

Religionsretlig lovgivning  
Kirkeretsantologi 2019



Religionsretlig lovgivning  
Kirkeretsantologi 2019  
Trossamfundslov  
Blasfemibestemmelse

Redaktion

Lisbet Christoffersen, Anders Jørgensen, Svend Andersen

Eksistensen Akademisk  
for Selskab for Kirkeret  
København 2019

*Religionsretlig lovgivning, Kirkeretsantologi 2019*

*Trossamfundsløvs – Blasfemibestemmelse*

Redaktion: Lisbet Christoffersen, Anders Jørgensen, Svend Andersen

© Forfatterne, Eksistensen Akademisk og Selskab for Kirkeret, 2019

Bogen er sat med Adobe Garamond Pro på Eksistensen Akademisk  
og trykt hos Toptryk Grafisk

ISBN-13: 978-87-410-0635-2

Omslag: Eksistensen

Udgivet med støtte fra  
G.E.C. Gads Fond  
Aarhus Universitets Forskningsfond

Eksistensen  
Frederiksberg Allé 10  
DK-1820 Frederiksberg c  
tlf. 3324 9250  
[www.eksistensen.dk](http://www.eksistensen.dk)



5041 0826  
Svanemærket tryksag

Forord	7
Religionsretlig lovgivning 2014-2019 – bidrag og temaer i kirkeretsantologi <i>Lisbet Christoffersen</i>	9
1 Trossamfundsloven og dens forudsætninger	
1.1 Fra betænkning 1564/2017 til lov. En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken	
Om trossamfundslovens tilblivelse og indhold <i>Hans Gammeltoft-Hansen</i>	37
Mindretalspositionens kulturteoretiske begrundelse <i>Peter Lodberg</i>	61
Demokratiske minimumskrav til trossamfund som betingelse for særrettigheder? <i>Jens Elo Rytter</i>	71
Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund <i>Margit Warburg</i>	95
Ligebehandling som konfliktpunkt i regulering af trossamfundenes forhold <i>Bettina Lemann Kristiansen</i>	109
1.2 Trossamfundenes respons til betænkning og lov	
Religionsagtelse – ja, men på hvilke vilkår? <i>Ebbe Holm og Bent Hylleberg</i>	123
Den katolske Kirke og trossamfundsloven <i>Czeslaw Kozon</i>	135
Trossamfundslov – kommentarer fra Det jødiske Samfund <i>Jonathan Harmat</i>	147
Godkendelse og anerkendelse af de islamiske trossamfund i Danmark <i>Niels Valdemar Vinding</i>	159

1.3 Menneskeretlige og politisk-filosofiske refleksioner om trossamfundsloven	
Internationale menneskerettighedsstandarder og de danske regler <i>Eva Maria Lassen</i>	181
Politisk-filosofisk analyse af trossamfundenes forhold til den danske stat <i>Sune Løgaard</i>	193
2. Ytringsfrihed og Blasfemi	
Ophævelse af blasfemibestemmelsen – Much ado ... <i>Sten Schaumburg-Müller</i>	217
Blasfemi – retsteologisk anskuet <i>Kristine Garde</i>	233
Blasfemi: Fra Jesus-traditionen til nyeuropæisk kristendom <i>Niels Henrik Gregersen</i>	245
Bidragydere til Kirkeretsantologi 2019	263
Bilagsoversigt	265

## Forord

En væsentlig aktivitet i Selskab for Kirkeret har gennem årene været at udgive en kirkeretsantologi nogenlunde regelmæssigt. I antologien samledes de vigtigste bidrag fra selskabets to årlige møder i bearbejdet form. I bestyrelsen betragter vi det som en meget vigtig opgave på denne måde at formidle vægtige bidrag til den kirkeretlige debat både til alle selskabets medlemmer og til offentligheden.

Den seneste kirkeretsantologi udkom i 2012 med titlen *Kirkeforfatning*. I bestyrelsen er vi selvsagt kede af, at denne væsentlige del af selskabets aktivitet har ligget underdrejet i så lang tid. Der kunne gives mange forklaringer på den lange pause. Jeg finder det dog mere på sin plads at udtrykke min glæde over, at en ny kirkeretsantologi nu ser dagens lys med titlen *Religionsretlig lovgivning. Kirkeretsantologi 2019*. Baggrunden for antologien bliver der redegjort for i introduktionen ved Lisbet Christoffersen. Jeg vil hermed takke hende og Anders Jørgensen hjerteligt for det store arbejde, de som hovedredaktører har lagt i antologien.

Samtidig er det mig en stor glæde at kunne takke de to fonde, som har ydet det økonomiske grundlag for udgivelsen af antologien: G.E.C. Gads Fond og Aarhus Universitets Forskningsfond.

*Svend Andersen*  
*Formand for Selskab for Kirkeret*





# Religionsretlig lovgivning 2014-2019 – bidrag og temaer i kirkeretsantologi

*Lisbet Christoffersen*

De retsforhold, som gælder trossamfundene uden for folkekirken, har været drøftet i Selskab for Kirkeret løbende siden 2012, nemlig ved efterårsmødet 2012, efterårsmødet 2013 og forårsmødet 2017. Ytringsfrihed og blasfemi blev drøftet ved forårsmødet 2015. På efterårsmødet i september 2018 var fokus på den aktuelle religionsfrihed i Danmark, herunder på forståelsen af grundlovens § 67.

Selskabet har således levende fulgt, kommenteret – og måske endog påvirket – udviklingen i dansk religionsretlig lovgivning. På den baggrund er det med denne antologi muligt at give en samlet oversigt over de foregående års ændringer i den religionsretlige lovgivning i Danmark.

Mest centralt står selvsagt trossamfundsloven fra 2017, der også er hovedemnet i denne antologi. Ligeledes blev blasfemibestemmelsen i straffeloven afskaffet i 2017.

Ud over disse to centrale emner, der begge behandles indgående i antologien, fremlægges i denne indledningsartikel en oversigt over de øvrige ændringer i de foregående års religionsretlige lovgivning. Samtidig optrykkes relevante dokumenter i antologiens bilag. Denne kirkeretsantologi vil således kunne tjene til at belyse centrale dokumenter og argumenter i de senere års religionsretlige lovgivning.

Samtidig med færdiggørelsen af denne kirkeretsantologi har Hans Gammeltoft-Hansen og Pernille Esdahl udgivet en kommenteret trossamfundslov på Jurist- og Økonomforbundets Forlag. De har, som centrale

figurer i Selskab for Kirkeret, haft adgang til at læse en række af artiklerne i denne kirkeretsantologi under deres arbejde med lovkommentaren.<sup>1</sup>

Håbet er, at de to bøger tilsammen vil kunne stå som standardværker til en samlet analyse af trossamfundsloven, dens forarbejder og de umiddelbare forventninger til dens anvendelse såvel som til den politiske og retlige kontekst, trossamfundsloven er vedtaget i.

Denne indledningsartikel indeholder – udover gennemgangen af de foregående års lovgivning – en oversigt over artiklerne i denne bog samt en diskussion af centrale temaer i lovgivningen og bogens artikler.

Praktisk bemærkes om artiklerne i denne kirkretsantologi, at de alle har været forelagt uafhængig og anonym fagfællebedømmelse (peer review). På baggrund af bemærkninger herfra samt redaktørernes egne observationer har bogens redaktører været i dialog med samtlige forfattere om spørgsmål af indholdsmæssig og sproglig karakter. Det gælder også for denne indledningsartikel. Der er imidlertid alene tale om dialog. Alle beslutninger om de enkelte artikler er på baggrund af denne dialog truffet af den enkelte artikels forfatter. Forfatterne selv har dermed også ansvaret for artiklernes indhold.

## 1. Religionsretlig lovgivning 2014-2019 – en oversigt

I bogen *Fremtidens danske religionsmodel* (Christoffersen m.fl. 2012) kom et stort forfatterkollektiv med bud på, hvor grundstrukturerne i den da aktuelle religionsmodel var ved at tippe over. Vi havde et billede af et isbjerg foran os og forventede nok egentlig, at bl.a. den demografiske udvikling ville føre til grundlæggende ændringer, også i den retlige grundstruktur. Måske ville folkekirken få en mere selvstændig retlig struktur, som det også blev forsøgt efterfølgende med betænkning 1544/2014 om Folkekirkens styre. Måske ville forholdene for de øvrige trossamfund blive retligt reguleret, spørgsmål der senere blev drøftet i betænkning 1564/2017.

---

1. En række af antologiens bidragydere bidrager ligeledes til international publicering om dette felt af dansk religionsret. I den forbindelse har også Margit Warburg haft anledning til at gennemse alle artikler lige før antologiens udgivelse med henblik på færdiggørelse af artiklen ”By Grace: Recognition of Religious Minority Associations in Denmark 1682–2018”, der forventes udgivet i 2020.

Måske ville der ske mere grundlæggende ændringer i finansieringsforholdene – måske ville fx nogle af trossamfundene få adgang til at opkræve kirkeskat på lige fod med folkekirken, et emne, der fra regeringens side blev undtaget fra kommissoriet for det udvalg, der barslede med trossamfundsbetænkningen.

I 2012-bogen indgik et par oversigtsartikler med status for de regler, der indgik i den da gældende danske religionsretlige grundmodel.

Flere af forfatterne i denne kirkeretsantologi har henvist til 2012-bogen, og de allerfleste af artiklerne derfra er da også fortsat aktuelle. Men de oversigtsartikler, der i 2012 gjorde status over den retlige grundstruktur, fremstår i dag som mangelfulde, allerede pgra den omfattende lovgivning i perioden 2014-2019. Også derfor gives den følgende oversigt.

#### *Trossamfundsudvalget og dets baggrund*

Udgangspunktet for det meste af de foregående fem års lovgivningsindsats på trossamfundsområdet var nedsættelsen af Trossamfundsudvalget og den deraf følgende lov om trossamfund. Dette initiativ var ikke omtalt i regeringsgrundlaget for den daværende socialdemokratisk-radikale regering. Imidlertid havde der igennem en længere årrække været nogen kritik af retsgrundlaget for arbejdet i det da eksisterende udvalg til godkendelse af trossamfund. Der havde endvidere været kritik af, at det var uklart, hvilke retlige konsekvenser, godkendelse af et trossamfund havde, ligesom en vis kritik af manglende gennemsigtighed i trossamfundenes økonomi, manglende tilsyn med ændringer i grundlaget for godkendte trossamfund mv., kunne høres.

Da det daværende udvalg til godkendelse af trossamfund i 2013 strammede sine egne, internt fastlagte retningslinjer sådan, at demokratiske valg og ligebehandling i forhold til de ikke rituelle dele af trossamfundets virksomhed blev gjort til betingelse for godkendelse, voksede denne kritik i offentligheden. Det blev bl.a. anført, at selvom sådanne krav i sig selv kunne fremstå som fornuftige nok (i hvert fald for nogle, skulle det vise sig), måtte et sådant kriterium som betingelse for godkendelse forudsætte, at lovgivningsmagten havde taget stilling. Der blev i den forbindelse henvist til grundlovens § 69, hvorefter trossamfundenes forhold skulle ordnes ved lov, og det blev anført, at en henvisning til forarbejderne til ægteskabsloven af 1969 – der ikke omtalte kriterier i denne retning – måtte anses for

at være et endog usædvanligt spinkelt retsgrundlag for det pågældende kriterium.

#### *Bekendtgørelse om forbud mod rituel slagtning 2014*

Samtidig var der en del kritik af, at SR-regeringen i marts 2014 udsendte en ny bekendtgørelse om dyrevelfærd, der vanskeliggjorde rituel slagtning, uden at der i bekendtgørelsesarbejdet syntes at være taget højde for behovet for rituelt slagtet kød i Danmark. I et samfund, der har brystet sig af sin udstrakte religionsfrihed, forekom det overraskende, at regeringen ønskede at afskaffe muligheden for rituelt slagtet kød, uden nærmere at tage stilling til betydningen for religionsudøvelsen og dermed religionsfriheden. Den foreslåede bekendtgørelse om rituelt slagtet kød blev dog ændret på baggrund af den rejste kritik således, at det fortsat er muligt at importere rituelt slagtet kød til Danmark (se bilag 6). Alligevel var det for aktører fra trossamfundene en overraskende erfaring, som i sig selv øgede behovet for en afklaring af trossamfundenes retlige status.

Endelig, og måske mest afgørende, var et udvalg under Kirkeministeriet i april 2014 med henvisning til grundlovens § 66 fremkommet med den tidligere nævnte betænkning 1544/2014 om *Folkekirkens styre*. Selvom denne betænkning ikke umiddelbart førte til lovgivning, må det have forekommet oplagt tilsvarende at få analyseret behov og muligheder efter grundlovens § 69 om de fra folkekirken afvigende *trossamfunds retlige forhold*. Det skete i betænkning 1564/2017 og den deraf følgende trossamfundslov fra december 2017.

#### *Imam-lovgivningen 2016*

Mens trossamfundsudvalget arbejdede, eksploderede den politiske debat om trossamfundenes forhold imidlertid i foråret 2016. Baggrunden var en række tv-optagelser med skjult kamera, *Moskeerne bag sløret*, vist på tv2 i februar og marts 2016. Optagelserne blev kritiseret for at være forvredne og manipulerende (Suhr et al., 2017), men undersøgeren bag optagelserne forsvarede sig: imamer, der i ly af den danske frihedslovgivning fremmede undertrykkelse, særligt af kvinder, i religionens navn, udgør efter hendes opfattelse et reelt problem i Danmark (Magaard, 2017).

Det politiske Danmark fæstede lid til, at der var reelle problemer i et relativt lukket moské-miljø, at der måtte handles. Der blev indledt politiske forhandlinger om krav til trossamfund mv. som forudsætning for

at modtage direkte og indirekte offentlig støtte og legitimitet. Den daværende kirke- og kulturminister Bertel Haarder formulerede den politiske følelse ganske præcist, da han gav udtryk for, at 'vi ønsker ikke at være til grin for vores egne penge'. Dermed blev en række af initiativerne i den såkaldte *imam-pakke* fra 31. maj 2016 (bilag 5 til 5.8) omsat til regulering af forudsætninger for at religiøse aktører kan modtage (indirekte) offentlig økonomisk støtte.

### *Folkeoplysningsloven*

Tilskudskravene til folkeoplysende foreninger blev strammet, så:

foreninger hvis formål og adfærd modarbejder og underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder religionsfrihed, yringsfrihed, forbud mod diskrimination, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed, ikke kan modtage tilskud eller få stillet lokaler til rådighed efter loven (jf. bilag 5.1).

Reglerne blev gennemført med lov nr. 1553 af 13 december 2016.

### *Friskoleloven*

I friskolelovgivningen kom der øget fokus på kravet om, at friskoler sørger for demokratisk dannelse af eleverne og tilsynet blev styrket på forskellig vis (jf. bilag 5.2.). Reglerne blev gennemført med lov nr. 1563 af 13 december 2016. Friskoleloven stiller nu (§ 1, stk. 2, 2. pkt.) et skærpet, såkaldt *demokratikrav*, formuleret som følger:

Skolerne skal efter deres formål og i hele deres virke forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes demokratiske dannelse og deres kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene.

Lovgivningen førte til kritik af, om kravene til friskolernes evne til at sikre elevernes demokratiske dannelse ville komme til at ligge ud over, hvad der kræves af folkeskolen. Endvidere blev der stillet spørgsmålstejn ved, hvorvidt staten kan stille krav til andet end friskoleundervisningens faglige

resultater, baseret på uddannelsen, altså om staten (også) har ret til at stille krav til den dannelse, der finder sted i friskolerne.

Baggrunden for diskussionen er, at grundlovens § 76 alene kræver, at den frie undervisning, givet af forældre eller frie skoler, skal 'stå mål med' folkeskolens undervisning.

Nyere forfatningsretlig teori har imidlertid understreget, at forældrenes ret til at fritage børnene fra folkeskolens undervisning godt kan blive mødt med krav til resultaterne, ikke alene af den frie uddannelse, men også af friskolernes og forældrenes indsats mht dannelse (Rytter, 2016, s 233). Det understreges nu, at det offentlige kan føre kontrol og tilsyn med den private undervisning, også i et vist omfang i form af forhåndskontrol (Rytter, 2016, s 233ff). Det fastslås endvidere, at de offentlige økonomiske tilskud til friskolerne ikke er en forpligtelse for staten, der følger af grl. § 76 (Rytter, 2016, s 236). Og endelig anføres, at det heraf skulle følge,

for det første, at det principielt står lovgiver frit at reducere det offentlige tilskud til frie grundskoler eller endog helt at afskaffe en eksisterende tilskudsordning. ... - for det andet, at lovgiver – i det omfang man ønsker fortsat at yde offentligt tilskud til private undervisningstilbud – kan stille betingelser for modtagelse af statstilskud, som går videre end kravet i grl § 76, 2. pkt. om at sikre en 'undervisning, der kan stå mål med [folkeskolens], herunder krav til undervisningsformer og de grundholdninger, som skal præge undervisningen. Tilsvarende vil retten til statstilskud kunne gøres betinget af en videregående kontrol... (Rytter, 2016, s 236).

Senere anføres, at "Lovgivningsmagten må dog principielt også kunne stille særlige krav til private skoler (som betingelse for disses modtagelse af statstilskud), som ikke stilles til folkeskolen." (Rytter, 2016, s 237).<sup>2</sup>

Ifølge en sådan forfatningsretlig 'noget-for-noget'-teori kan staten, om jeg så må sige, købe sig ud af grundlovens rammer. Konsekvensen vil kunne blive, at friskolerne må vælge mellem økonomisk tilskud og grundlovens beskyttelse.

---

2. Artiklen i Juristen 2016 bygger på et notat, udarbejdet af professor Jens Elo Rytter for Dansk Friskoleforening. Notatet findes på foreningens hjemmeside. Notatet blev præsenteret ved et seminar 5. oktober 2016 på Christiansborg, hvor jeg bidrog med kritiske kommentarer, der afspejles ovenfor.

Trossamfundsloven hviler delvist på en tilsvarende retsopfattelse, idet

spørgsmålet om meddelelse eller nægtelse af anerkendelse ikke i sig selv anses for at vedrøre grænser for eller indgreb i den forfatnings- eller konventionsbeskyttede kollektive religionsfrihed. Dog indebærer reglerne om forbud mod diskrimination på grund af religion, at adgang til anerkendelse skal administreres neutralt, også i forhold til trossamfundets lære, under iagttagelse af lighedsgrundsætninger. (Esdahl og Gammeltoft-Hansen, 2019, s. 23 f.).

I sin yderste konsekvens ville en sådan forståelse kunne indebære, at der i forbindelse med anerkendelse af trossamfund med henblik på opnåelse af vielsebemyndigelse, fradragsret mv. ville kunne stilles krav til trossamfund, der ligger ud over de rammer, som fremgår af grundlovens § 67.

Som trossamfundsloven af 2017 er udformet, er dette dog ikke tilfældet i dag, jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 3.

