til rådighed er lovens bestemmelser om åbenhed, jf. § 4, stk. 3 pkt. 6, hvoraf det følger, at en frivillig folkeoplysende forening ”som udgangspunkt skal være åben for alle, som tilslutter sig foreningens formål, jf. § 14, stk. 3”. Endvidere fremgår det af denne lovs § 14,

stk. 3, at folkeoplysende foreninger ”skal være åbne for alle, som tilslutter sig foreningens formål. Kommunalbestyrelsen kan, hvor særlige forhold gør sig gældende, godkende aktiviteter for en bestemt, afgrænset deltagerkreds som frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde. Aktiviteter for den samme deltager kan dog kun godkendes for deltagelse på ét hold og højst i 1 år.”

Det fremgår af lovens bemærkninger til disse bestemmelser⁷, at foreninger, hvor medlemskabet er betinget af køn, opfylder åbenhedskriteriet, ligesom en firmaidrætsklub kan begrænse medlemsskaren til medlemmer, der rent faktisk arbejder i det pågældende firma og lignende. Betingelserne må dog ikke indebære usaglig forskelsbehandling, men skal være saglige og relevante i forhold til foreningens formål.

Blandt betingelserne er også en konkret vurdering af lovens § 4a, hvoraf det følger, at ”foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan ikke ydes tilskud eller anvises lokale efter denne lov”. ” (vores understregning)

Som anført blev ligestillingsbekendtgørelsen ændret som følge af den offentlige debat, ligesom der efterfølgende blev udstedt en opdateret vejledning⁸. I vejledningen anføres det, i overensstemmelse med betragtning 16 i ligestillingsdirektivet citeret ovenfor, at ligebehandlingsprincippet mellem kvinder og mænd kan fraviges i en række tilfælde:

”Som eksempler på områder, hvor der kan ske undtagelse fra forbuddet mod forskelsbehandling, er beskyttelse af ofre for kønsrelateret vold (i tilfælde såsom oprettelse af centre til beskyttelse forbeholdt det ene køn), hensyn til privatlivets fred og blufærdigheden (i tilfælde såsom indlogering hos en person i en del af denne persons hjem), fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder eller mænds eller kvinders interesser (f.eks. frivillige organisationer, hvor kun det ene køn er repræsenteret), foreningsfrihed (i tilfælde af medlemskab af private klubber, hvor kun det ene køn er repræsenteret) og tilrettelæggelse af sportsaktiviteter (f.eks. sportsbegivenheder, som kun det ene køn har adgang til). Det er endvidere almindelig accepteret, at adgangen til toiletter og omklædningsfaciliteter kan være kønsopdelt.”

Det fremgår endvidere af vejledningen, at undtagelsen i § 3a, stk. 1, skal fortolkes snævert, for at forbuddet ikke udhules.

Om anvendelsesområdet for bestemmelsen i ligestillingslovens § 3a anfører Agnete L. Andersen m.fl. i samme retning i Ligestillingslovene, Bind 1, 9. udgave, 2026, på side 375, at:

⁷ Lovforslag nr. L 189 af 2. februar 2000, de specielle bemærkninger til § 4, stk. 3, nr. 6.

⁸ Vejledning nr. 9605 af 4. juli 2025 om mulighederne for at fravige ligebehandlingsprincippet mellem kvinder og mænd.

”Ligestillingslovens § 3 a tillader således diskrimination af det ene køn, hvis det er begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.”

Særligt om kønsopdelte arrangementer anfører forfatterne herefter på samme side:

”Ligebehandlingsnævnet har behandlet en del sager om kvinders og mænds adgang til forskellige arrangementer. Problemet med disse sager er, at det kan virke uhensigtsmæssigt at fastslå, at virksomheder, der udbyder den slags arrangementer, overtræder ligestillingsloven. Hvis man fx anlægger markedsføringsomkostningshensyn, kan man i visse tilfælde sige, at det ene køn ikke bliver behandlet ringere end det andet køn, og i det hele, at arrangørerne forfølger et legitimt mål.