#### *Tilsyn og dekorum-regler*

Imam-pakkens aftaler om tilsyn med trossamfund, om fratagelse af vielsebemyndigelse, om dekorum-regler mv. (bilag 5.3) samt om deltagelse i et obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre (bilag 5.4.) dannede i første omgang grundlag for ændringer i ægteskabsloven.

Disse regler er siden overført til trossamfundslovens kapitler 5 og 6, ligesom de har dannet grundlag for supplerende bekendtgørelser (jf. Esdahl og Gammeltoft-Hansen, 2019).

#### *Ligningslovens regler*

Et enighedspapir om initiativer vedrørende godkendelse af trossamfund efter ligningslovens §§ 8a og 12 (bilag 5.5.) har ført til, at det er en forudsætning for, at trossamfund kan få ligningsmæssig godkendelse på grundlag af deres religiøse identitet, at de samtidig lever op til nærmere regler om demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, jf. ovenfor om krav til friskolerne og 'noget-for-noget'-teorien.

Ligningsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1656 af 19. december 2018) opstiller i § 1 således nu som generel betingelse for at få fradragsret, at organisationerne *ved deres formål eller adfærd ikke modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.*

Trossamfund, der ønsker fradragsret på grundlag af deres religiøse identitet, skal således nu dels være anerkendte og dels opfylde dette supplerende demokratikrav (jf. Esdahl og Gammeltoft-Hansen, 2019, s. 113 ff.).

*Udenlandske forkyndere, kriminalisering af religiøs oplæring*

Et enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere (bilag 5.6.) er gennemført ved lov nr. 1743 af 27. december 2016 som en ændring af udlændingeloven.

Samtidig er et enighedspapir om kriminalisering af udtrykkelig billiggelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring (bilag 5.7.) vedtaget gennem en ændring af straffeloven ved lov nr. 1723 af 27. december 2016.

Særligt den sidstnævnte lovændring har ført til kritik. Fra nogle sider kritik for den indskrænkning af ytringsfriheden som sådan, der er tale om. Mest omfattende er kritikken af, at den type ytringer, der hermed kriminaliseres, ville kunne udtales frit i sekulære eller politiske miljøer, mens de samme ytringer anses for så farlige, at de skal kriminaliseres, hvis de fremstår som led i en religiøs oplæring.

Der er tale om en klar omtolkning af diskriminationsforbuddet i grl. § 70:

Ingen kan på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

Lovgivningsmagten har i den forbindelse lagt vægt på ordet 'sin' og argumenteret for, at bestemmelsen alene forbyder individuel forskelsbehandling pgra 'sin' religion, mens det skulle være tilladt at diskriminere på grundlag af religion, blot alle religiøse diskrimineres på lige vilkår.

Denne retsopfattelse fremgår af Justitsministeriets svar af 9. juni 2016 på spørgsmål nr. 622 (alm. del) fra Folketingets udlændinge-, integrations- og boligudvalg. Svaret, der er helt centralt for forståelsen af lovgivningsmagtens aktuelle tolkning af grundloven, er optrykt i denne antologi (bilag 5.8).



*Religionsretlig lovgivning 2017-19*

Folketinget har i de efterfølgende folketingsår vedtaget religionsretlige regler, der tidligere har været afvist. En forståelse af, at imampakken og de dermed sammenhængende ændrede tolkninger af grundloven har brudt isen, er nærliggende. Andre forhold gør sig imidlertid (også) gældende.

*Forbud mod også religiøs tildækning i det offentlige rum*

Burka-forbuddet trådte i kraft den 1. august 2018, jf. lov nr. 717 af 8. juni 2018 om ændring af straffeloven (tildækningsforbud). I antologien her er lovforslaget optrykt (i bilag 7). Bemærkningerne til lovforslaget redegør meget klart for formålet med lovændringen.

Der var allerede for en årrække siden gennemført et forbud mod brug af masker i det offentlige rum ved demonstrationer mv. Dengang blev religiøs klædedragt med henvisning til religionsfriheden anset for at være fritaget for forbuddet. På Det Konservative Folkepartis sommergruppemøde i 2010 foreslog den nyblevne konservative folketingsmand, Naser Khader, at der også gennemførtes et burka-forbud. Justitsministeriet fastholdt, at religiøs klædedragt er omfattet af religionsfrihed, og at der ikke var grundlag for at gennemføre en indskrænkning af denne del af religionsfriheden. I stedet udsendte regeringen i 2010 en pragmatisk redegørelse i form af klargøring af, at religiøse argumenter ikke kan fritage for f.eks. at vise sit ansigt ved paskrav, ved visning af billetter, som børnepasser i dagpleje mv. (jf. Christoffersen, 2013, der detaljeret redegør for den daværende regulering). Denne pragmatiske tilgang blev i en international forskningsoversigt nævnt som et godt eksempel til europæisk efterfølgelse (Ferrari, 2013).

Imidlertid blev en fransk lov om forbud mod at bære burka i det offentlige rum accepteret af den europæiske menneskerettighedsdomstol med henvisning til behovet for at styrke sammenhængskraften ved (udtryk med brug af en dansk fædrelandssang) ‘at kæmpe med åben pande’. På grundlag af denne dom blev der også i Danmark vedtaget forbud mod at være tildækket i det offentlige rum – en lov, der i praksis og med de anførte undtagelser først og fremmest er rettet mod religiøs beklædning. Bemærkningerne til lovforslaget er således en øvelse i at formulere sig, så man fremsætter en generel regel, samtidig med at den er rettet mod en specifik befolkningsgruppe.

*Grundlovsceremoni med obligatorisk håndtryk*

I december 2018 blev en grundlovsceremoni indført ved lov (bilag 8). Grundlovsceremonien er sidste led i opnåelse af dansk statsborgerskab. Ceremonien skal afholdes på kommunernes foranledning, og den indeholder bl.a. et obligatorisk håndtryk til den, der på statens vegne tildeler statsborgerskabet.

Der var protester over det obligatoriske håndtryk, der af mange observatører blev opfattet som problematisk for mennesker, der af religiøse grunde ikke ønsker at give håndtryk, herunder ikke ønsker at give håndtryk på tværs af køn.

Af lovforslagets bemærkninger (der ikke er optrykt i bilaget), fremgår, at:

Det er således udtryk for en grundlæggende dansk værdi og kultur-norm, at man udviser respekt, når man møder hinanden, herunder myndighedsrepræsentanter ved offentlige ceremonier, ved at udveksle håndtryk med hinanden. Det er således efter regeringens opfattelse ikke foreneligt med grundlæggende danske værdier eller respekten for vores fællesskab og kulturnormer hvis en ansøger om dansk indfødsret ved naturalisation under en grundlovsceremoni afviser at give hånd til repræsentanter fra kommunen (L 80 2018-19, 1. samling, som fremsat, bemærkninger til lovforslaget, pkt. 1).

I debatten i forbindelse med lovforslagets fremsættelse blev det anført, at det i folkekirken synes at være tilladt af religiøse grunde at undlade håndtryk på tværs af køn (eller mere specifikt: til kvindelige præster).

Det er imidlertid en misforståelse. Det er ikke, og har aldrig været, tilladt i folkekirken at undlade at give hånd til den myndighedsperson, der (parallelt med meddelelse af statsborgerskab) meddeler f.eks. ordinationen. En præste- eller bispekandidat skal således som led i det fastlagte ritual give hånd til den ordinerende biskop, uanset dennes køn.

Der har tidligere været ønsker om at indføre såkaldte 'sær-ordinationer', hvor mænd alene blev mødt af mænd i ordinationsforløbet. Sådanne krav blev senest afvist for ca. 10 år siden i Viborg stift. Da ligebehandlingslovgivningen generelt gælder i folkekirken (bortset fra en meget specifik hjemmel til, at et menighedsråd ved indstilling af en præstekandidat til fremtidigt virke i sognet af teologiske grunde kan lægge vægt på køn, jf. Christoffersen, 2019 a), vil det ikke være lovligt at (gen-)indføre sådanne

særordinationer eller på anden vis skelne på grundlag af køn i den samlede ordinations-ceremoni (jf. Christoffersen 2019 b).

*Obligatorisk oplæring i jul og påske i vuggestue-alderen*

Som led i den såkaldte ghettoplan blev der ved lov nr. 1529 af 18. december 2018 indført obligatoriske læringstilbud til de børn fra udsatte boligområder (ghetto'er), der efter det fyldte 1 år ikke er indskrevet i daginstitution. Formålet er at styrke børnenes dansksproglige kompetencer og generelle læringsparathed og at introducere børnene til danske traditioner, normer og værdier (aftalen om det obligatoriske læringstilbud er optrykt som bilag 9).

Det fremgår af aftalen, at introduktionen til danske traditioner, normer og værdier skal indeholde introduktion til "danske traditioner og højtider i forbindelse med fx jul, påske, grundlovsdag, fødselsdage og fastelavn, samt demokratiske normer og værdier". Her henvises endvidere til ligeværd mellem drenge og piger mv. I lovforslagets bemærkninger, der er bindende for reglernes gennemførelse, anføres, at det pædagogiske personale således

*vil kunne* introducere børnene til traditioner og højtider i forbindelse med f.eks. jul, påske, grundlovsdag, fødselsdag og fastelavn samt demokratiske normer og værdier. I forhold til sidstnævnte vil personalet f.eks. kunne understøtte respekt og ligeværd mellem køn i legen og introducere børnene til aktiviteter, hvor de oplever, at der lyttes til andres synspunkter, ligesom der inddrages et børneperspektiv, så børnene oplever at have indflydelse på de aktiviteter, som foregår i dagligdagen.

Dagtilbudsloven giver (i respekt af skolefriheden i grundloven) mulighed for, at forældrene kan vælge selv at gennemføre en indsats, der lever op til det overordnede formål med det obligatoriske dagtilbud. Her anvendes imidlertid begreber om, hvad forældrene i så fald vil *skulle*.

Forældrene *vil* i den forbindelse endvidere *skulle* sikre at barnet introduceres til danske traditioner og højtider i forbindelse med f.eks. jul, påske, grundlovsdag, fødselsdage og fastelavn samt demokratiske normer og værdier. Der kan f.eks. være tale om, at forældrene sikrer, at barnet oplever at have medbestemmelse etc.

Endelig fremgår det, at hvis det kommunale tilsyn

vrderer, at forældrenes indsats ikke står mål med det obligatoriske læringstilbud, vil barnet skulle optages i det obligatoriske læringstilbud. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, ... hvis forældrene ikke giver barnet kendskab til danske traditioner i forbindelse med f.eks. jul, påske og fastelavn. (L 7, 2018-19).

Der er ikke, hverken i aftaleteksten eller i lovforslagets bemærkninger, nogen overvejelse om forholdet til religionsfrihed.

Det amerikanske udenrigsministerium anfører i sin årlige rapport om religionsfrihed i bl.a. Danmark (bilag 13), at der vil være tale om “mandatory religious teaching on Christmas and Easter”. Det er nok ikke meningen, at der skal gives religiøs undervisning i påske og jul. Meningen er formentlig at redegøre for indholdet i og baggrunden for de fælles offentlige helligdage i Danmark. Det havde imidlertid tjent formålet, dersom man i det mindste havde gjort sig nogle overvejelser af religionsretlig karakter – f.eks. er der jo frihed til at være Jehovas Vidne i Danmark, en religiøs gruppe, der ikke markerer fødselsdage. Denne frihed må respekteres, også i de obligatoriske læringstilbud for småbørn i såkaldte ghettoområder. Alligevel er der i lovforslagets bemærkninger, gennemgangen af lovens grundlovmæssige og menneskeretlige kontekst, ingen diskussion af forholdet til religionsfrihed.

Konsekvensen af manglende deltagelse i det obligatoriske læringstilbud er, ifølge loven, bl.a., at børnefamilieydelsen standses. På den baggrund vil det, med den i forhold til både trossamfundsloven og friskoleloven indførte tankegang, kunne anføres, at forældre, der ønsker at følge deres religionsfrihed og ikke ønsker at deltage i det obligatoriske læringstilbud, jo ‘blot’ mister en økonomisk ydelse, men bortset derfra i øvrigt har den ønskede frihed. Også her forekommer det, at staten forsøger at ‘købe’ sig ud af grundlovens beskyttelse af de grundlæggende frihedsrettigheder.

### *Religiøs praksis som psykisk vold*

Lovgivningsmagtens opfattelse af, at religionsudøvelse kan være problematisk, er senest kommet til udtryk i den vedtagne lov om kriminaliseringen af *psykisk vold*. Kriminaliseringen blev gennemført ved lov nr. 329 af 30. marts 2019.

I folketingsudvalgets betænkning over lovforslaget (optrykt som bilag 10) anføres det, at “eksempelvis gentagne tilfælde af *dæmonuddrivelse* på

mindreårige, mentalt handicappede m.v. – eller disses overværelse heraf – efter omstændighederne vil kunne blive betragtet som psykisk vold”. Denne bemærkning har ifølge presseforlydender udløst ansøgning om religiøst begrundet asyl i USA fra en dansk statsborger, som praktiserer dæmonuddrivelse.

Betydningen af folketingsudvalgets bemærkning, der er fremsat af hele udvalget under overskriften ‘politiske bemærkninger’, står i skrivende stund uklart.

### *Borgerforslag om kriminalisering af religiøs omskæring*

Ud over de nævnte vedtagne lovforslag har Folketinget i perioden førstebehandlet et borgerforslag om indførelse af en mindstealder for ikke sundhedsbetinget omskæring af børn (beslutningsforslaget er optrykt som bilag 11.1). Borgerforslag kræver over 50.000 underskrifter for at blive behandlet i Folketinget. Derudover kræves – naturligvis – at borgerforslag ikke efter deres indhold er i strid med grundloven.

Dette borgerforslag, der i givet fald vil gøre et centralt ritual i den jødiske religiøse praksis ulovligt, har været igennem omfattende offentlig debat. Det jødiske trossamfund har i den forbindelse bl.a. peget på, at der er tale om et ritual, der har været anset for lovligt igennem hele den mere end 400-årige jødiske historie i Danmark og herunder også har været godkendt i forbindelse med, at jøder fra 1814 fik statsborgerskab i Danmark. Ritualer har ikke været anset for at være omfattet af grundlovens mulighed for indskrænkninger i religionsudøvelsen (grl. § 67, andet led om ‘sædeligheden og den offentlige orden’), og det har ikke ved vedtagelsen eller implementeringen af børnekonventionen været anset for at være omfattet af denne.

Spørgsmålet om forbud mod drengesomskæring blev ganske omfattende behandlet i folketingssamlingen 2017-18. Udgangspunktet var en forespørgsel fra to medlemmer af Socialistisk Folkeparti. Forud for behandling af forespørgselsdebatten blev der fra folketingets social- og sundhedsudvalg stillet en lang række spørgsmål af sundhedsretlig og børneretlig karakter, samt enkelte religionsretlige spørgsmål, herunder om relationen mellem drengesomskæring og medlemskab af Det Jødiske Samfund i Danmark.

I folketingssamlingen 2017-18 blev drøftelserne af spørgsmålet om forbud mod drengesomskæring afsluttet ved, at regeringen efter et lukket samråd om sagen fik flertal for en beslutning i folketingsalen af følgende ordlyd:

Folketinget konstaterer, at debatten om rituel omskæring af drengebørn er kompleks, og at der er mange vigtige hensyn, der skal afvejes. Folketinget opfordrer regeringen til at indlede dialog med de berørte trossamfund om, hvorledes man i samarbejde kan arbejde for at skærpe registreringen, kontrollere og regulere omskæring af drenge under 18 år, når indgrebet ikke er medicinsk begrundet. Sluttelig opfordrer Folketinget til at bede Styrelsen for Patientsikkerhed om at opdatere den faglige vejledning om omskæring af drenge.

Et modstående beslutningsforslag fik ikke flertal. Det lød som følger:

Folketinget mener, det er vigtigt, at man respekterer børn og unges ret til ukrænkelighed og ret til egen krop, hvorfor man er enig om at arbejde for en aldersgrænse for ikkemedicinsk omskæring af drenge. Folketinget opfordrer samtidigt regeringen til at igangsætte en informationsindsats for at mindske ikkemedicinsk drengeomskæring.

Det skal nævnes, at afstemningen splittede Folketinget på tværs af flere partier.

Efter denne afstemning var det klart, at borgerforslaget i næste folketingssamling blev fremsat først og fremmest for, at det skulle komme frem i folketingsalen. Forslaget er da også bortfaldet uden at være kommet til anden behandling i folketingsperioden.

### *Nytolkning af grundlovens bestemmelser om religionsfrihed*

Bemærkelsesværdigt er imidlertid, at Folketingets lovsekretariat i september 2018 udarbejdede et notat om, at borgerforslaget ikke var i strid med grundlovens beskyttelse af religionsfrihed (og derfor kunne komme til behandling i Folketinget).

Af notatet (der er optrykt som bilag 11.2) fremgår, at det i første omgang er Folketinget, der tolker bemærkningerne om 'sædeligheden og den offentlige orden' i grundlovens § 67.

Som forudsætning for, at et forbud mod (drenge)omskæring kan gennemføres, anføres (alene), at lovforslaget ikke må fremstå som "begrundet i en afstandtagen fra den pågældende trosretning". Der henvises i den forbindelse til et tidligere folketingsvar fra Justitsministeriet, hvorefter "lovgivningsmagten må i den forbindelse antages at være overladt et vidt

skøn”. Justitsministeriet anfører videre, at “Det kan dog ikke udelukkes, at der konkret vil kunne være et sådant misforhold mellem de forfulgte interesser og indgrebets betydning for borgernes gudsyndelse, at også en sådan lovgivning vil kunne være i strid med grundlovens § 67”.

Denne meget vidtgående kompetence for lovgivningsmagten til gennem lovgivning at fortolke grundlovens § 67, andet led (om indgreb begrundet i ‘sædeligheden og den offentlige orden’), er hævdet i nyere statsretlig teori, der generelt i betingelsen (alene) vil indlægge en formel betragtning om, at begrænsninger skal vedtages ved lov (og altså ikke administrativt).

Andre har heroverfor peget på, at grundlovens § 67 må tolkes i overensstemmelse med den Europæiske Menneskerettighedskonvention, art 9, stk. 2, således at en evt. lovgivningsmæssig indgriben i religionsfriheden skal være begrundet i bestemte hensyn til nærmere opregnede forhold (herunder sundhed og sædelighed), ligesom indgrebet skal være nødvendigt (væsentligt) af hensyn til at opnå den ønskede beskyttelse af andre hensyn, og proportionalt i forhold til det indgreb, der gøres i religionsfriheden.

Følges denne tolkning, er det således ikke tilstrækkeligt, at et folketingsflertal finder, at en religiøs praksis i nutiden må anses for at stride mod sædeligheden og den offentlige orden. Der skal mere til, for at forbyde en religiøs praksis, nemlig dokumentation af legitimt hensyn, væsentlighed og proportionalitet.

#### *Trossamfundsloven og religionsfrihedens materielle kerne*

Denne materielle kerne i religionsfriheden udtrykkes også i den kommenterede trossamfundslov. Her nævnes grænserne for lovgivningsmagten på religionsfrihedsområdet ved at gentage betingelserne om hensyn til proportionalitet og væsentlighed som forudsætning for lovgivning (Esdahl og Gammeltoft-Hansen, 2019, s. 32).

Retlige rammer for religionsudøvelse i Danmark har endvidere været genstand for *international interesse*.

#### *FN observatør for religionsfrihed i Danmark*

Således aflagde FN’s (daværende) særlige observatør for religionsfrihed, professor Heiner Bielefeldt, i foråret 2016 besøg i Danmark og redegjorde i sin efterfølgende rapport af 28. december 2016 for sin opfattelse af forholdene for religionsudøvelse i Danmark. Det er fundet væsentligt at

optrykke Bielefeldts rapport i sin helhed (se bilag 12), da rapporten ikke er let tilgængelig, og da den er diskuteret i et par af antologiens artikler.

*Danmark i det amerikanske udenrigsministeriums rapport om religionsfrihed*

Det amerikanske udenrigsministerium udsender årligt rapporter om religionsfriheden i en række lande verden over. Det er usædvanligt, at der i rapporten for 2018 er kritiske bemærkninger om retstilstanden i Danmark. Relevansen af rapporten fremgår forud. Af denne grund er rapporten optaget i antologiens bilag (se bilag 13).

*Religionsfrihed i den europæiske menneskerettighedskonvention*

Endelig har Danmark selv, som led i formandskabet for Europarådet, bidraget aktivt til en tilpasning af kompetencen for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på bl.a. religionsområdet. Den nye Københavns-erklæring fra april 2018 er optrykt i antologien (bilag 14). Et af formålene med erklæringen er at opnå yderligere subsidiaritet, så medlemslandene kan vælge forskellige modeller for beskyttelse af bl.a. religionsfrihed uden indblanding fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Særligt for så vidt angår art. 8-11 (dvs. herunder art. 9 om religionsfrihed) understreger erklæringen i pkt. 28, at når de lokale domstole har afbalanceret forskellige modstående hensyn i overensstemmelse med kriterier, udformet af Den Europæiske Menneskerets Domstol (EMD), så skal EMD ikke omgøre denne afvejning i en efterfølgende dom – medmindre der er helt overbevisende argumenter for at gøre det.

Denne bestemmelse indebærer, at det bliver vanskeligere at rejse sager om religionsfrihed ved EMD – ikke mindst fra effektive og i den forstand velfungerende jurisdiktioner som den danske.

*Religionsfrihed er en frihedsrettighed*

På baggrund af disse udviklinger forekommer det helt centralt, at det også i den juridiske teori fastholdes, at religionsfrihed efter grundlovens § 67 udgør en egentlig, materiel retlig grænse for, hvad lovgivningsmagten kan regulere.

Udgangspunktet er religionsfrihed. At religionsfriheden af lovgivningsmagten kan indskrænkes af hensyn til 'sædeligheden og den offentlige orden', dvs. i situationer hvor en indskrænkning er nødvendig/væsentlig



og proportional i forhold til et modstående hensyn, må ikke benyttes som grundlag for lovgivningsmæssig regulering uanset modstrid med religionsudøvelse.

Udgangspunktet er ikke en omnipotent lovgivningsmagt, der egenhændigt fastlægger indhold og rammer i religionsudøvelsen. Udgangspunktet er religionsfrihed.

## 2. Artiklerne i kirkeretsantologi 2019

I den første artikel i antologien redegør formanden for det udvalg, der udarbejdede betænkningen bag trossamfundsloven, Hans Gammeltoft-Hansen, for både det endelige lovresultat og for mindretalspositionen i betænkningen. Peter Lodberg redegør for mindretalspositionens kulturteoretiske baggrund.

Jens Elo Rytter redegør for det retlige grundlag for det hidtidige udvalgsarbejde, forståelsen af grundlovens § 69 såvel som flertalspositionen i udvalgsbetænkningen – der altså ikke blev fulgt i lovforslaget og den vedtagne lov

Margit Warburg, der var ophavskvinde til det tidligere godkendelsessystem og som var medlem af det daværende godkendelsesudvalg i stort set hele dets levetid samt tillige af det lovforberedende udvalg, redegør for det hidtidige udvalgs praksis og særligt for kravet om demokratiske rammer i trossamfundene.

Hovedpunktet, der delte udvalget i et mindretal og et flertal, drejede sig om, hvorvidt staten som forudsætning for godkendelse af vielsebemyndigelse og adgang til (indirekte) økonomisk støtte fra staten skulle stille krav om, at trossamfundene har en foreningsbaseret, sekulær organisation, hvor mænd og kvinder ligebehandles med hensyn til valgret, valgbarhed mv. Dette punkt drejede sig således ikke om trossamfundenes religiøse organisation (det gejstlige hierarki). Bettina Lemann Kristiansen, der også var medlem af det lovforberedende udvalg, bidrager med en retssociologisk analyse af ligebehandling som konflikt punkt i det religiøse felt.

Trossamfundenes holdning til betænkning og lov, som den foreligger, redegøres der for af Ebbe Holm og Bent Hylleberg (Baptistkirken i Danmark), af biskop Czeslaw Kozon (Den Katolske Kirke i Danmark), og af Jonathan Harmat, der redegør for den respons, Det Jødiske Samfund har

givet trossamfundsloven. Niels Valdemar Vinding redegør for kritikken fra islamiske trossamfund<sup>3</sup> af de krav, der blev stillet også i det tidligere godkendelsessystem.

Endelig belyses trossamfundsloven fra internationalt menneskeretligt perspektiv af Eva Maria Lassen og fra politisk filosofisk perspektiv af Sune Lægaard.

Antologien præsenterer dernæst tre analyser af den nylige afskaffelse af blasfemibestemmelsen i straffeloven. Blasfemibestemmelserne i dansk ret blev ophævet ved en ændring af straffeloven den 29. marts 2017. I de her optrykte artikler bliver baggrunden for diskussionen om blasfemi-bestemmelsen tegnet op, ligesom der gøres teologisk og retlig status over forholdet mellem beskyttelse og ytringer i det religiøse felt. Bidragyderne er Sten Schaumburg-Müller, Kristine Garde og Niels Henrik Gregersen.

### 3. Temaer og bidrag fra kirkeretsantologi 2019

Det afspejles i artiklerne i denne antologi, at trossamfundsloven straks har opnået en bemærkelsesværdig *legitimitet* inden for det religionsretlige felt. I hvert fald bakker bidragyderne i bogen – der alle er centrale kommentatorer i det religionsretlige felt – alle op om loven. Der er ikke mange kritiske røster, hvilket i sig selv tyder på, at den politiske løsning, der blev fundet, skabte en vis lettelse. Samtidig udfylder loven, med Warburgs ord, “de lovgivningsmæssige lakuner”. Og behovet for ikke længere at bygge reguleringen på tidligere administrativ praksis, men på et klart og gennemskeligt lovgrundlag, synes der, på trods af tøven i flere af artiklerne, at være en almen accept af.

Den generelle opbakning bag loven fra det religionsretlige felt har muligvis sammenhæng med en udbredt følelse af, at det kunne være gået

---

3. I modsætning til de øvrige bidragydere i denne del af antologien er Vinding ikke repræsentant for det islamiske miljø i Danmark, men forsker i dette miljø. Forud for henvendelsen til Vinding havde redaktionen rettet henvendelse til adskillige af de personer, der også har indgået i den demokratiske proces bag loven. Ingen af dem ønskede imidlertid at stå frem og bidrage med en artikel til denne antologi. Vi er derfor meget taknemmelige for, at Vinding, på grundlag af sin omfattende udforskning af netop disse temaer, har bidraget med denne artikel, ligesom han også tidligere har redegjort for sin forskning i selskabets regi.

meget værre. Som det er fremgået af gennemgangen ovenfor af den øvrige, religionsretligt relevante lovgivning i perioden 2014-2019, har der generelt i lovgivningen – senest i ændringen af dagtilbudsloven – været indført et *demokrati-kriterium*. Dette kriterium er også indført for trossamfundene på lige fod med øvrige almenvælgørende organisationer som en forudsætning for at søge godkendelse efter ligningslovens § 8A og 12, dvs. som en forudsætning for adgang til indirekte økonomiske støtte.

Derimod er der ikke indført nogen krav til trossamfundenes normer og adfærd som forudsætning for anerkendelse som trossamfund og dermed vielsesbemyndigelse.

Hertil kommer, at det krav, der var stillet i tidligere administrativ praksis om, at trossamfundene som forudsætning for anerkendelse og vielsesbemyndigelse skulle ligebehandle mænd og kvinder i den ikke-religiøse del af deres organisation, endog er blevet afskaffet med loven om trossamfund.

Kirkeministeren henviste ved fremsættelsen af lovforslaget til et hensyn til den katolske kirke. Der er imidlertid intet i katolsk kirkeret, der hindrer et statsligt krav om ligebehandling af mænd og kvinder i den økonomiske og administrative organisation. Der er således snarere tale om et overordnet hensyn til at sikre et frirum for trossamfundene fra statslig, normativ styring.

Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at trossamfundene, trossamfundsudvalgets mindretal og den daværende regering har været parate til at give køb på et krav om ligebehandling for at sikre dette frirum. Eller anderledes udtrykt: det er bemærkelsesværdigt, at aktørerne på det religionsretlige område er parat til at stille sig frem som repræsenterende et felt, der af normative grunde ønsker at forskelsbehandle mænd og kvinder. Også selv om formålet muligvis er at sikre det større gode: frihed fra en måske overhåndtagende indgribende statslig styring.

Ligeledes bemærkelsesværdigt er det, at hverken trossamfundsloven eller artiklerne i denne bog diskuterer det begreb, som blev en hovedoverskrift under forhandlingerne om imam-pakken: opgør med *religiøse retlige parallel-samfund*.

Trossamfundsloven slår fast, at trossamfund her i landet frit kan dannes med ethvert *lovligt* formål, jf. trossamfundslovens § 2. Denne og de øvrige bestemmelser i lovens kapitel 2 gælder for alle trossamfund, uanset om de søger anerkendelse eller ej. Bestemmelserne har, som det anføres i den kommenterede trossamfundslov, “i vidt omfang konstaterende karakter”,

dvs. der er tale om en omskrivning af den aktuelle forståelse af grundlovens og menneskerettighedernes sikring af religionsfrihed. Videre anføres i trossamfundslovens § 3, at trossamfund har ret til at udøve sin religion, ... såfremt der ikke herved opfordres til eller foretages noget, der strider mod bestemmelser fastsat ved lov eller i medfør af lov.

Begge bestemmelser stiller stærke krav til lovgiver om at respektere, at der her i landet er en egentlig, forudgående religionsfrihed, som lovgiver alene kan begrænse eller regulere, men ikke tømme for mening ved lovgivning.

Den kommenterede trossamfundslov understøtter denne hukommelse hos lovgiver ved at anføre, at *Formuleringen af § 3 åbner således ikke for muligheder for lovgiver i retning af alene gennem lovvedtagelse at foretage en hvilken som helst begrænsning af religionsudøvelsen.* (Esdahl og Gammeltoft-Hansen, 2019, kommentar til trossamfundslovens § 3). Bemærkningen indebærer, at en regulering af religionsfriheden skal være nødvendig i forhold til visse almene og individuelle hensyn, der klart er opregnet i grundlov og menneskerettigheder, ligesom et indgreb skal være proportionalt.

Når samtlige observatører synes at støtte op om trossamfundsloven, også på dette punkt, hviler denne legitimering af loven formentlig på præcis denne forudsætning om, at lovgiver holder sig inden for og ikke omtolker grundlovens rammer. Hertil kommer, som nævnt, at det kan være med tilfredshed, at de religiøse observatører konstaterer, at trossamfundsloven *ikke* diskuterer parallelle religiøse retssamfund. Ingen har med trossamfundsloven problematiseret, at f.eks. kanonisk ret findes i Danmark eller at Metodistkirken lever op til den internationale metodistkirkes regler (jf. Christoffersen, 2019) – så længe disse regler ikke er i strid med dansk ret.

At *dansk ret har overhånd*, slår særligt tydeligt igennem i trossamfundslovens regler om vielsesbemyndigelse. Her følger det af trossamfundslovens § 15, stk. 5, at trossamfundenes ritualer eller praksis ikke må indeholde betingelser, der er i strid med dansk ret (jf. Esdahl og Gammeltoft-Hansen, 2019, kommentar til § 15, stk. 5). Også de nye dekorum-bestemmelser i trossamfundslovens § 16 og reglerne om et obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre (trossamfundslovens § 17) bygger på samme forudsætning om, at der ikke må praktiseres på en måde, der giver grundlag til at antage, at andet end dansk ret gælder for de ægteskaber, den vielsesbemyndigede forretter.

Kravet om *kurset*, ikke alene i dansk familieret, men også i frihed og folkestyre, har givet anledning til nogen kritik i offentligheden efterfølgende,

ikke alene pga. brugerbetalingen, men særligt fordi det måske er præcis her, at imam-pakkens og den øvrige lovgivnings generelle demokrati-krav stikker frem. På den anden side er det også præcis ved ægteskabsindgåelsen, at der skal ske en kobling af dansk ret og religiøst prægede retstraditioner og retsopfattelser. Et vel tilrettelagt kursusforløb som grundlag herfor kan næppe skade. Kun må det naturligvis sikres, at også de kommunale vielsesforrettere, såvel som præster i folkekirken – de sidste er med henvisning til forløbet på pastoralseminaret direkte undtaget fra kursuskravet, mens de første end ikke er nævnt – faktisk får en undervisning, der står mål med det, der nu kræves af vielsesforrettere i de øvrige trossamfund.

Et tredje gennemgående tema i artiklerne i denne antologi er en diskussion af kravene til *klarhed og gennemsigtighed i den økonomiske organisation* i trossamfundene.

Det er indlysende, at disse krav har praktiske konsekvenser, ikke blot i store, men også i små trossamfund, der måske – ligesom andre små civilsamfundsorganisationer – kan have praktisk vanskeligt ved at leve op til kravene.

Det har også været fremført, at kravet om gennemsigtighed for donationer på over 20.000 kr. – der også er parallelt til tilsvarende krav andre steder i civilsamfunds-Danmark – kan påvirke trossamfundenes økonomi negativt. Det skal i den forbindelse understreges, at kravet ikke stilles til donationer fra enkeltpersoner, da et sådant krav ville kunne afdække enkeltpersoners religiøse overbevisning. Der er altså alene tale om, at trossamfund skal navngive virksomheder mv., hvis donationen er over 20.000 kr. Formålet er at undgå hvidvask såvel som at undgå især udenlandsk økonomisk styring af trossamfund i Danmark.

Mange af forfatterne i antologien diskuterer og anerkender, at trossamfundslovens anvendelse af anerkendelsesbegrebet har *stor symbolsk betydning*. Her er tale om en konstruktiv opfølgning på dele af den kritik, der kom i FNs menneskeretskommissærs rapport om Danmark. Der anvendes i artiklerne ord som *normalisering* og *inklusion*, og selvom nogle forskere opfatter trossamfundsloven som tildeling af særrettigheder og kunne have tænkt sig i stedet at få en nedgradering af både folkekirken og trossamfundene, anerkender alle, at den ny udgave af den danske model på religionsfrihedsområdet er mere slidstærk end den tidligere.

Enkelte bidragydere til antologien rejser *udestående spørgsmål*, der kan tages op, dels i den fremtidige administration af trossamfundsloven og dels ved revision af loven eller ved anden lovgivning.

Det drejer sig for det første om *børns religionsfrihed*, et spørgsmål, også om rækkevidden af forældremyndighed, der også er relevant i forhold til børns deltagelse i religiøse ritualer, jf. foran i afsnit 1.

For det andet blev der både i Bielefeldts rapport og under behandlingen af trossamfundsloven rejst spørgsmål om *sekulære livssynssamfund*s stilling. I forhold til vielsesbemyndigelse er det historiens ironi, at dette spørgsmål rejses. Oprindeligt var vielsesbemyndigelsen således religiøs. I dag er ægteskabslovens hovedregel sekulær vielsesbemyndigelse ved borgmestrene; det var oprindeligt blot en undtagelse til sikring af rammer for netop sekulære livssyn. Man kunne således tro, det sekulære livssyn var tilstrækkeligt sikret ved den almene adgang til borgerlig vielse.

Imidlertid drejer spørgsmålet i nutiden sig ikke blot om vielsesbemyndigelse, men også og mere generelt om begravelsespladser, ungdomsvejledning (konfirmation), ritualforvaltning mv. Ja, om anerkendelse!

Det tredje udestående spørgsmål, der bliver rejst er, at de tidligere anerkendte trossamfund med ændringen af navneloven mister en helt central kilde til viden om nye medlemmer i trossamfundet, når religiøse ritualer i trossamfundet ikke længere kan afføde automatisk navngivning. Trossamfundene efterlyser i den forbindelse en automatisk *informationspligt* fra det administrative system, når det drejer sig om trossamfundets egne medlemmer.

Endelig vil det vise sig i praksis, hvor vidt trossamfundene fremover vil kunne kombinere selve *gudsdyrkelsen*, i hvilken form den nu finder sted, med andre mere kulturelle eller sekulære aktiviteter, sådan som det er fuldstændig almindelig praksis i folkekirken. Nogle af antologiens artikler peger på, at praksis i forhold til trossamfundene – på grundlag af det retlige udgangspunkt – måske hensigtsmæssigt kunne oplødes lidt med henblik på at sikre anerkendelse af de trossamfundsformer, der faktisk foreligger.

Antologien rummer endelig tre artikler, der diskuterer den gennemførte *afskaffelse af blasfemi-bestemmelsen*.

Artiklerne er medtaget for også her at sikre en historisk viden om baggrunden for en ændring af et gammelt og internationalt omdiskuteret element i lovgivningen. Samtidig har det, mens redaktionen har arbejdet,

vist sig, at ophævelsen af blasfemibestemmelsen har affødt et – for nogle tiltrængt, for andre frygtet – hul i lovgivningen.

Det var formentlig erkendelsen af denne mulige udvikling, der gjorde, at Socialdemokraterne undlod at stemme ved behandlingen af ophævelsen af blasfemiparagraffen. Den ny mulighed for at optræde bevidst blasfemisk er da også straks blevet brugt i politiske aktiviteter op til og under folketingsvalget, grundlovsdag 2019. Grundlovsvalget blev i den forstand samtidig en demonstration af, hvor centrale bestemmelserne i grundlovens kapitel VII er, og hvor vigtigt det er at stå vagt om deres normative indhold.

### Abstract in English

This article gives an overview over legislation, proposed legislation and central external observations concerning law on religion in Denmark 2014-2019. An article with partly the same empirical information about actual legislation 2014-2019, written in English, is to be published in Hans Raun Iversen et al, 2019. This article also introduces to central themes in the book *Kirkeretsantologi 2019*, by highlighting discussions concerning material freedom of religion vs constitutional limits for legislation in the field as well as the condition that religious communities are law-abiding. The article further highlights some of the practical challenges with the new law on religious communities, that overall has received a very high degree of legitimacy among actors in the field, also represented in this book. Finally, the article mentions the immediate consequences of abolishing the prohibition of blasphemy. The rule only had as a legal contend in the Danish context a prohibition of burning religious books. Immediately after the abolition, political actors taking part in the Danish public elections at constitutional day 2019, started to do exactly this – provoking the atmosphere through the burning of religious books etc. It was probably in the foreseeing of this development, that the now governing Social Democratic party did not vote for the abolition of the blasphemy-rule.