Ligebehandlingsnævnet har særligt behandlet sager om vinsmagning, informationsmøder om pension, sportsarrangementer og sociale arrangementer, hvor der kun er lille forskel på, hvad der tilbydes mænd og kvinder. Ofte får det andet køn mulighed for at deltage, når de henvender sig til arrangørerne.”

Nævnet fandt i en sag⁹, hvor der var klaget over et arrangement forbeholdt kvinder i en bank, ikke, at dette var i strid med ligebehandlingsloven, da deltagerne, der i udgangspunktet var kvinder, ikke i kraft af arrangementet havde en gunstigere adgang til bankens produkter, ligesom alle uanset køn og uafhængigt af arrangementet havde mulighed for at drøfte pension med banken.

På samme vis var et arrangementet ”Kvinde, kend din bil” ikke i strid med ligestillingsloven. Efter både sin titel og indhold var arrangementet forbeholdt kvinder. Da det ifølge ligestillingsbekendtgørelsen er tilladt at etablere kursus- eller uddannelsesvirksomhed for det ene køn af op til seks måneders varighed, hvis formålet bl.a. er at fremme ligestilling, vurderede Ligebehandlingsnævnet, at arrangementet var omfattet af bekendtgørelsens ordlyd.

En anden sag¹⁰ vedrørte to arrangementer, som nævnet fandt var ligeværdige. Der blev således afholdt et mandeløb om fredagen og et løb for kvinder om lørdagen. Efter mandeløbet blev der serveret grillpølser og øl og efter kvindeløbet jordbær og champagne. Nævnet fandt ikke, at der var påvist faktiske omstændigheder, der gav anledning til at formode, at der var udøvet ulovlig diskrimination på grund af køn i forbindelse med afholdelsen af kvindeløbet.

Ligebehandlingsnævnet kom frem til det modsatte resultat i en sag¹¹ om et arrangement kun for mænd, der bestod af et foredrag om, hvordan mænd lærer at stå godt i sig selv, og hvordan de rummer kvinder. Nævnet fandt det ikke godtgjort, at arrangementet var omfattet af undtagelserne i ligebehandlingsloven eller bekendtgørelsen om initiativer til fremme af ligestilling. En

⁹ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 9765 af 18. maj 2016.

¹⁰ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 9279 af 21. maj 2017 og Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 11199 af 23. september 2015.

¹¹ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 9687 af 19. august 2020 og tilsvarende Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 9567 af 27. juni 2018.

mand fik tilsvarende medhold i, at han i forbindelse med et afslag på at deltage i et vinarrangement for kvinder var blevet diskrimineret på grund af sit køn¹².

I den såkaldte Burma-sag¹³ og Nepal-sag¹⁴ fandt nævnet, at et ønske om privatlivets fred og blufærdighed var et legitimt mål, der ikke gik ud over, hvad der var hensigtsmæssigt og nødvendigt.

I forhold til kønsopdelt adgang til fysiske faciliteter har Ligebehandlingsnævnet i en sag¹⁵, hvor der var klaget over, at lejlighederne i den pågældende ejendom kun kunne udlejes til kvinder, fundet, at dette var begrundet i hensyn til blufærdigheden, som er et legitimt formål i relation til ligestillingsloven, og at midlerne til at opfylde dette formål i sagen var hensigtsmæssige og ikke gik ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde dette formål. Det var således ikke i strid med ligestillingsloven, at lejlighederne i den pågældende ejendom kun blev udlejet til kvinder.

Det fremgår imidlertid også af Østre Landsrets dom i Bella Sky-sagen gengivet i U 2014.2286 Ø, at en opdeling af fysiske faciliteter efter køn kan være i strid med regler om ligebehandling. I sagen blev det ikke anset for sagligt at indrette en særlig etage til kvinder.

Om bestemmelsens stk. 2, hvorefter der kan indføres gunstigere bestemmelser, når det vedrører beskyttelse af kvinder i forbindelse med graviditet og moderskab, har Ligebehandlingsnævnet¹⁶ vurderet, at det forhold, at en forening havde givet en mand afslag på at deltage i en mødregruppe, var et legitimt mål, da hensynet var at skabe den nødvendige tryghed og fortrolighed i mødregruppen. Det forhold, at gruppen var forbeholdt kvinder, var hensigtsmæssigt og nødvendigt for at opfylde dette formål, og manden fik derfor ikke medhold.