## Litteratur

- Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Konservative), Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om delaftale på Børne- og Socialministeriets aftale om obligatorisk læringstilbud til 1-årige i udsatte boligområder mv. Optrykt i denne antologi som bilag 9.
- Bekg nr 135 af 14/02/2014 om slagtning og aflivning af dyr. Optrykt som bilag 6 i denne antologi.
- Betænkning afgivet af retsudvalget 14 marts 2019 over L 139 2018-19, 1. samling, forslag til lov om ændring af straffeloven mv (Selvstændig bestemmelse om Psykisk Vold), optrykt i denne antologi som bilag 10.
- Betænkning 1544/2014: *folkekirkens styre*.
- Betænkning 1564/2017: *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken*.
- Borgerforslag om indførelse af 18-års mindstealder for omskæring af raske børn. Fremsat i Folketinget som beslutningsforslag B9 2018-19 (1. samling). Bortfaldet ved folketingsårets udløb. Optrykt i denne antologi som bilag 11.1.
- Bielefeldt, Heiner. 2017. *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on his mission to Denmark*. Optrykt i denne antologi som bilag 12.
- Christoffersen, Lisbet. 2013. "A Quest for Open Helmets. On the Danish Burqa Affair". I Alessandro Ferrari & Sabrina Pastorelli eds *The Burqa Affair Across Europe. Between Public and Private Space*. Ashgate/Routledge 2013, p 171-188.
- Christoffersen, Lisbet. 2018. Der er fuld religionsfrihed i Danmark, men... I: *Dansk Kirketidende*, 02 2018 170 årg, 12-18.
- Christoffersen, Lisbet. 2019 a. 'Professor slår fast: Ligebehandlingslovgivningen gælder også i folkekirken'. I *Kirke.dk*, 21. januar 2019.
- Christoffersen, Lisbet. 2019 b. 'Juraprofessor. Biskopper og ministerium bør uddele tjenstlige pålæg i chikanesager.'. I *Kirke.dk*, 22. marts 2019.
- Christoffersen, Lisbet. 2019c. "Transnational Religious Law – Exemplified by United Methodist Church". I Bettina Lemann Kristiansen, Cécile Pelaudeix, Katerina Mitkidis, Lauren Neumann, Louise Munkholm (eds) *Transnationalisation and Legal Actors. Legitimacy in Question*. Routledge, 2019, chapter 15.
- Christoffersen, Lisbet. 2019 (under udgivelse). "Legal Re-Organisation of the Danish Religious Market". Under udgivelse i Hans Raun Iversen, Lisbet Christoffersen, Niels Kærgård, Margit Warburg (eds). *Individualisation, marketisation, and social capital in a cultural institution. The Case of the Danish Folk Church*. Syddansk Universitetsforlag.



- Christoffersen, Lisbet, Hans Raun Iversen, Niels Kærgård, Margit Warburg. 2012. *Fremtidens danske religionsmodel*. Frederiksberg: Eksistensen.
- Copenhagen Declaration*, april 2018. Optrykt i denne antologi som bilag 14.
- Denmark 2018. International Freedom of Religion Report*. US State Department. Optrykt i denne antologi som bilag 13.
- Ferrari Silvio. 2013. "In Praise of Pragmatism". I Alessandro Ferrari & Sabrina Pastorelli eds *The Burqa Affair Across Europe. Between Public and Private Space*. Ashgate/Routledge 2013, p 6-13.
- Gammeltoft-Hansen, Hans og Pernille Esdahl: *Lov om trossamfund uden for folkekirken med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2019.
- Imampakken: Aftale af 31. maj 2016 mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer, rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser. Kirkeministeriet, Doknr 65672/16, optrykt i denne antologi som som bilag 5.
- Imampakken, bilag 1: Enighedspapir om Folkeoplysningsloven, Kulturministeriet 16/0133-13, 10. maj 2016. Optrykt i denne antologi som bilag 5.1.
- Imampakken, bilag 2: Forståelsespapir om delaftale om frie skoler, dateret 10.maj 2016. Optrykt i denne antologi som bilag 5.2.
- Imampakken, bilag 3: Enighedspapir om fratagelse af offentlig anerkendelse (vielsesbemyndigelse) samt om kortlægning af moskeer. Kirkeministeriet 19. maj 2016. Optrykt i denne antologi som bilag 5.3.
- Imampakken, tillæg til bilag 3: Indstilling fra Trossamfundsudvalget. Om vielsesbemyndigelse og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse for embedsindehavere uden for folkekirken. Kirkeministeriet, Trossamfundsudvalget, Dok 56189/16, dateret 10. maj 2016. Optrykt i denne antologi som bilag 5.3.b.
- Imampakken, bilag 4: Enighedspapir om obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre. Kirkeministeriet, 31. maj 2016, doknr. 65430/16. Optrykt i denne antologi som bilag 5.4.
- Imampakken, bilag 5: Enighedspapir om initiativer vedrørende godkendelse af almennyttige og almenvælgørende foreninger mv efter ligningslovens §§ 8A og 12, stk. 3. Skatteministeriet, 19. maj 2016, J.nr. 16-0369017. Optrykt i denne antologi som bilag 5.5.
- Imampakken, bilag 6: Enighedspapir om indførelse af offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 31. maj 2016. Optrykt i denne antologi som bilag 5.6.

- Imampakken, bilag 7: Enighedspapir. Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Justitsministeriet, Politio- og Strafferetsafdelingen, 31. maj 2016, Strafferetskontoret, Sagsnr 2016-739-0199, Dok.nr. 1964929. Optrykt i denne antologi som bilag 5.7.
- Justitsministeriet, Lovafdelingen, besvarelse af spørgsmål nr 622 (alm.del) fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg, 9. juni 2016, Stats- og menneskeretskontoret, sagsnr. 2016-0032/38-0115, dok.nr. 19622417. Optrykt i denne antologi som bilag 5.8.
- LOV nr 1735 af 27/12/2018 om ændring af lov om dansk indfødsret mv (Henlæggelse til kommunalbestyrelsen af grundlovsceremonier mv), optrykt i denne antologi som bilag 8.
- LSF 219 2017/1, Forslag til lov om ændring af Straffeloven (Tildækningsforbud) som fremsat 11. april 2018 af Justitsministeren. Optrykt i denne antologi som bilag 7.
- Magaard, Tine. *Forskeren bag 'Moskeerne bag sløret' tager til genmæle. Kroniken. Politiken.* 9. marts 2017.
- Mchangama, Jacob. *Radio 24syv Morgen* 24 juli 2018, tilgængelig på <https://www.radio24syv.dk/programmer/24syv-morgen/28267373/imamloven-taget-i-brug-for-forste-gang-voldsomme>.
- Notat om lovsekretariatets indstilling om fremsættelse af borgerforslag nr FT-00124 om "indførelse af 18 års mindstealder for omskæring af raske børn". Folketinget, Lovsekretariatet. Til Sundheds- og Ældreudvalget 2018-19, B9, bilag 3. Optrykt i denne antologi som bilag 11.2.
- Ritzau ifølge KD 24 juli 2018 <https://www.kristeligt-dagblad.dk/kriminalstof/tiltale-iman-bifaldt-joededrab-i-fredagspraediken>.
- Rytter, Jens Elo, September 2016: *Skolefriheden i Grundlovens § 76*. Juristen nr 6 2016 s 226-238.
- Suhr, Christian, Hjarn v. Zernichow Borberg, Kirstine Sinclair, Niels Valdemar Vinding. *Cavling-nomineret dokumentar er unuanceret og meningsforvirrende. Kroniken. Politiken.* 3 jan 2017.

# 1 Trossamfundsloven og dens forudsætninger

## 1.1 Fra betænkning 1564/2017 til lov. En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken



# Om trossamfundslovens tilblivelse og indhold

*Hans Gammeltoft-Hansen<sup>1</sup>*

## 1. Indledning

I slutningen af 2014 besluttede den daværende SR-regering at nedsætte et udvalg med den opgave at “overveje en sammenhængende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken”.

Beslutningen og udvalgets opgave var ikke uden et vist historisk og forfatningsmæssigt vingesus. Siden 1849 havde grundloven indeholdt en såkaldt løfteparagraf (nu § 69) om at der skulle etableres en lovregulering af de “fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold”.<sup>2</sup> Men løftet var aldrig blevet opfyldt. Der havde end ikke – i modsætning til den anden uopfyldte løfteparagraf (nu § 66) om folkekirkens forfatning – i de mange mellemliggende år været taget konkrete initiativer i form af udvalg eller andet lovforberedende arbejde til at indhente den forfatningsmæssige forømmelse.

At der nu 165 år efter Junigrundloven, og for så vidt lidt overraskende – regeringsgrundlaget i oktober 2011 indeholdt intet herom – blev taget et så konkret regeringsinitiativ, skyldtes nok især en opstået politisk interesse for visse af trossamfundenes finansielle forhold og (især dets ledende med-

---

1. Formand for Trossamfundsudvalget.

2. Af praktiske grunde benyttes udtrykket “trossamfund” i det følgende som betegnelse for alle trossamfund med undtagelse af folkekirken.

lemmers) adfærd. Men samtidig bød der sig også en lejlighed til at skabe en vis orden og sammenhæng i den retlige regulering omkring trossamfundene – en regulering der gennem årene havde udviklet sig på en lidet systematisk gennemtænkt og sammenhængende måde. En vis forståelse af årsagerne til regeringsinitiativet kan udledes af den sammenfattende opregning af udvalgets væsentligste opgaver som blev indsat i kommissoriet:

- “Skal reguleringen omfatte alle trossamfund, der ønsker rettigheder, eksempelvis skatte- og momsfritagelse, vielsesbemyndigelse m.v.
- Kriterierne og procedurerne for at opnå status som “godkendt” trossamfund og for tilbagekaldelse af en godkendelse.
- Retsvirkningerne af en godkendelse – hvilke rettigheder og pligter opnår et trossamfund ved en godkendelse, f. eks. i relation til skatte- og momsfritagelse, vielsesbemyndigelse m.v.
- Kriterierne og procedurerne for at få vielsesbemyndigelse og for tilbagekaldelse af en bemyndigelse.
- Større åbenhed om og indsigt i trossamfundenes forhold, herunder deres økonomiske forhold.”

## 2. Udvalgets sammensætning

Udvalgets 12 medlemmer bestod af to grupper.

Den ene (4 medlemmer) kom fra de relevante ministerier, dvs. Kirkeministeriet,<sup>3</sup> Justitsministeriet, Skatteministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet. Disse medlemmer repræsenterede således en bred vifte af faglig-administrativ indsigt; samtidig havde de mulighed for at varetage regeringens interesser i forbindelse med selve udvalgsarbejdet.

---

3. Frem til regeringsskiftet i juni 2015 henhørte trossamfund under Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold; udvalgsarbejdet blev igangsat i dette ministeriums regi. Efter juni 2015 blev ressortområdet tilbageført til Kirkeministeriet.

Den anden gruppe (8 medlemmer) var alle akademikere, professorer i henholdsvis religionshistorie, religionssociologi, teologi, retsvidenskab og retssociologi. – Tre af de fire medlemmer af Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund (se herom nedenfor afsnit 3) indgik i denne gruppe og havde dermed førstehånds kendskab til den hidtidige praksis vedrørende godkendelse af trossamfund.

I betragtning af udvalgsarbejdets formål og genstand var det for så vidt bemærkelsesværdigt at ingen repræsentanter for trossamfundene selv havde sæde i udvalget. Dette vakte da også kritik fra nogle af trossamfundene og deres samarbejdsorganer. Regeringens væsentligste begrundelse herfor var at man ikke anså det for muligt at udpege et – af praktiske grunde begrænset – antal personer der kunne anses for, og blive anerkendt som, tilstrækkeligt repræsentative for de o. 160 meget forskelligartede trossamfund som på det tidspunkt var anerkendte eller godkendte (antallet af de øvrige, ikke anerkendte eller godkendte, trossamfund kendes ikke).

For at kompensere for dette fravær af udvalgsmedlemmer der repræsenterede de direkte berørte, besluttede udvalget at søge at inddrage trossamfundene ved møder og høringer i forskellige faser af udvalgsarbejdet og således i videst muligt omfang åbne mulighed for at de kunne få indflydelse på udvalgets overvejelser og resultater. En del af denne proces – en såkaldt “midtvejshøring” – blev senere tillige indskrevet i kommissoriet (jf. Betænkning 1564, kap. 5 samt bilag 4). Så vidt vides afbødede disse bestræbelser i nogen grad utilfredsheden over ikke at være repræsenterede i udvalget.

### 3. Udvalgsarbejdet

Trossamfundsudvalgets arbejde foregik i perioden februar 2015 – marts 2017 med en afbrydelse på fire måneder i forbindelse med folketingsvalget i juni 2015 og det efterfølgende regeringsskifte.

Arbejdet mandede ud i Betænkning 1564, En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken (herefter blot “Betænkningen”).

Betænkningens kap. 6 indeholder udvalgets forslag. Disse forslag er yderligere konkretiseret og uddybet i et udkast til lovforslag (bilag 1) med lovbestemmelser, almindelige bemærkninger samt specielle bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

Dette lovudkast dannede grundlag for kirkeministerens lovforslag der blev fremsat d. 4. oktober 2017, blev vedtaget d. 7. december 2017 med alle partiers stemmer undtagen Enhedslisten der undlod at stemme, og stadfæstet som lov nr. 1533 af 19. december 2017 om trossamfund uden for folkekirken (herefter "trossamfundsloven").

Lovens indhold svarede i vidt omfang til udvalgets forslag, dog med et par væsentlige undtagelser. Omtalen af lovens indhold og bestemmelsernes baggrund i udvalgsarbejdet kan derfor i de nedenstående afsnit sammenfattes med udgangspunkt i lovens kapitler og bestemmelser (afsnit 4-7). De to væsentlige afvigelser mellem loven og udvalgets anbefalinger behandles derefter særskilt (afsnit 8-9).

Forud for denne gennemgang skal nogle generelle træk i udvalgsarbejdet og dets grundlag omtales.

I kommissoriets opregning af udvalgets opgaver (jf. de ovenfor i afsnit 1 citerede fem punkter) anføres spørgsmålet om de godkendte trossamfunds rettigheder; og som eksempler herpå nævnes "skatte- og momsfrigørelse og vielsesbemyndigelse". Disse to eksempler er naturligvis ikke tilfældigt valgt, men udspringer af at det gennem årene har været de to praktisk set mest betydningsfulde rettigheder for trossamfundene.

I en generel lov om trossamfundene kunne man forestille sig at tilstræbe en så vidt muligt udtømmende regulering af alle de forhold der knytter sig til et trossamfund. Dette blev imidlertid ikke udvalgets ambition. I stedet besluttede man sig for at følge den vej der lå i kommissoriets eksempler, dvs. begrænse reguleringen til de forhold der i praksis er af særlig betydning for trossamfundene. I de indledende møder med trossamfundene var afdækningen heraf derfor et centralt spørgsmål fra udvalgets side.

Herved, samt ved oplysninger om administrative erfaringer på området såvel som udvalgsmedlemmernes egen viden, blev der etableret en oversigt over de udvalgte retsspørgsmål der burde indgå i en lovregulering. Det drejede sig især om betingelserne for og retsvirkningerne af godkendelse (hvor kommissoriets to eksempler vedrørende retsvirkninger, økonomiske fordele samt vielsesbemyndigelse, forblev de centrale), men også om enkelte, praktisk betydningsfulde, retsvirkninger knyttet til selve dette at være et (godkendt eller ikke godkendt) trossamfund og dermed være omfattet af religionsfrihedens regler og principper.

På et enkelt punkt blev udvalget dog afskåret fra at stille forslag om bestemmelser vedrørende et, for en række trossamfund væsentligt, spørgs-



mål. Efter regeringsskiftet i 2015 blev der i kommissoriet indføjet en pas-sus om at udvalget ikke skulle beskæftige sig med spørgsmålet om det offentliges bistand til opkrævning af trossamfundenes medlemskontin-genter (“trossamfundsskat”) på linje med opkrævning af kirkeskat fra fol-kekirkens medlemmer.

Inden for kommissoriets rammer og anvisninger – og udvalgets egen beslutning om afgrænsningen til de praktisk betydningsfulde spørgsmål – tog udvalget i sine overvejelser afsæt i den gældende retstilstand vedrøren-de trossamfundenes retsforhold. Den er beskrevet i Betænkningen kap. 3.

Gældende ret bestod, og består, først og fremmest af de rammer for dansk lovgivning der afstikkes ved forfatnings- og konventionsbestem-melser (med den dertil knyttede retspraksis) om religionsfrihed og forbud mod diskrimination på grund af religiøs overbevisning.<sup>4</sup>

Inden for disse rammer udledtes gældende ret af spredte lovbestem-melser (bl. a. i ægteskabsloven, ligningsloven og udlændingeloven), visse lovforslagsbemærkninger (især til ægteskabsloven), uskrevne retsgrund-sætninger (f. eks. om tilbagekaldelse af en godkendelse), administrative forskrifter (bekendtgørelser, vejledninger mv.) samt administrativ praksis.

For så vidt angår administrativ praksis, spillede den virksomhed der siden 1998 var blevet udfoldet af Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund (herefter “Det Rådgivende Udvalg”) en særlig rolle.<sup>5</sup> Dette udvalg behandler især ansøgninger om godkendelse af trossamfund og afgiver indstilling herom til Kirkeministeriet. Det Rådgivende Udvalg har udarbejdet, og løbende revideret, en systematisk beskrivelse af dets praksis i form af retningslinjer for vurderingen af ansøgninger om godkendelse.

På denne, sammensatte, baggrund i den hidtidige retstilstand bestod Trossamfundsudvalgets hovedopgave i at tage stilling til i hvilket omfang indholdet af denne retstilstand skulle henholdsvis videreføres, ændres el-ler suppleres. – I disse overvejelser indgik, ud over udvalgsmedlemmernes egne indsigter og opfattelser, også trossamfundenes forslag og ønsker (se herved bl. a. Betænkningen kap. 5, afsnit 5 og 6) samt inspiration fra

---

4. Det drejer sig især om grundloven §§ 67 og 70, Den Europæiske Menneske-rettighedskonvention art. 9, 11 og 14 samt FN’s Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder art. 18 og 26.

5. Udvalget består af fire medlemmer med sagkundskab inden for henholdsvis reli-gionshistorie, religionssociologi, teologi og retsvidenskab. Udvalgets funktioner er beskrevet i Betænkningen kap. 3, afsnit 3.

reguleringen af trossamfundenes forhold i Norge, Sverige og Island (jf. Betænkningen kap. 4).

Generelt kan det herom siges at udvalget i overvejende omfang foreslog at videreføre den hidtil gældende retstilstand. – På de forholdsvis få punkter hvor dette ikke har været tilfældet, anføres det nedenfor i omtalen af de enkelte afsnit og bestemmelser i trossamfundsloven.