3.3. Særligt om offentligmyndigheders forpligtigelser

Om offentlige myndigheders forpligtigelser fremgår det bl.a. af ligestillingslovens § 4:

”Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning.”

Med bestemmelsen er det såkaldte mainstreamingprincip lovfæstet, hvorefter alle offentlige myndigheder, herunder kommuner, har pligt til at arbejde for at fremme ligestilling.

Agnete L. Andersen m.fl. fremhæver om bestemmelsen i Ligestillingslovene, Bind 1, 9. udgave, 2026, side 388:

”Ligestillingslovens § 4 er både en formålsbestemmelse, der gør ligestilling til et legitimt mål, en kompetencenorm, der giver alle offentlige myndigheder kompetence

¹² Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 9743 af 27. april 2016.

¹³ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 9588 af 20. juni 2012.

¹⁴ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 10181 af 20. februar 2013.

¹⁵ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 10001 af 8. april 2015.

¹⁶ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 9218 af 22. marts 2021.

til at arbejde for ligestilling, og en pligtenorm, der forpligter alle offentlige myndigheder hertil.”

Forpligtelsen i ligestillingslovens § 4 til at integrere (mainstreame) køn i arbejdet omfatter både myndighedens interne forhold (som personalepolitik, rekruttering mv.) og myndighedens forvaltningsområde.

3.4. Folkeoplysningslovens regler og kønsopdelte arrangementer

Udleje af lokaler kan under visse betingelser ske i medfør af folkeoplysningsloven. Det er ikke i sig selv i strid med folkeoplysningsloven, at en forening afholder arrangementer, der ikke er tilgængelige for begge køn. Som anført i det ovenfor citerede svar på et folketingssspørgsmål fremgår det tværtimod udtrykkeligt af forarbejderne til folkeoplysningsloven, at foreninger, hvor medlemskabet er betinget af køn, opfylder åbenhedskriteriet i folkeoplysningsloven.

Selv om det ikke i sig selv er i strid med folkeoplysningsloven, at en forening har kønsopdelte arrangementer, vil en kønsopdeling efter omstændighederne kunne være udtryk for antidemokratisk adfærd, jf. folkeoplysningslovens § 4a og § 44a. Det fremgår af disse bestemmelser, at kommunen hverken direkte eller indirekte må støtte foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Sådanne foreninger kan heller ikke anvise lokaler efter loven eller låne eller leje kommunale lokaler til markedspris.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget til folkeoplysningslovens §§ 4a og 44a udtalte kulturministeren bl.a. følgende som svar på et spørgsmål om, hvorvidt det vil være i strid med loven, hvis en forening argumenterer for, at kvinder ikke bør bestride en stilling som præst:¹⁷

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

Der stilles således krav til karakteren og styrken af de handlinger, som er omfattet af lovforslaget. Det er kommunerne, som skal foretage denne vurdering i forhold til den enkelte forening, der søger om støtte efter folkeoplysningsloven.

Som eksempel på dette, er det nævnt, at det vil være omfattet af lovforslaget, hvis en forening argumenterer for, at kvinder generelt ikke skal have adgang til at arbejde og deltage i samfundslivet på lige vilkår som andre. Det vil imidlertid ikke være omfattet af lovforslaget, hvis en forening argumenterer for, at mænd og kvinder ikke bør bestride en bestemt stilling fx som præst.

¹⁷ Kulturministerens svar på udvalgs spørgsmål nr. 8, KUU 2016-17, Alm. del.

På tilsvarende måde vil der skulle foretages en konkret vurdering af karakteren og styrken af ytringer om fx forskelsbehandling på grund af race, handicap eller seksualitet.”

I tilfælde, hvor en forening afholder kønsopdelte arrangementer, vil det således bero på en konkret vurdering af formålet med – samt karakteren og styrken af – foreningens adfærd og ytringer i relation til kønsopdelingen, om der er tale om antidemokratisk adfærd i folkeoplysningslovens forstand. Hvis kønsopdelingen ikke er udtryk for en saglig forskelsbehandling, men derimod er udtryk for, at kvinder generelt ikke skal have samme adgang til samfunds- og foreningslivet som mænd, vil der kunne være tale om antidemokratisk adfærd i lovens forstand.

3.5. Afvejning over for andre frihedsrettigheder

Der vil eventuelt blive rejst spørgsmål om, hvorvidt medlemsforslaget forhindrer (eller er i strid med) andre frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forenings- eller religionsfriheden, som er beskyttet i bl.a. Grundloven¹⁸ og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).¹⁹

Disse rettigheder er imidlertid ikke absolutte. Det kan være legitimt at gøre begrænsninger heri, hvis begrænsningen er lovlig, forfølger et legitimt formål og er proportional. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis begrænsningen har til formål at beskytte andres rettigheder og friheder. For så vidt angår religionsfrihed fremgår dette f.eks. direkte af EMRK artikel 9, stk. 2:

”Stk. 2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.”

Det konkrete medlemsforslag vil som anført indledningsvis skulle gennemføres og administreres på en sådan måde, at det sikrer imod usaglig forskelsbehandling mellem kønnene, som dette forstås efter ligestillingsloven og reglerne udstedt i medfør heraf. Dette er efter vores vurdering udtryk for en saglig begrænsning i de nævnte frihedsrettigheder. Det bemærkes i den forbindelse også, at forskelsbehandling på baggrund af køn efter EMRK artikel 14²⁰ kræver meget tungtvejende og overbevisende grunde. Det følger således af denne bestemmelse:

”Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.”

¹⁸ Grundlovens § 77 om ytringsfrihed, § 77 om foreningsfrihed og § 67 om religionsfrihed.

¹⁹ EMRK artikel 10 om ytringsfrihed, artikel 11 om foreningsfrihed og artikel 9 om religionsfrihed.

²⁰ Artikel 14 er ”accessorisk” og finder således kun anvendelse i kombination med én af de øvrige frihedsrettigheder.

Om den del af bestemmelsen, som omhandler forskelsbehandling på baggrund af køn, anfører tidligere dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Jon Fridrik Kjølbro:²¹

”Forskelsbehandling på grund af køn kræver *meget tungtvejende og overbevisende grunde*, hvis den skal kunne anses for retfærdiggjort. Det gælder, selv om det er kvinder, der nyder godt af den anfægtede ordning. Domstolen har i den forbindelse fremhævet, at bestræbelserne på at fremme ligestilling mellem kønnene er et af de vigtigste mål for Europarådets medlemslande, og at dette indebærer, at det kræver meget tungtvejende grunde, hvis en forskelsbehandling, der alene finder sted på grundlag af køn, skal anses for forenelig med konventionen.”

Fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis kan f.eks. fremhæves, at Domstolen anså et hollandsk forbud mod et politisk parti, som alene tillod mandlige kandidater at opstille til parlamentsvalg, for at være berettiget.²² Sagen angik et religiøst parti, der ikke gik ind for ligestilling mellem kønnene, og som ikke tillod kvinder at opstille som kandidater. Partiet henviste til religions-, ytrings- og foreningsfriheden i EMRK artikel 9-11.

Domstolen afviste indsigelsen og vurderede, at forbuddet var berettiget. Det gjaldt, selv om der ikke var nogen kvinder, som konkret havde ytret ønske om at blive opstillet som kandidater for partiet. Domstolene henviste bl.a. til EMRK artikel 14 og bestemmelsens udgangspunkt om et forbud mod forskelsbehandling mellem kønnene.

København, den 4. marts 2026

Lau Franzmann Berthelsen

Sigrid Majlund Kjærulff

²¹ Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 6. udgave (2023), side 1293.

²² Dom af 10. juli 2012 i klagesag 58369/10, Staatkundig Gereformeerde Partij mod Holland.