En væsentlig del af den hidtidige retstilstand byggede som anført ikke på lovregler, men på andre, skrevne som uskrevne, retskilder. Ud over hovedspørgsmålet om selve indholdet af reguleringen var det derfor også en opgave for udvalget at tage stilling til i hvilket omfang denne regulering skulle kodificeres, dvs. udformes som lovregler, eller fortsat bygge på retsgrundsætninger, administrative forskrifter mv. og praksis. Generelt valgte udvalget at inddrage de væsentlige dele af reguleringen som bestemmelser i udkastet til trossamfundsloven. Den vedtagne trossamfundslov har dermed i vidt omfang karakter af en sådan kodifikation.

#### 4. Grundlæggende rettigheder

Trossamfundsloven kap. 2 (§§ 2-6) indeholder nogle af de centrale og praktisk vigtigste rettigheder der udspringer af principperne og reglerne om religionsfrihed. De gælder således for alle trossamfund uanset om de er anerkendte eller ej. Også definitionen af hvad der efter loven skal forstås ved trossamfund (i § 1 der omtales lige nedenfor), omfatter i sin begrebsfastlæggelse alle trossamfund. – Resten af lovens bestemmelser vedrører kun de anerkendte trossamfund.

Den grundlæggende betingelse for at lovens regler finder anvendelse, er at det drejer sig om "trossamfund". Hvorvidt dette er tilfældet, vil oftest være klart; men i grænsetilfælde kan det være tvivlsomt, f. eks. i forhold til blotte (religiøst prægede) bevægelser, filosofisk-etiske foreninger eller andre former for ikke-religiøse livssynssamfund.

I overensstemmelse med Trossamfundsudvalgets forslag indeholder loven derfor i sin første paragraf en definition af hvad der skal forstås ved trossamfund. Denne definition gælder således i forhold til bestemmelserne i trossamfundsloven. Men det anbefales i betænkningen at den samme definition anvendes overalt hvor der fastsættes regler eller træffes afgørelser vedrørende trossamfund.

Definitionen fastslår at der skal være tale om “et fællesskab, hvis medlemmer samles om en tro på magter, som står over mennesker og naturlove, efter udformede læresætninger og ritualer”.

Definitionen indeholder således tre kriterier: fællesskabskriteriet, troskriteriet og udformningskriteriet.

Det midterste led i bestemmelsen – “en tro på magter, som står over mennesker og naturlove” (troskriteriet) – omfatter også religioner der (som f. eks. visse grene af buddhismen) ikke samler sig om egentligt guddommelige instanser, men hvor troen retter sig mod en mere ubestemt kraft eller magt af ikke-fysisk, transcendentale art.

Både under udvalgsarbejdet og i den efterfølgende politiske proces blev der fremsat ønsker om at også ikke religiøse livssynssamfund kunne blive omfattet af loven (der henvistes bl. a. til at der i den norske lovgivning findes en vidtgående sidestilling af livssynssamfund med trossamfund). Udvalget fandt at dette spørgsmål lå uden for kommissoriets rammer. Og politisk var der ikke flertal for at inddrage livssynssamfundene.<sup>6</sup>

Blandt de lovbestemmelser som gælder for alle trossamfund, er de to første (§§ 2 og 3) direkte afledninger eller omskrivninger af grundloven § 67 om religionsfrihed. § 2 udtrykker friheden til at danne trossamfund (jf. indledningsvis i § 67, “Borgerne har ret til at forene sig for at dyrke Gud ...”). § 3 vedrører friheden i selve religionsudøvelsen (jf. i § 67, “... dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning,”) samt begrænsningerne i denne frihed. Det sidste er udtrykt i § 3 med ordene at “der ikke herved opfordres til eller foretages noget, der strider mod bestemmelser fastsat ved lov eller i medfør af lov”. Dette tilsigter i det hele, men i lidt mere nutidig sprodragt, at svare til forståelsen af § 67’s formulering, “dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden”; grundlovens udtryk “læres” er i loven dækket af “opfordres til” i § 3 samt betingelsen om “lovligt formål” i § 2.

De øvrige bestemmelser i kap. 2 (§§ 4-6) anfører tre af de vigtigste konkrete rettigheder der indgår i religionsfriheden. Det drejer sig om udpegning af personer til at varetage et forkynderembede, rituel ledelse eller

---

6. Se herved Kirkeudvalgets betænkning af 29. november 2017. – I svar på spørgsmål fra udvalget tog ministeren afstand fra at inddrage livssynssamfundene i lovforslaget bl. a. med henvisning til at de i deres karakter adskiller sig fra trossamfund.

tilsvarende, opførelse af religiøse bygninger samt anlæg og drift af begravelsespladser.

Til alle disse rettigheder er der knyttet visse begrænsninger og betingelser, f. eks. at kun forkyndere m. fl. med lovligt ophold og ret til at arbejde kan udpeges (jf. nedenfor afsnit 8), og at religiøse bygninger skal opfylde lovgivningens krav mv. Mere detaljerede betingelser opstilles i § 6 om anlæg og drift af begravelsespladser.<sup>7</sup>

## 5. Anerkendelse

I den hidtidige retstilstand faldt trossamfundene i tre grupper: de anerkendte, de godkendte og de hverken anerkendte eller godkendte trossamfund. Sondringen mellem anerkendte og godkendte trossamfund var af historisk betinget karakter. Indtil 1970 blev trossamfund anerkendt ved kongelig resolution med hjemmel i førkonstitutionel retssædvane. Fra og med 1970 blev afgørelsen, med hjemmel i forarbejderne til den da ikrafttrådte ægteskabslov, truffet af ressortministeren i form af en godkendelse. Fra tiden før 1970 var der 11 anerkendte trossamfund; de øvrige trossamfund var godkendte.

Med trossamfundsloven er sondringen ophævet. De tidligere henholdsvis anerkendte og godkendte trossamfund sidestilles. Som fælles terminologi for den samlede gruppe er valgt "anerkendte trossamfund" der, mere positivt ladet, tilkendegiver de pågældende trossamfunds status.

Forskellene i de reelle retsvirkninger af at være henholdsvis anerkendte og godkendte trossamfund var forholdsvis beskedne. En af dem var at de anerkendte trossamfund havde visse opgaver og rettigheder i henseende til ministerialbogsføring vedrørende navngivning, navneændring, vielse og udstedelse af navne-, dåbs- og vielsesattester. Denne funktion, der i praksis kun udførtes i begrænset omfang, ophæves (§ 23), men med udskudt ikrafttræden til 1. januar 2023 således at der bliver god tid til at implementere ændringen.

---

7. Bestemmelsen svarer til de tidligere regler i lov om begravelse og ligbrænding § 16 stk. 2, 4 og 5 om trossamfunds adgang til at søge om anlæg af egne begravelsespladser.

For samtlige de hidtil anerkendte eller godkendte trossamfund gælder det at de efter trossamfundsloven (§ 24 stk. 3) anses for anerkendte uden anmodning herom såfremt de opfylder lovens materielle betingelser for anerkendelse.

De materielle betingelser for anerkendelse er

- at der er tale om et trossamfund i lovens forstand, dvs. i overensstemmelse med definitionen i § 1,
- at der er mindst 50 myndige medlemmer (§ 7 stk. 1 nr. 1),
- at der ikke opfordres til eller foretages noget der strider mod bestemmelser fastsat i lov eller i medfør af lov (§ 7 stk. 1 nr. 2).

Den sidstnævnte betingelse er en afledning af grundlovens formulering i § 67 af religionsudøvelsens grænser (jf. ovenfor afsnit 4 om den tilsvarende formulering i § 3).

Minimumskravet om 50 myndige medlemmer – der skal have fast bopæl i Danmark eller dansk indfødsret – tager sigte på at sikre at trossamfundet har en vis stabilitet. Den er udtryk for et mere lempeligt krav end i den hidtidige praksis hvor udgangspunktet var at trossamfundet skulle have mindst 150 myndige medlemmer. Enkeltstående menigheder med tilknytning til en af de såkaldte verdensreligioner – dvs. jødedom, kristendom, islam, hinduisme og buddhisme – kunne dog godkendes med minimum 50 medlemmer. Efter de nye regler anerkendes enkelte menigheder eller kredse mv. der indgår i et trossamfund med menighedsstruktur, ikke særskilt, men anses for anerkendte såfremt det trossamfund de tilhører, opnår anerkendelse (§ 8). Menigheder uden organisatorisk tilhørsforhold til et her i landet anerkendt trossamfund, men med tilknytning til en af verdensreligionerne, vil kunne anerkendes som selvstændige trossamfund.

Til betingelsen om mindst 50 myndige medlemmer knytter sig bestemmelsen i § 7 stk. 3 (samt § 20 stk. 3) om Kirkeministeriets mulighed for ved kontrol ude hos trossamfundet at sikre at dette minimumskrav (stadig) er opfyldt. Kontrolmuligheden forudsættes kun udnyttet ganske undtagelsesvist ved begrundet mistanke om at medlemstallet er opgivet for højt eller mere permanent er faldet under minimumsgrænsen uden at trossamfundet har oplyst herom.

Bestemmelsen er i øvrigt et klart eksempel på trossamfundenes egen indflydelse på udvalgets arbejde. I oplægget til midtvejshøringen foreslog udvalget at en fortegnelse over trossamfundets myndige medlemmer på begæring skulle indsendes til Kirkeministeriet. Indvendinger fra ikke mindst Det Jødiske Samfund i Danmark mod at afgive sådanne medlemslister – hvorved der også henvistes til de historiske erfaringer under besættelsen 1940-45 – førte til den ændrede udformning af § 7 stk. 3 og de tilknyttede bemærkninger.

Trossamfundsudvalgets lovudkast indeholdt en yderligere materiel betingelse for anerkendelse. Den var anbefalet af et flertal og indeholdt visse krav til trossamfundets organisationsform. – Spørgsmålet om denne bestemmelse, der ikke fandt vej til den endelige lov, omtales særskilt nedenfor i afsnit 9.

I § 7 stk. 2 nr. 1-7 opregnes de dokumenter og oplysninger der skal fremlægges ved anmodning om anerkendelse. Nogle er af rent praktisk karakter (nr. 1 og 4). Andre skal især bidrage til at belyse at trossamfundet har en vis fast struktur og stabilitet (nr. 2, 3 og 7).

Af væsentlig betydning er den dokumentation eller anden form for oplysning som skal fremlægges i medfør af § 7 stk. 2 nr. 5 og 6. Det drejer sig dels om en tekst der udtrykker, beskriver eller henviser til trossamfundets trosgrundlag eller læretradition, dels om dokumentation eller beskrivelse af trossamfundets centrale ritualer. – I forhold til den hidtidige praksis er der sket en vis lempelse i disse betingelser.

Sammen med kravet om vedtægter tjener de to bestemmelser især til at belyse hvorvidt der er tale om et trossamfund i lovens forstand således som det er udtrykt i definitionen i § 1.

I anerkendelsesproceduren indgår Det Rådgivende Udvalg på samme måde som hidtil (se ovenfor afsnit 3). Udvalget og dets funktioner er nu lovfæstet i kap. 4 (§§ 12-14).<sup>8</sup>

Fører anmodningen frem til anerkendelse, indføres trossamfundet i Trossamfundsregistret (§ 7 stk. 4). Registret er en praktisk foranstaltning der samtidig sikrer en nem og overskuelig adgang til indsigt i hvilke trossamfund der er anerkendte, samt en række oplysninger om de pågældende

---

8. Udvalget er efter trossamfundslovens vedtagelse blevet besat med nye medlemmer; se nedenfor Margit Warburg, s. 95ff.

trossamfund. Registreringen markerer samtidig det tidspunkt fra hvilket retsvirkningerne af anerkendelsen indtræder (§ 9).

## 6. Vielsesbemyndigelse

Kun anerkendte trossamfund kan opnå vielsesbemyndigelse, dvs. adgang til – på linje med folkekirken – i religiøse former at indstifte ægteskab med borgerlig gyldighed. Reglerne herom findes i lovens kap. 5 (§§ 15-19).

Bemyndigelsen kan have to former for udstrækning. Enten som en stående bemyndigelse til løbende at foretage vielser eller som en bemyndigelse til at foretage en enkelt nærmere angivet vielse (§ 15 stk. 2). Det sidste anvendes især i forhold til mindre trossamfund hvor vielser kun forekommer relativt sjældent.

Vielsesbemyndigelse gives til en bestemt person i trossamfundet (vielsesforretter). Normalt skal det være en person der varetager et forkynderembede eller tilsvarende. Men i trossamfund uden sådanne embeder kan også andre få bemyndigelse (dog kun til enkeltstående vielser) hvilket er en lempelse i forhold til den hidtidige praksis.

To sæt af betingelser skal være opfyldt for at få vielsesbemyndigelse. Det ene vedrører indholdet af vielsesritualet, det andet vielsesforretterens person og kvalifikationer.

Vielsesritualet skal positivt indeholde de elementer som efter ægteskabsloven er en betingelse for at en vielse er gyldig, dvs. at de to personer der indgår ægteskab, ved samtidigt møde og i overværelse af to vidner på spørgsmål af vielsesforretteren skal erklære at ville ægte hinanden og derpå af vielsesforretteren forkyndes at være ægtefolk (§ 15 stk. 4).

Som en negativ betingelse fastslås det endvidere at ritualen ikke må indeholde særlige betingelser for ægteskabet som strider mod dansk rets regler om myndige personers selvbestemmelsesret, eller som indeholder forskelsbehandling på grund af køn (§ 15 stk. 5).

Betingelserne vedrørende vielsesforretteren findes i § 15 stk. 1 samt §§ 16-18.

Spørgsmålet om hvilke konkrete og generelle krav en vielsesforretter i et trossamfund skal opfylde, samt hvilke muligheder der foreligger for at tilbagekalde en vielsesbemyndigelse, blev i marts 2016 rejst af kirkeministeren over for udvalget. Tanken var eventuelt at indføre bestemmelser

herom i ægteskabsloven med henblik på senere at overføre reglerne til en mulig trossamfundslov. Udvalget afgav i maj 2016 en indstilling herom (optrykt i Betænkningen som bilag 2). De deraf affødte bestemmelser i ægteskabsloven (indføjet ved lov nr. 1729 af 27. december 2016) blev, som ventet, i det væsentlige overført til trossamfundsloven.

Vielsesforretteren skal være myndig og som anført normalt varetage et forkynderembede eller tilsvarende. Endvidere skal den pågældende have lovligt ophold i Danmark og, om fornødent, arbejdstilladelse (jf. nedenfor afsnit 8).

En særlig betingelse vedrører vielsesforretterens personligeandel. Som udøver af offentlig myndighed er den pågældende undergivet et såkaldt decorumkrav, dvs. at vedkommendes adfærd ikke må gøre ham eller hende uegnet eller uværdig til at udøve offentlig myndighed.

Et decorumkrav gælder – med vekslende indhold alt efter stillingens beskaffenhed og tidernes opfattelser vedrørende adfærd og opførsel – for alle offentligt ansatte og andre der har offentligretlige myndighedsbeføjelser.

Også for trossamfunds vielsesforrettere må et decorumkrav antages at have været gældende på ulovbestemt grundlag. I praksis har der således været indhentet straffeoplysninger og børneattest i forbindelse med anmodninger om vielsesbemyndigelse. En udtrykkelig bestemmelse om decorumkravet er nu (via ægteskabsloven, jf. ovenfor) indsat som § 16 stk. 1 nr. 3 i trossamfundsloven.

Det nærmere indhold af dette decorumkrav kan ikke udtrykkes præcist, men må bero på konkrete skønsmæssige vurderinger i de muligt opståede sager. – Udvalget anbefalede at der herved lægges afgørende vægt på den praksis der gennem tiden er udviklet vedrørende decorumkrav i forhold til folkekirkens præster (jf. Betænkningen s. 89).

En gruppe af betingelser vedrører vielsesforretterens kvalifikationer og grundlag for at varetage de funktioner der er forbundet med at foretage vielser med borgerlig gyldighed. Det drejer sig dels om de retlige og administrative funktioner, dels om de funktioner der i form af vejledning og rådgivning mv. typisk vil kunne være knyttet til som embedsindehaver i et trossamfund at være vielsesforretter.

En generel bestemmelse om at vielsesforretteren skal besidde de kvalifikationer som er nødvendige for at kunne varetage myndighedsfunktionerne i forbindelse med vielsen, er indsat i § 16 stk. 1 nr. 2. Særligt fremhævet er at vielsesforretteren i tilstrækkelig grad skal beherske det danske sprog.



De nærmere regler om dette sprogkrav fastsættes af kirkeministeren (§ 16 stk. 2). Selv om vielsesforretteren ikke umiddelbart opfylder sprogkravet, kan bemyndigelsen dog alligevel gives; men det er (som efter hidtidig praksis) i så fald en betingelse at den pågældende er tilmeldt et dansk sprogkursus og samtidig benytter en dansktalende medhjælp til bl. a. indberetning af de vielser der foretages.

I sit oplæg til midtvejshøringen i september 2016 foreslog udvalget at der kunne stilles krav om at vielsesforrettere gennemgår et kursus om de relevante bestemmelser i dansk ægteskabslovgivning og familieret, herunder også reglerne om skilsmisse og arv mellem ægtefæller. Sigtet med kurset var således af rent faglig karakter, men gik også ud over de med selve vielsen forbundne regler med henblik på den rådgivning og vejledning som ofte vil høre til opgaverne for en vielsesforretter og embedsindehaver i et trossamfund.

Med baggrund i en politisk aftale mellem partierne Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet i maj 2016 indførtes der i ægteskabsloven (ved lov nr. 1729 af 27. december 2016) bestemmelser der gav det obligatoriske kursus for vielsesforrettere et noget videregående indhold idet det ud over dansk familieret mv. også skulle omfatte undervisning i “frihed og folkestyre”. Hertil var føjet regler om kursets gennemførelse, finansiering mv. samt om eventuel fritagelse for kurset.

Trossamfundsudvalget fandt det naturligt at indlemme denne helt aktuelle lovvedtagelse i sit forslag. Nu er bestemmelsen så overført fra ægteskabsloven til trossamfundsloven (§ 17).

Den sidste betingelse for at opnå vielsesbemyndigelse består i at den kommende vielsesforretter skal afgive en løfteerklæring om samvittighedsfuldt at ville overholde dansk lovgivning, herunder de gældende regler for vielse (§ 18). Efter tidligere praksis skulle en sådan erklæring kun afgives af vielsesforrettere i anerkendte trossamfund i forbindelse med bemyndigelsen. Ved ændringen af ægteskabsloven i december 2016 blev kravet indført for alle vielsesforrettere efter gennemførelsen af det ovenfor omtalte kursus. Nu er bestemmelsen så overført til trossamfundsloven som en forudgående betingelse for bemyndigelsen.

En vielsesbemyndigelse kan bortfalde eller tilbagekaldes. Efter § 19 stk. 1 kommer bortfald kun på tale ved stående vielsesbemyndigelser. Tilbagekaldelse efter § 19 stk. 2 og 3 kan ske i forhold til alle vielsesbemyndi-

gelses; i praksis vil tilbagekaldelse dog også i disse tilfælde normalt kun berøre stående bemyndigelser.

Bortfald af vielsesbemyndigelsen sker såfremt trossamfundet anmoder herom (§ 19 stk. 1 nr. 1). Denne bestemmelse korresponderer med at det er trossamfundet som sådant der indgiver ansøgningen om bemyndigelse (jf. § 15 stk. 1).

Denne bortfaldsgrund var den eneste som var anført i udvalgets lovudkast. I kirkeministerens lovforslag blev den suppleret med to yderligere bortfaldsgrunde.

Den ene bortfaldsgrund (§ 19 stk. 1 nr. 2) består i at vielsesforretteren fratræder sin stilling i trossamfundet; jf. ovenfor om at vielsesbemyndigelse normalt kun gives til personer der beklæder et forkynderembede eller tilsvarende. Den anden (§ 19 stk. 1 nr. 3) indtræffer såfremt vielsesforretteren mister retten til at arbejde i Danmark, normalt fordi den pågældendes opholdstilladelse ophører. – Efter udvalgets forslag ville der i begge disse tilfælde kunne ske tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelsen, også selv om de ikke var nævnt i lovbestemmelser; men nu er de i stedet blevet gjort til (automatiske) lovfæstede bortfaldsgrunde.

Tilbagekaldelsesgrundene i § 19 stk. 2 og 3, der i det væsentlige er en lovfæstelse af hidtil gældende ret, er i et vist omfang først indført i ægteskabsloven ved lovændringen i december 2016 (til dels på grundlag af en indstilling fra Trossamfundsudvalget, jf. Betænkningen, bilag 2, s. 178ff) og derfra overført til trossamfundsloven.

Kirkeministeren kan tilbagekalde vielsesbemyndigelsen hvis vielsesforretteren ikke længere kan anses for at besidde de nødvendige kvalifikationer for at varetage myndighedsfunktionerne i forbindelse med vielsen (jf. § 16 stk. 1 nr. 2) eller ikke opfylder decorumkravet (jf. § 16 stk. 1 nr. 3). Det samme gælder hvis kurset om dansk familieret, frihed og folkestyre (jf. § 17) ikke gennemføres. Endvidere kan der ske tilbagekaldelse hvis vielsesforretteren ikke overholder indholdet af den afgivne løfteerklæring (jf. § 18). I forhold til erklæringens løfte om samvittighedsfuldt at ville overholde dansk lovgivning, herunder reglerne om vielse, er der dog den væsentlige begrænsning at tilbagekaldelse kun kan ske hvis vielsesforretteren ikke “i udøvelsen af sin funktion” overholder reglerne. Herved bliver løfteerklæringens meget brede formulering om at “overholde dansk lovgivning” afgrænset på en rimelig måde. Lovovertrædelser der ikke har med vielsesfunktionen at gøre, vil således først komme på tale som grundlag

for tilbagekaldelse hvis de kan siges at udgøre overtrædelser af decorumkravet.

Både i Betænkningen og i lovforslagsbemærkningerne er der fyldige henvisninger til de almindelige regler om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsafgørelser. Tilbagekaldelse af en vielsesbemyndigelse skal således ske under iagttagelse af bl. a. de forvaltningsprocessuelle regler om aktindsigt, partshøring og begrundelse samt de forvaltningsretlige retsgrundsætninger om saglighed og proportionalitet.

## 7. Tilsyn og tilbagekaldelse af anerkendelse

Bestemmelserne om tilsyn med de anerkendte trossamfund og tilbagekaldelse af anerkendelsen findes i lovens kap. 6 (§§ 20-22).

Selv om der også under den tidligere retstilstand har været mulighed for på ulovbestemt grundlag at udøve et vist tilsyn med de anerkendte og godkendte trossamfund, fandt et sådant tilsyn ikke sted i praksis. Trossamfundslovens regler om (det nu lovbestemte) tilsyn indeholder både en udvidelse af retsgrundlaget og en løbende forpligtelse til at udøve tilsynet.

Udøvelsen af tilsynet bygger på en oplysningspligt for de anerkendte trossamfund, dels om de forhold der vedrører betingelserne for anerkendelsen (§ 20), dels om trossamfundenes økonomiske forhold (§ 21).

Efter § 20 stk. 1 skal trossamfundene på eget initiativ give oplysninger om ændringer i dets vedtægter, dets navn og hjemsted samt navn og adresse på den kontaktperson der er ansvarlig i forhold til Trossamfundsregistret. Efter bestemmelsens formulering skal trossamfundet også meddele oplysning om ændringer i medlemstallet. Dette kan dog næppe forstås fuldstændig efter ordlyden; i så fald ville der i praksis formentlig blive tale om ganske hyppige oplysninger uden betydning så sandt som medlemstallet i trossamfund (som ved andre foreninger) sjældent vil være fuldstændig konstant. Det der er af betydning, er hvorvidt medlemstallet falder under de 50 myndige medlemmer som er betingelsen for anerkendelse (jf. § 7 stk. 1 nr. 1). Pligten til på eget initiativ at meddele oplysning om medlemstallet må antages først og fremmest at dreje sig om dette forhold.

For så vidt angår de teologiske dokumenter vedrørende trosgrundlaget eller læretraditionen samt de centrale ritualer (jf. § 7 stk. 2 nr. 5 og 6), er

det kun væsentlige ændringer i disse forhold der er omfattet af oplysningspligten.

Trossamfundenes oplysningspligt suppleres af en pligt for Kirkeministeriet til selv hvert tredje år at indkalde oplysninger fra alle anerkendte trossamfund om hvorvidt der er sket ændringer i de forhold der er omfattet af oplysningspligten (§ 20 stk. 2).

§ 20 stk. 3 hjemler adgang for Kirkeministeriet til undtagelsesvis ved besøg at kontrollere et trossamfunds fortegnelse over myndige medlemmer. Bestemmelsen svarer til § 7 stk. 3 vedrørende behandlingen af anmodning om anerkendelse (se herom ovenfor afsnit 5).

Trossamfundsudvalget lagde i sine overvejelser om reglerne for tilsyn og kontrol vægt på en vis begrænsning af de pligter der i denne sammenhæng pålægges trossamfundene. Det burde herved efter udvalgets opfattelse også tages i betragtning at en del af trossamfundene er forholdsvis små og ikke råder over særlige ressourcer til at udføre administrativt arbejde (jf. Betænkningen s. 94). Begrænsningen gav sig navnlig udslag i forhold til trossamfundenes regnskabspligt, bl. a. således at trossamfundene kun hvert tredje år skulle være forpligtet til at indsende årsregnskab, eller et andet revideret dokument, til Kirkeministeriet med henblik på offentliggørelse på Trossamfundsregistrets hjemmeside.

På dette punkt går lovens regler (§ 21) – i overensstemmelse med kirkeministerens lovforslag – imidlertid væsentligt videre. Et egentligt årsregnskab skal indsendes hvert år. Kirkeministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om bl. a. regnskabet's udformning, revision, indsendelse og offentliggørelse. I lovforslagsbemærkningerne er det tilkendegivet at denne hjemmel forventes anvendt til at stille krav om at regnskaberne udfærdiges i overensstemmelse med principperne i årsregnskabsloven, og at trossamfundene selv får ansvaret for indsendelse og offentliggørelse ved at anvende en digital selvbetjeningsløsning som Kirkeministeriet stiller til rådighed (§ 21 stk. 2).<sup>9</sup>

Formålet med indsendelse og offentliggørelse af årsregnskabet er at skabe grundlag for større indsigt og gennemsigtighed i trossamfundenes økonomiske forhold. – I denne forbindelse spiller større donationer til trossamfundene en særlig rolle.

---

9. Se nu bekendtgørelse nr. 1283 af 15. november 2018 om Trossamfundsregistret, kap. 5 og 6.

Som led i den politiske aftale i maj 2016 (jf. ovenfor afsnit 6) nedsatte regeringen en tværministeriel arbejdsgruppe som bl. a. fik til opgave at undersøge om der kunne skabes større gennemsigtighed vedrørende udenlandsk økonomisk støtte til trossamfund i Danmark. Arbejdsgruppen afgav sin rapport, "Åbenhed om udenlandske donationer til trossamfund og religiøse foreninger", i juni 2017. På baggrund heraf vil der i de administrative forskrifter om trossamfundenes regnskabspligt mv. blive fastsat regler som forpligter trossamfundet til i årsregnskabet at oplyse hvorvidt der i regnskabsåret er modtaget en eller flere donationer (eller økonomisk støtte i form af lånegarantier). Drejer det sig om donationer på samlet mere end 20.000 kr. fra samme donator, skal donators navn og adresse samt størrelsen af den samlede donation oplyses. Pligt til at oplyse navn og adresse vil dog ikke gælde hvis donator er en enkeltperson; efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 9 og den tilhørende retspraksis antages religionsfriheden at indebære et forbud mod at afsløre enkeltpersoners religiøse tilhørsforhold.<sup>10</sup>

Reglerne om kirkeministerens tilbagekaldelse af anerkendelsen af et trossamfund (§ 22) er som anført en kodificering og præcisering, med enkelte supplerende forskrifter, af hvad der også tidligere måtte antages at gælde på ulovbestemt grundlag.

Er betingelserne for anerkendelse ikke længere opfyldt, kan anerkendelsen tilbagekaldes. Som ved tilbagekaldelse af en vielsesbemyndigelse (jf. ovenfor afsnit 6) gælder her de almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsafgørelser. I såvel Betænkningen som lovforslagsbemærkningerne fremhæves herved proportionalitetsprincippet. Tilbagekaldelse af anerkendelsen hindrer ikke i sig selv trossamfundet i at fortsætte sin virksomhed, men er ikke desto mindre en meget indgribende afgørelse; grundene til tilbagekaldelse skal derfor være af væsentlig styrke for at tilbagekaldelsen kan siges at være en proportional reaktion. Særligt fremhæves det at mindre udsving i medlemstallet hvorved det i en kortere periode kommer under minimumsgrænsen på 50 myndige medlemmer, som udgangspunkt ikke i sig selv vil udløse en tilbagekaldelse.

---

10. Jf. henvisningen i den foregående note.

Grundlaget for tilbagekaldelse af anerkendelsen kan også bestå i at trossamfundet ikke opfylder de forpligtelser som er fastsat i loven og de administrative forskrifter, dvs. oplysningspligten og regnskabspligten mv.

Hvis den manglende opfyldelse af forpligtelserne kan afhjælpes, skal der gives trossamfundet en frist på op til seks måneder til at bringe forholdet i orden (§ 22 stk. 3). Dette gælder dog ikke hvis trossamfundet har udvist svig (§ 22 stk. 2). Det vil især være tilfældet hvis trossamfundet bevidst har afgivet urigtige oplysninger, eller hvis trossamfundet er vidende om at myndighederne svæver i en vildfarelse om relevante og væsentlige forhold vedrørende trossamfundet, og ikke sørger for at meddele de korrekte oplysninger.

## 8. Økonomiske fordele – Udenlandske forkyndere

Som anført var det Trossamfundsudvalgets hensigt i en trossamfundslov at samle bestemmelser om de forhold som i praksis er af væsentlig betydning for trossamfundene eller større grupper iblandt dem.

Til disse forhold hører også en række skatte- og afgiftsmæssige begunstigelser. Det drejer sig især om fradragsret for gaver (ligningsloven § 8A), herunder også i form af løbende ydelser som man ensidigt har forpligtet sig til at udrede (ligningsloven § 12 stk. 2-4). Endvidere kan et trossamfund fritages for at betale afgift ved modtagelsen af arv eller legat mv. (boafgiftsloven § 3 stk. 2) og skal kun betale nedsat tinglysningsafgift ved gaveerhvervelse af fast ejendom (tinglysningsafgiftsloven § 10 stk. 2, jf. § 7).

For en række trossamfund er det endvidere vigtigt at man har mulighed for at kunne benytte sig af udenlandske forkyndere og andre religiøse embedsindehavere. Reglerne om opholdstilladelse til disse personer (udlændingeloven § 9f) er således af væsentlig praktisk betydning for disse trossamfund.

Praktiske lovgivningsmæssige forhold vedrørende disse regler gjorde det imidlertid uhensigtsmæssigt at trække de pågældende lovbestemmelser ud af henholdsvis skatte- og afgiftslovgivningen og udlændingeloven og overføre dem til trossamfundsloven. Udvalget indskrænkede sig derfor til i sit lovudkast at indsætte henvisningsbestemmelser til de pågældende lovreg-

ler. Derved havde man fastholdt det oversigtlige og informatoriske sigte i trossamfundsloven.

I kirkeministerens lovforslag og i den vedtagne lov blev disse henvisningsbestemmelser imidlertid ikke medtaget. Begrundelsen herfor var at “[af] lovtekniske grunde skal en lov ikke indeholde bestemmelser, der alene henviser til anden lovgivning uden i sig selv at fastsætte regler”.<sup>11</sup>

Trossamfundsudvalgets forslag indebar at skatte- og afgiftsmæssige fordele forbeholdes de anerkendte trossamfund. Heri ligger at når de pågældende fordele søges opnået under henvisning til den ansøgende sammenslutnings religiøse virke, er det en betingelse at det drejer sig om et anerkendt trossamfund. Andre trossamfund vil også have mulighed for at opnå de væsentligste af de pågældende fordele, men ikke i deres egenskab af trossamfund; de vil ud fra deres konkrete virksomhed og struktur mv. blive bedømt efter de generelle regler om almenvælgørende foreninger m. fl.

Denne anbefaling gennemføres ved ændringer i ligningsloven § 8A stk. 2 og § 12 stk. 3 samt i den bekendtgørelse der er udstedt i medfør af disse lovbestemmelser.<sup>12</sup>

## 9. Yderligere betingelse for anerkendelse?

På et enkelt – men principielt meget væsentligt – punkt delte Trossamfundsudvalget sig i tre grupperinger (se Betænkningen s. 79ff). Det angik spørgsmålet om hvorvidt der som en yderligere betingelse (ud over det krav som følger af grundloven § 67 om ikke at opfordre til eller foretage noget der strider mod bestemmelser i lov eller fastsat i medfør af lov, samt kravet om mindst 50 myndige medlemmer, jf. § 7 stk. 1) skulle tilføjes et krav om at trossamfundet skal være “organiseret i overensstemmelse med

11. Lovforslag L 19, 2017-18, s. 24. – Det må anses for tvivlsomt hvorvidt denne opfattelse af lovteknikkens behov har noget reelt grundlag, eller om den er af rent formalistisk karakter.

12. Bekendtgørelse nr. 1656 af 19. december 2018 om godkendelse m.v. efter ligningsloven § 8A, stk. 2, og § 12, stk. 3, af almenvælgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner m.v. og religiøse samfund her i landet eller i et andet EU/EØS-land

principper om medlemsdemokrati og ligebehandling, herunder ligestilling mellem kønnene”.

Betingelsen tog kun sigte på trossamfundets verdslige organisation, ikke dets regler og praksis vedrørende de rent religiøse spørgsmål og handlinger.

En betingelse af dette indhold var siden 2013 opstillet i Det Rådgivende Udvalgs praksis i dets indstillinger om godkendelse og tiltråd i ressortministeriets afgørelser.

De fire ministerierepræsentanter i udvalget tilkendegav ikke nogen stillingtagen til dette spørgsmål. Blandt de øvrige otte medlemmer anbefalede et flertal på seks (Armin W. Geertz, Bettina Lemann Kristiansen, Hanne Petersen, Catharina Raudvere, Jens Elo Rytter og Margit Warburg) at indføje denne betingelse, mens et mindretal på to (Peter Lodberg og Hans Gammeltoft-Hansen) frarådede det.

I de nedenstående artikler af Jens Elo Rytter, Margit Warburg og Peter Lodberg er der redegjort for den nærmere baggrund for henholdsvis flertallets og mindretallets positioner, ligesom Bettina Lemann Kristiansen nærmere har diskuteret spørgsmålet om regulering af køn i trossamfund. Her skal der derfor kun gives en kort oversigt over argumentationerne samt redegøres for udfaldet af lovgivningsprocessen.

Flertallets argumenter gik i oversigtsform ud på

- at de privilegier og særrettigheder som anerkendelsen af et trossamfund indebærer, gør det naturligt til gengæld at kræve at trossamfundet fungerer på en måde der er i overensstemmelse med grundlæggende samfundsværdier, herunder demokratiske idealer, og grundlæggende retsprincipper vedrørende udøvelse af offentlig myndighed;
- at betingelsen er et egnet redskab til at bidrage til opfyldelsen af en traktatmæssig forpligtelse for den danske stat til aktivt at fremme ligebehandling i samfundet;
- at betingelsen ikke strider mod religionsfriheden idet nægtelse af anerkendelse ikke afskærer et trossamfund fra at udøve religiøs virksomhed;



- at betingelsen er i overensstemmelse med den hidtidige praksis siden 2013 (som tre blandt flertallet havde været med til at udforme som medlemmer af Det Rådgivende Udvalg).

Mindretallet lagde afgørende vægt på

- at det i overensstemmelse med en dansk frihedstradition bør undgås på et område som dette at tilstræbe at påtvinge en kreds af borgere bestemte holdninger, uanset at disse holdninger deles af det store flertal i samfundet;
- at det i praksis kan være vanskeligt at drage en skarp skillelinje mellem organisation og myndighed vedrørende henholdsvis verdslige og religiøse anliggender, og at betingelsen derfor ville kunne hævdes at komme for tæt på den frihed som er tilsikret i grundloven § 67;
- at betingelsen ville kunne ramme allerede anerkendte eller godkendte trossamfund som derved ville miste deres hidtidige status.

Mindretallet anbefalede at man i stedet for et lovbestemt krav søger gennem vejledning og rådgivning at påvirke trossamfund til at organisere sig efter de i betingelsen anførte principper.

Det bør indskydes at udvalget også drøftede en yderligere mulig betingelse med udgangspunkt i den politiske aftale fra maj 2016 (se ovenfor afsnit 6). I denne aftale indgik også initiativer rettet mod religiøse forkyndere som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser. – Udvalget stillede ikke forslag om en betingelse af tilsvarende indhold for anerkendelse af trossamfund.

Lovforslaget og den senere vedtagne lov fulgte mindretallets indstilling (dog uden at medtage anbefalingen om gennem vejledning og rådgivning at søge at påvirke trossamfundene). Det skete på grundlag af det ovenfor sidst anførte af mindretallets argumenter – at allerede anerkendte eller godkendte trossamfund ville kunne miste anerkendelsen. I lovforslagsbemærkningerne anføres det at “[i] forhold til de 11 »gamle« trossamfund i Danmark, ... som er anerkendt ved kgl. resolution før vedtagelsen af ægteskabsloven i 1969, vurderes det umiddelbart, at indførelsen af et sådant

krav kan give problemer for i hvert fald ét af disse trossamfunds mulighed for at opretholde deres anerkendelse. Samtidig vurderes det, at kravet vil kunne give problemer for enkelte kristne frikirker og muligvis andre af de ca. 150 samfund, som er blevet godkendt efter ægteskabsloven mellem 1969 og praksisændringen i 2013” (Lovforslag L 19, 2017-18, s. 16). Muligheden for at indføje en bestemmelse om at allerede anerkendte eller godkendte trossamfund ikke skal opfylde betingelsen om medlemsdemokrati og ligestilling afvistes. Dette var også tilfældet for det flertal i udvalget som anbefalede betingelsen. En sådan varig forskelsbehandling mellem allerede anerkendte eller godkendte trossamfund og de trossamfund der anerkendes efter den nye lov, ville kunne rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 14 om forbud mod diskrimination sammenholdt med art. 9 om bl. a. religionsfriheden.

Konklusionen i lovforslagsbemærkningerne er på den baggrund klar og enkel: Det er “Kirkeministeriets vurdering, at skærpede krav om medlemsdemokrati og ligestilling ville kunne gøre det nødvendigt at tilbagekalde anerkendelsen af visse traditionelle, veletablerede trossamfund i Danmark. Det ønsker Kirkeministeriet ikke” (l.c.).

Den samme holdning gav partierne, med undtagelse af Enhedslisten og Alternativet, udtryk for under Folketingets behandling af lovforslaget.

## 10. Afsluttende bemærkninger

Trossamfundsloven har næppe fået helt den karakter som grundlovsfæderne forestillede sig da de indsatte løfteparagraffen om en lovregulering af trossamfundenes forhold. Dertil er den nok for selektiv i henseende til de spørgsmål den omfatter.

Ikke desto mindre er det rimeligt at betragte loven som en opfyldelse af grundloven § 69. Den indeholder grundlæggende regler om hvad der skal forstås ved trossamfund, og om nogle af de væsentligste konsekvenser af den kollektive religionsfrihed. Grundlæggende er også at betingelserne for at opnå den særlige status som anerkendt trossamfund nu er lovfæstet. De pligter der for trossamfundene følger af en anerkendelse, er ligeledes fastlagt i loven. For så vidt angår rettighederne, er det praktisk taget kun vielsesbemyndigelsen man finder regler om i loven. Men et vigtigt skridt i retning af en mere sammenhængende regulering er dog taget i og med

at samme forståelse af hvad der er trossamfund, og af betydningen af anerkendelse, vil kunne forventes at blive lagt til grund også i lovgivning og praksis uden for trossamfundslovens område.

Hvilken praktisk betydning loven får for det enkelte trossamfund, er vanskeligt at sige. Arbejdet i Trossamfundsudvalget gav et dybt indblik i hvor umådeligt forskellige de o. 160 anerkendte trossamfund er. Reaktionerne i forhold til lovens muligheder og vilkår vil sikkert afspejle denne forskellighed. Meget af lovens indhold er som anført også en videreførelse af den tidligere retstilstand og vil derfor næppe i praksis mærkes af trossamfundene. Men bl. a. de nye regler om oplysnings- og regnskabspligt vil indebære ændrede praktiske vilkår for de anerkendte trossamfund.

Under alle omstændigheder er det såre hensigtsmæssigt at der i loven er indsat en revisionsbestemmelse således at der i folketingsåret 2021-22 bliver lejlighed til at samle de indhøstede erfaringer og overveje hvilke ændringer de måtte give anledning til.

Som en af dem der har deltaget i forberedelsen af denne vores første trossamfundslov, må man udtrykke håbet om at den i en rimelig afbalancering af de involverede hensyn og interesser vil bidrage positivt til de mangfoldige trossamfunds virke og til deres tilværelse som en del af vores samfund.

## Abstract

The Danish Parliament has in December 2017 adopted an “Act on other religious communities than the national church” – the first Danish act on this topic.

The genesis of the act and its background in a report from an expert committee is explained. Furthermore, the article contains an overview of the regulation in the act. First it is about some of the most important consequences of the constitutional collective religious freedom. The remaining content of the act is about the legal prerequisites for achieving, and maintaining, an official recognition of a religious community and the rules on access for a recognized community to obtain authorization to declare marriage with civil legal effect. Finally the various obligations for a religious community arising from the recognition are described.



# Mindretalspositionens kulturteoretiske begrundelse

*Peter Lodberg*

## Introduktion

Som det er fremgået af Hans Gammeltoft-Hansens indledningsartikel om Trossamfundsudvalgets *Betænkning 1564/2017*, afgav udvalget en énstemmig betænkning med undtagelse af spørgsmålet om, hvorvidt der skulle stilles yderligere betingelser for anerkendelse end de krav, der følger af grundloven § 67, samt kravet om mindst 50 myndige medlemmer. Gentagne gange drøftede udvalget, om der også skulle stilles krav om, at et trossamfund for at opnå anerkendelse skal være “organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligebehandling, herunder ligestilling mellem kønnene.” Det er således organiseringen af trossamfundet og ikke trossamfundets opfattelse af fx embedet, udvalget havde fokus på.

Mindretallet bestående af Hans Gammeltoft-Hansen og Peter Lodberg argumenterer i *Betænkning 1564/2017*, 81-82, for, at der ikke bør lovfæstes yderligere krav til trossamfundets organisationsform. Udgangspunktet er, at vi i Danmark har en særlig frihedstradition, der ofte bliver forbundet med arven efter N.F.S. Grundtvig. Det er en tradition, der lægger op til at udvise stor tilbageholdenhed, når det gælder om at lovgive i forhold til mindretalsgruppers særlige holdninger og værdier. Ofte bliver denne frihedstradition forbundet med et begreb som åndsfrihed eller finder sit udtryk i slagordet: *Frihed for Loke såvel som for Thor*.

I det følgende skal mindretallets begrundelse udfoldes på baggrund af et kulturteoretisk udgangspunkt. Tesen er, at vi i Danmark har oparbejdet en kultur for, hvordan flertal og mindretal omgås hinanden, og denne kultur kan kun beskyttes ved, at vi tør anvende den, når det er vanskeligt. Det er en kultur, der er formet af en bestemt frihedsforståelse med baggrund i mangfoldige historiske tildragelser og erfaringer for, hvad der sker, når et religiøst flertal bestemmer over religiøse mindretal.

### Kultur er både flertal og ental

Den kritiske læser vil allerede nu måske indvende, at der ikke findes én kultur, men mange kulturer i Danmark, og hvordan kan mindretallet derfor tale om en kultur for, hvordan religiøse majoriteter og minoriteter skal forholde sig til hinanden i en retsstat, og som retsstaten skal respektere?

Det er rigtigt, at der findes mange kulturer i Danmark, hvis vi anvender en kulturteoretisk analyse af, hvordan mennesker i dagens Danmark lever. Det er tydeligt, når vi befinder os på det synlige og bevidste niveau. Der er klare forskelle på, hvordan vi klæder os, hvad vi spiser, hvilket sprog vi føler os hjemme i, og hvordan vi omgås hinanden. Antropologer behøver ikke længere at rejse ud i verden for at studere "fremmede" strukturer, hierarkier, kønsroller og rollefordeling mellem mænd og kvinder. De kan tage til bestemte boligkvarterer rundt omkring i de større danske byer og finde eksempler på, hvad det betyder, at mennesker har bragt deres kulturer med sig til Danmark og nu indgår i forskellige hybride former med hinandens kulturer.

Med til regnestykket hører, at tilflytterne møder de fastboende, og de fastboende har også forskellige kulturer for, hvor de bor, hvad de laver, og hvordan de indretter sig i dagligdagen. Hvis de forskellige mennesker med deres forskellige kulturer ikke kan finde sammen i fredelig sameksistens eller indgå nye hybride kulturformer, så kan det ende med kulturkamp på ord og holdninger eller måske endda civilisationskonflikt.

Årsagerne til konflikt kan være, at vi ikke kender eller er bevidste om betydningen af det usynlige lag, som også har stor betydning for, hvem vi virkelig er. Til det usynlige og ubevidste lag hører i kulturteoretisk henseende grundlæggende værdier som religion, traditioner, ideologier samt opfattelse af tid og rum.

Betydningen af det ubevidste lag kan dukke op på mange forskellige måder. Et ofte anvendt eksempel er de forhandlinger, der kan opstå, når et par for første gang skal fejre jul sammen. Skal der overhovedet fejres jul, hvordan og hvor? Kulturmøde behøver ikke kun være et spørgsmål om de “store” sager, men har betydning helt ned på det mest personlige plan for, hvordan vi orienterer os i samlivet med et andet menneske.

Julen er altså i et kulturteoretisk perspektiv uhyre interessant på det personlige plan, men netop denne årlige begivenhed er et godt eksempel på, at der er mere at sige. Julen er så tydelig en kulturmarkør, at den har betydning for, hvordan lovgivning tilrettelægges i form af ferieloven eller helligdagslovgivningen. Julens symbol, juletræet, har så stærk en betydning i spændingen mellem det private og det offentlige, at det kan vække en ophedet politisk debat, hvis en boligforeningsbestyrelse, der er valgt af beboerne, vælger ikke at markere julen og undlader at sætte et juletræ op i bebyggelsen. Det afgørende er, at julen og dens symboler får betydning for den kultur, vi er fælles om – også når vi ikke alle deler denne kultur.

Julen er således en kulturel praksis, der er et godt eksempel på, hvordan kulturel praksis har betydning på flere planer: det individuelle, det samfundsmæssige og det lovgivningsmæssige.

Men der er mere at sige om julen. De fleste danskere ved, at julen er en religiøs begivenhed, og netop juleaften er næsten alle kirker fyldt til bristepunktet. Den religiøse handling, juleaften, er med andre ord en kulturel praksis, der præger ikke blot det private liv, men også har en overgribende funktion, så den bidrager til forståelsen af det offentlige liv. Julen fungerer både som ressource for personlig livstydning, men også en offentlig begivenhed, der har indflydelse på samfundsforhold.

Med julen som eksempel har det været hensigten at vise, at religion og kultur i et kulturteoretisk perspektiv står i et uopløseligt vekselvirkningsforhold til hinanden. Religion udtrykker sig ved at antage kulturelle former, og kulturer bliver formet af mange forhold – herunder religion. Det gælder på flere niveauer samtidigt.

Vi er i de seneste år blevet mindet om eksistensen og betydningen af dette uopløselige vekselvirkningsforhold mellem kultur og religion i kraft af, at globaliseringen har bragt mennesker med “fremmed” kultur og religion til Danmark. Teologien er derfor begyndt at tale om kristendommens kultur – og religionsmøde med andre religioner, og det bliver taget

op som et teologisk anliggende inden for et nyt fag, der går under navnet *religionsteologi*.

Inden for religionsteologien danner der sig i disse år en udbredt konsensus om, at religion ikke er i færd med at forsvinde, sådan som de gamle sekulariseringsteorier spåede, men at der foregår en række transformationer af religionerne under indtryk af nutidens kulturelle, videnskabelige og politiske omstændigheder.

Set i denne sammenhæng er det ikke så tilfældigt, at skiftende regeringer har været enige om, at der var brug for et trossamfundsudvalg og en lovgivning på området. Danmark er også en del af den globale migration, der skyldes mange forskellige forhold hos os selv og ude i den store verden. Netop i disse år rejser vi på kryds og tværs af landegrænser som turister, flygtninge, indvandrere, soldater, missionærer, handelsfolk, videnskabsfolk og sportsudøvere. På rejsen medbringer vi vores kultur og religion, og de sætter deres præg på vores måde at leve på.

Det er en almindelig historisk erfaring, at de fastboende ofte bliver urolige – måske ligefrem fjendtlige – over for de indvandrende tilflyttere, og igennem historien er der blevet taget mange initiativer til at regulere tilflytningen og sørge for, at de “fremmede” ville begynde at opføre sig som de fastboende.

Trossamfundsudvalg og lov er nutidens bidrag til at regulere den religiøst betingede mangfoldighed og frygt for, at migrationen vil skabe politisk og kulturel ustabilitet i Danmark. Det er der for så vidt ikke noget nyt i. Allerede ved indførelsen af religionsfriheden i 1849 blev der udtrykt en vis frygt for, at religionsfrihed ville bidrage til destabilisering af samfundet. Kulturteoretisk er det derfor ikke overraskende, at trossamfundsloven blev vedtaget af et stort flertal i folketinget, fordi den er en nødvendighed i en tid, hvor vi diskuterer med hinanden, hvad der kendetegner det at bo i Danmark netop nu under indtryk af globaliseringens hastige forandring af snart sagt alle livets forhold.

I forlængelse heraf kan mindretallets henvisning til ånds- og frihedstraditionen, der forbindes med arven efter N.F.S. Grundtvig, tolkes som et udsagn om, vi i Danmark ikke er orienteringsløse i forhold til globaliseringens kulturelle udfordringer, og at vi kan løse komplekse kulturelle og religiøse konflikter ved at tage hensyn til et religiøst mindretals tro og praksis, sådan som vi gjorde det med indførelsen af bestemmelsen om religionsfrihed i grundloven.



Grundtvig forstås i denne sammenhæng som en teolog og politiker, der kan inspirere til at finde den rette balance mellem national bevidsthed og internationalt udsyn. Det er en opfattelse, som i Grundtvig-forskningen især er blevet fremhævet af J.H. Schjørring og A.M. Allchin (Allchin 1993). Med deres betoning af den ortodokse og anglikanske teologis betydning for Grundtvigs kristendomsopfattelse ønsker Schjørring og Allchin at korrigere en udbredt læsning i Danmark af Grundtvig, hvor han udelukkende forstås som en national-orienteret luthersk teolog. Ikke mindst Grundtvigs helligåndsteologi og de dermed forbundne tanker om frihed spiller ifølge Allchin en afgørende rolle og placerer Grundtvig som den vigtigste økumeniske teolog i det 19. århundrede Allchin 1979, s 71-89). Grundtvig er således en vigtig forudsætning for at forstå, hvorfor det er nødvendigt at tage hensyn til religiøse mindretal, selvom flertallet ikke deler deres tro og praksis. I Danmark har vi erfaring for, at de religiøse mindretal finder deres plads i samfundet, fordi deres medlemmer og tilhængere har frihed til at være dem, de er. Kun i det øjeblik deres trosoverbevisning og praksis bliver anledning til ulovlige handlinger, skal staten gribe ind.

### Hvor Ånden er, skal der herske frihed

Ved siden af denne historiske og pragmatiske begrundelse er der også en teologisk begrundelse, som kan sammenfattes i udtrykket: "Hvor Ånden er, skal der herske frihed". Udsagnet har sin baggrund i Grundtvigs indsats for at indføre en fri statskirkemodell, som han kaldte for *den nordiske Frihed*. Kirken skal være den borgerlige ramme, hvor der ikke er hindringer for trosudøvelsen og samvittighedsfriheden, som ifl. Grundtvig "er al Religjons øverste Grund-Sætning og enhver straffelig Borgers utabelige Ret" (Den Danske Statskirke upartisk Betragtet, 1834).

I samme sammenhæng kunne han beskrive nødvendigheden af en fri statskirkemodell som en nødvendig forudsætning for at genopvække en hensøvet kristendom:

Skal de Christne kunne komme til Live, voxe og trives i den Møgbænk, en Stats-Kirke for dem altid er, da maae alle Brætterne bort, så Indretningen i kirkelig Henseende kun bliver ved i Indbildningen.

Nu kom det aldrig til en realisering af Grundtvigs ønske om en fri statskirkemodel, men til en udbredt frihedslovgivning – især inden for folkekirken. Men hans ønske om frihed i trosspørgsmål og den dertil knyttede indsats for at respektere baptisterne, selvom han langt fra delte det baptistiske dåbssyn, voksede ud af en opfattelse af, at tro og frihed er så væsentlige for et menneske, at det skal en stat ikke blande sig i.

Grundtvig er overbevist om, at han som seer og profet kan skue ind i fremtiden og løfte sløret for det usynlige, som ikke er tilgængeligt for fornuften. Han er overbevist om, at der i det usynlige er en virkelighed, som er større end den, vi kan tage og føle på. Der er en usynlig virkelighed bag ved den synlige virkelighed.

Dermed anslår Grundtvig grundnerven i det, som vi kan kalde for den romantiske uendelighedsoplevelse. Det er den følelse, kulturen kan lukke op for, når vi ser et bestemt kunstværk og får en *kulturoplevelse*. Så bliver vi hensat i en sindstilstand, hvor vi føler, at der er en ekstra dimension ved vores tilværelse, som vi kun ser og aner i glimt.

Hos Grundtvig er det især troen, der lukker op til den guddommelige uendelighedserfaring og lader os skue det, som han kalder for “landet bag hav”. Det er et land, hvor alt er det modsatte af, hvordan det er at være i vores verden. Det er et livsaligt land, hvor tiden er ophævet, gråden er afløst af glæde, hvor blomsten ikke visner, og fuglen ikke dør. Det er et land, vi kommer til og får del i gennem tro, håb og kærlighed.

Den guddommelige uendelighedserfaring bliver ifølge Grundtvig varetaget af kristendommen, men den kræver absolut frihed fra statslig indblanding i de religiøse anliggender og deres rammer, der har til formål at værne om denne livsvigtige del af menneskelivet.

Grundtvig kan læses på den måde, at han er åben for, at andre mennesker med anden kulturel og religiøs baggrund end den kristne også kan gøre sig de samme guddommelige uendelighedserfaringer. Muligheden foreligger, og derfor skal staten blande sig uden om, hvorvidt det skal være tilladt at være baptist eller ej. Staten er i princippet religionsneutral – ikke fordi den er uinteresseret i religion, men fordi det er i dens egen interesse, at der er frihed til at mennesker kan udøve deres tro og blive det, som vi i dag måske vil kalde hele mennesker – i ånd og sandhed.

Grundtvigs opfattelse af, at alle mennesker uanset religiøs baggrund i princippet har muligheden for at få del i den religiøse uendelighedserfaring, kan tolkes skabelsesteologisk. Den lægger sig i forlængelse af Martin

Luthers forklaring til 3. trosartikel i Den Store Katekismus, hvor Luther ikke er specielt optaget af, om vi *tror* på den samme Gud, men betoner, at vi alle *har* den samme Gud, fordi der er kun én Gud. Uden Kristus ser vi ifølge Luther kun Gud som den vrede dommer, og uden Helligånden kan vi ikke forvente Guds kærlighed og velsignelse.

Denne reformatoriske tanke om, at vi har den samme Gud, kan bidrage til at skabe en fælles religiøs kultur, der er vigtig for, at et samfund kan hænge sammen kulturelt. Hvis der kun er én Gud, og alle mennesker har en Gud, så er Gud også tilstede hos religiøse mennesker med en anden religion end min egen.

Der er ingen evidens for, at det er rigtigt. Det er et trosudsagn, som kun den enkelte selv kan stå inde for, men ikke selv skabe. Enhver skal have forkyndt, fortalt eller bevidnet, at det er sådan. Lige så lidt, som en person kan skabe sin egen tro, lige så lidt kan man skabe andres tro. Teologisk vil vi sige, at troen er givet til os gennem Guds åbenbaring.

Det må nødvendigvis indebære en respekt for andre, når de siger, at deres tro også er åbenbaret for dem – måske ikke på en måde, man kan genkende, men ikke desto mindre kan personer med forskellig religiøs opfattelse mødes i noget, der er andet end ideologi og politik: at begge parter bygger deres liv på en tro, der er blevet givet til dem, dvs. en åbenbaret tro. Talen om åbenbaret tro har i teologien som forudsætning, at der også kan tales om Guds skjulthed. I religionsteologisk sammenhæng forstås forholdet mellem Guds åbenbaring og Guds skjulthed som en mulighed for, at man kan møde Guds skjulthed i de andre religioner, ligesom man stoler på, at man møder den som åbenlys for enhver (åbenbaret) i forkyndelse, dåb og nadver i sin egen kirke.

Det er en almen teologisk erfaring, at synden kan stille sig i vejen for åbenbaringen, men muligheden for, at åbenbaringen er virkelig, betyder, at de andre religioner ikke nødvendigvis er et gudsforsladt sted eller fjendeland. Teologisk har vi kun evangeliet – og det er nok – som orienteringspunkt. Hvorfor der er andre religioner – og ikke kun én – er der ingen der ved. Indtil videre forbliver det skjult, men ligesom så meget andet vil det blive afsløret, når tiden er inde, og nådens lys vil skinne klart. Der er altså grænser for, hvad troen kan vide, og bevidstheden herom giver frihed og nysgerrighed til at lære den andens tro bedre at kende – også for at man forhåbentligt vil lære sin egen tro bedre at kende. Man kan kun håbe – og ikke tvinge – at den anden har det på samme måde.

Det er derfor en pervertering af troen, når religiøse forskelle bliver anledning til forfølgelse og vold, sådan som vi ser det mange steder i verden, og som vi med rette er bange for i Danmark. Der ligger en stor opgave foran os, når det gælder om at fremelske en kultur, hvor de religiøse forskelle bliver anledning til at fremme en nysgerrighed over for hinanden – ikke nødvendigvis for at opnå en religiøs konsensus, men for at fremme fredelig religiøs sameksistens. Trossamfundsloven er et vigtigt skridt på vejen, fordi den anerkender den religiøse mangfoldighed og anviser en vej for, hvordan vi kan lære at leve med det faktum, at Danmark er et land med mange offentligt anerkendte trossamfund med sikret trosfrihed.

Mindretallet hilser i den forbindelse det velkomment, at folketingets flertal fulgte mindretallets indstilling, fordi loven dermed tager højde for, at religionsfriheden udgør et væsentligt element i grundloven. Religionsfriheden skal respekteres, dels fordi den er udtryk for respekt for et menneskes inderste følelser og overbevisning, dels accepterer princippet om, at den frihed, som gælder for et religiøst flertal også bør gælde for et religiøst mindretal. Trossamfundsloven er således med til at understøtte en kultur for fredelig sameksistens mellem trosamfund i Danmark.

Den forsøger at balancere mellem et trossamfunds rettigheder og pligter ud fra en overvejelse over, hvad der bedst tjener det danske samfunds fælles bedste. Her må gælde principperne om størst mulig grad af ånds – og trosfrihed, fordi vi har i Danmark erfaring for, at de har været med til at skabe det Danmark, vi skal passe på.

## Abstract

This article presents the argument of the minority opinion expressed in the report from the Danish government's committee on legislation concerning religious communities in Denmark other than the Established Lutheran Church.

The main argument goes back to the Danish theologian N.F.S. Grundtvig and his understanding of religious freedom as one of the most basic values in the Danish democratic system. It is argued that the relationship between democracy, freedom and respect for religious diversity is important to Danish culture and has served the development of the Danish society successfully.

## Litteratur

- Allchin, A.M. 1979. *The Kingdom of Love and Knowledge. The Encounter between Orthodoxy & and the West*. London: Darton, Longman & Todd.
- Ibid. 2003. *Heritage and Prophecy. Grundtvig and the English-Speaking World*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Grundtvig, N.F.S. 1834. *Den Danske-Statskirke upartisk betragtet*. I *Grundtvigs Værker*, april 2016.
- Kritisk Forum for Praktisk Teologi 145. 2016. *Religionsteologi i praksis*. København: Anis.
- Lodberg, Peter. 2016. *Danskernes tro gennem 1000 år*. København: Kristeligt Dagblads Forlag.
- Luther, Martin. 1529. *Den Store Katekismus*. Oversat af Leif Grane, København: Det Danske Bibelselskab, 1976.



# Demokratiske minimumskrav til trossamfund som betingelse for særrettigheder?

Overvejelserne bag Det Rådgivende Udvalgs hidtidige  
praksis og flertalspositionen i Trossamfundsudvalget

*Jens Elo Rytter*

## Indledning

Det lovforberedende forløb, som står centralt i denne fortælling, har for mig været en yderst interessant og tankevækkende proces. Regulering af trossamfund rører ved nogle ganske fundamentale spørgsmål om forholdet mellem stat og religion og religionens rolle i det moderne samfund, og det er derfor kun forventeligt, at spørgsmålet må afføde værdimæssige sammenstød. Samtidig har forløbet også lært mig noget mere håndgribeligt om forskellen mellem "eksperter" tilgang til emnet og så den politiske. Hvad jeg mener, vil blive klart i det følgende.

Regeringen nedsatte ultimo 2014 et lovforberedende Trossamfundsudvalg, som fik til opgave at fremsætte forslag til en opfyldelse af løfteparagraffen i Grundlovens § 69, hvorefter "de fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov". Formand for udvalget blev forhenværende Folketingets Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen. Jeg indgik selv som sagkyndigt medlem i Trossamfundsudvalget med ekspertise i statsret og menneskerettigheder. Min baggrund for at deltage i

udvalget var også, at jeg på daværende tidspunkt var et af fire medlemmer af Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund – som kommer med indstillinger til Kirkeministeriet i sager om godkendelse af trossamfund.

Ambitionen med Trossamfundsudvalget var efter 165 år endelig at udarbejde en samlet lovgivning om de vilkår – rettigheder, privilegier og forpligtelser – som trossamfund uden for folkekirken fremover skal have i det danske samfund, eventuelt betinget af en særlig godkendelse.

Hidtil havde en sådan samlet lovgivning om trossamfund uden for folkekirken manglet. Alle religiøse sammenslutninger i Danmark har selv sagt siden 1849 kunnet påberåbe sig en grundlovssikret religiøs foreningsfrihed og frihed til religionsudøvelse inden for rammerne af den offentlige orden og sædeligheden, jf. Grundlovens § 67. Herudover har adgangen til særrettigheder og privilegier – navnlig vielsesmyndighed med borgerlig gyldighed samt visse skattemæssige begunstigelser – for trossamfund uden for folkekirken indtil 1970 beroet på statslig anerkendelse ved kongelig resolution (der findes 11 trossamfund anerkendt før 1970, herunder det romersk-katolske, det mosaiske, en række udenlandske menigheder i Danmark samt visse ikke-folkekirkelige kristne danske menigheder). Siden 1970 har man i stedet for anerkendelse efter ansøgning givet en administrativ godkendelse som trossamfund med hjemmel i ægteskabsloven og med afledte økonomiske konsekvenser i medfør af skattelovgivningen m.m. Godkendelse som trossamfund har forudsat, at den religiøse forening opfyldte visse nærmere kriterier, der var udviklet gennem administrativ praksis – siden 1998 ikke mindst af Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund.

Et springende punkt i Trossamfundsudvalgets arbejde med at formulere en ny trossamfundslov blev, om man skulle lovfæste det krav om, at et trossamfund for at opnå statslig godkendelse skal være organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligestilling, der havde udkrystalliseret sig i Det Rådgivende Udvalgs praksis. Jeg var selv fortaler herfor, og det endte flertallet i Trossamfundsudvalget også med at være. Der var dog ikke politisk vilje til at følge denne indstilling, hvorfor kravet udgik af det endelige lovforslag, som blev vedtaget af Folketinget.

I denne artikel vil jeg først kort redegøre for den stats- og menneskeretlige ramme for regulering af trossamfund uden for folkekirken, idet denne ramme er essentiel for forståelsen af både Det Rådgivende Udvalgs praksis og de efterfølgende drøftelser i Trossamfundsudvalget. Herefter



vil jeg se lidt nærmere på de overvejelser, der førte Det Rådgivende Udvalg til at formulere krav til trossamfunds organisering som betingelse for godkendelse. Derefter vil jeg give min version af og kommentarer til de drøftelser, som siden fandt sted i det lovforberedende Trossamfundsudvalg. Der knyttes nogle korte bemærkninger til den politiske skæbne, som Trossamfundsudvalgets flertals anbefaling fik. Afslutningsvis gør jeg mig nogle friere tanker om fremtiden på dette område.

### Den stats- og menneskeretlige ramme

Den grundlovmæssige og menneskeretlige ramme for regulering af trossamfund, som kort beskrives i det følgende, udgør de forudsætninger, som Det Rådgivende Udvalg har udviklet sine krav til trossamfund på grundlag af. Tilsvarende retlige forudsætninger blev lagt til grund for det lovforberedende arbejde i Trossamfundsudvalget (Betænkning 1564, s. 27 ff.).

#### *Religionsfrihed, herunder religiøs foreningsfrihed (trossamfund)*

Religionsfriheden hører til blandt de klassiske frihedsrettigheder til beskyttelse af det enkelte menneskes og mindretals tanke- og trosfrihed. Friheden til religionsudøvelse og dannelse af trossamfund kan ikke gøres afhængig af offentlig tilladelse eller godkendelse.

Grundlovens § 67 beskytter religionsfriheden og den religiøse foreningsfrihed. Religionsfrihed indebærer grundlæggende frihed til at vælge og dyrke sin egen religion uden offentlig indblanding, herunder gennem oprettelse og drift af religiøse foreninger (trossamfund). Denne frihed er efter Grl § 67 kun begrænset derved, at religionsudøvelsen ikke må stride imod "sædeligheden og den offentlige orden". Dette vil navnlig være tilfældet, såfremt den konkrete religionsudøvelse er i strid med retsfor skrifter (Gammeltoft-Hansen, s. 416). At religionsfrihed således navnlig ikke indebærer en ret til at blive undtaget fra den almindelige lovgivnings krav, fremgår desuden udtrykkeligt af Grl § 70, hvorefter ingen på grund af sin trosbekendelse kan "unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt" (Ross, s. 735; Gammeltoft-Hansen, s. 416; Christensen m.fl., s. 393; Rytter 2016, s. 251 f.).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 9 beskytter tilsvarende religionsfriheden, herunder den individuelle og kollek-

tive religionsudøvelse, mod usaglige eller uproportionale indgreb. EMRK artikel 11 beskytter endvidere mod uberettigede indgreb i foreningsfriheden. Det er i Menneskerettighedsdomstolens praksis anerkendt, at artikel 9 desuden beskytter de nødvendige forudsætninger for en fri religionsudøvelse, herunder retten til at eksistere som religiøs sammenslutning uden statslig indblanding, adgangen til at opføre religiøse bygninger m.v. (Rytter 2016, s. 242). Hvis staten lægger hindringer i vejen for den religiøse foreningsfrihed, griber den således ind i både foreningsfriheden i artikel 11 og religionsfriheden i artikel 9 (Rainey m.fl., s. 427 f.). Menneskerettighedsdomstolens Storkammer har om betydningen af at beskytte trosamfund og disses frihed til at organisere sig uden statslig indblanding udtalt (*Sindicatul "Pastorul Cel Bun"*, præmis 136):

The Court reiterates that religious communities traditionally and universally exist in the form of organised structures. Where the organisation of the religious community is at issue, Article 9 of the Convention must be interpreted in the light of Article 11, which safeguards associations against unjustified State interference. Seen from this perspective, the right of believers to freedom of religion encompasses the expectation that the community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention. The autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. It directly concerns not only the organisation of these communities as such but also the effective enjoyment of the right to freedom of religion by all their active members. Were the organisational life of the community not protected by Article 9, all other aspects of the individual's freedom of religion would become vulnerable.

Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at staten endvidere efter EMRK artikel 9 og 11 har visse positive forpligtelser til at beskytte religionsfriheden og religiøse samfund, ikke mindst mod overgreb fra private (Schabas, s. 421 f.; Rytter 2016, s. 245).

*Religionsfrihed giver ikke trossamfund krav på særrettigheder fra staten*

Grundlovens § 67 sætter grænser for statsmagtens adgang til at gribe ind over for trossamfund og religionsudøvelse, men antages ikke at pålægge staten nogen positive forpligtelser i forhold til at beskytte eller understøtte religionsfriheden og trossamfund (Rytter 2016, s. 244; tilsvarende Christensen m.fl., s. 276, om Grundlovens frihedsrettigheder generelt). Bestemmelsen omfatter således ikke en ret for religiøse foreninger/trossamfund til særrettigheder eller økonomisk støtte fra det offentlige.

Statens positive forpligtelse efter EMRK artikel 9 omfatter heller ikke en pligt til aktivt at understøtte trossamfund gennem tildeling af særrettigheder. Trossamfund kan således ikke kræve økonomisk understøttelse fra staten. Det har Menneskerettighedsdomstolen klart fastslået (*Ásatrúarfélagid*, præmis 31; *Magyar Kereztény Mennonita Egyház and Others*, præmis 106):

The freedom to manifest one's religion or beliefs under Article 9 does not confer on the applicant associations or their members an entitlement to secure additional funding from the State budget.

Tilsvarende forpligter EMRK artikel 9 heller ikke staten til at tillægge religiøse vielser borgerlig gyldighed (*Savez Crkava "Rijec Zivota" and Others*, præmis 56) eller til at give trossamfund en skattemæssig særstilling (*Alujer Fernandez and Caballero Garcia*).

Religionsfriheden for trossamfund efter GrL § 67 og EMRK artikel 9 og 11 står således ikke i vejen for, at en statslig tildeling af særrettigheder eller privilegier til trossamfund gøres betinget af opfyldelse af visse krav (som betingelse for "godkendelse"). Manglende offentlig "godkendelse" af et trossamfund vil nemlig ikke indebære en begrænsning i trossamfundets religionsfrihed, eftersom trossamfundet fortsat frit kan udøve sin religion og tro inden for lovgivningens rammer.

*Hvis staten giver særrettigheder til trossamfund, må den ikke diskriminere*

Hvis staten vælger, at trossamfund skal kunne opnå statsstøtte eller andre særrettigheder og privilegier – eventuelt efter nærmere statslig "godkendelse" – skal ordningen imidlertid indrettes og administreres på en sådan måde, at der ikke diskrimineres mellem trossamfund. En forskelsbehand-

ling er diskriminerende, medmindre den har en saglig og rimelig begrundelse.

Dette diskriminationsforbud følger direkte af Grl § 70, hvorefter ingen “på grund af sin trosbekendelse [kan] berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder”.

EMRK artikel 14 forbyder diskrimination af en hvilken som helst grund, herunder på grund af religion, men efter ordlyden alene vedrørende “nydelsen af de i denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder”. Menneskerettighedsdomstolen har imidlertid fastslået, at det er tilstrækkeligt, at forskelsbehandlingen vedrører forhold, som berører eller dog har forbindelse til en eller flere konventionsbeskyttede rettigheder (nærmere herom Harris m.fl., s. 786 ff.; Rytter 2016, s. 417 ff.). Hvis staten således støtter trossamfund eller giver dem særrettigheder, må staten ikke diskriminere mellem trossamfund (Kjølbro, s. 947 f.).

Diskriminationsforbuddet talte med styrke for, at en lovregulering af trossamfund uden for folkekirken måtte være énstrenget – uden underkategorier som “anerkendte” og “godkendte” trossamfund. En henvisning til en historisk betinget forskelsbehandling – som den hidtidige mellem “anerkendte” og “godkendte” trossamfund, hvor anerkendte trossamfund har yderligere særrettigheder – kunne næppe retfærdiggøres som sagligt og rimeligt begrundet. Dette finder også klar støtte i *Magyar Kereztényi Menno-nita Egyház and Others*, hvor Menneskerettighedsdomstolen underkendte en lovændring i Ungarn, som indførte et trestrengt registreringssystem for trossamfund, der klart favoriserede de store, gamle veletablerede trossamfund i landet.<sup>1</sup>

### *Sammenfatning*

Det grundlæggende er, at alle trossamfund i Danmark har ret til religionsfrihed i overensstemmelse med Grl § 67 og EMRK artikel 9 og 11, herunder frihed til kollektiv religionsudøvelse. Religionsfrihed indebærer ikke nogen ret for trossamfund til at få tildelt særrettigheder af staten såsom vielsesmyndighed eller økonomisk understøttelse. Spørgsmålet om, hvorvidt og – i givet fald – på hvilke betingelser trossamfund skal tildeles sådanne særrettigheder og privilegier, berører således ikke trossamfunds frihed til religionsudøvelse. For så vidt kunne man vælge helt at afskaf-

1. Se nærmere herom Rytter 2015, navnlig s. 443 f. og s. 453.

fe alle særordninger for trossamfund uden for folkekirken uden derved at krænke religionsfriheden og den religiøse foreningsfrihed. Hvis staten imidlertid vælger, at trossamfund skal kunne opnå særrettigheder og privilegier – eventuelt efter nærmere “godkendelse” – følger det af diskriminationsforbuddet i Grl § 70 og EMRK artikel 14, at ordningen skal indrettes og administreres på en sådan måde, at der ikke diskrimineres mellem trossamfund. Den her beskrevne retlige ramme har også dannet baggrund for arbejdet i Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund.

### Det Rådgivende Udvalgs praksis

I Betænkning 1564 om *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken* er det anført, at kravet om, at et trossamfund for at opnå statslig godkendelse skal være organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligestilling, er udviklet af Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund og “har været fulgt siden 2013” (Betænkning 1564, s. 38). Dette er ikke forkert, men det er heller ikke den fulde sandhed.

Kravet er i virkeligheden vokset langsomt frem af Udvalgets praksis og har således rødder, der går noget længere tilbage end 2013. Udvalget har med jævne mellemrum været konfronteret med ansøgninger om godkendelse fra trossamfund, hvis ledelse ifølge trossamfundets vedtægter var selvsupplerende og/eller skulle bestå af mænd. Dette har også før 2013 givet anledning til anfægtelse i Udvalget. I Udvalgets praksis fra før 2013 kan man således finde eksempler på, at lignende krav om demokratisk organisering stilles med henvisning til, at trossamfundet bør være organiseret i overensstemmelse med “dansk foreningspraksis”. Udvalget klargør dog ikke det nærmere indhold af denne term, som hverken er særligt præcis eller rammende.

Først fra 2013 begynder Udvalget at anvende kravet konsekvent og med en mere principiel begrundelse, som herefter bliver standard i alle indstillinger, hvor et ansøgende trossamfund ikke lever op til kravet. Til grund for denne mere faste og principielle linje ligger lange drøftelser i Udvalget. De er affødt af et erkendt behov for mere klart at få formuleret den nærmere rækkevidde af og – ikke mindst – begrundelse for de krav, Udvalget mener bør stilles til trossamfundenes organisation. Drøftelserne sker med

afsæt i de sager, som udvalget får forelagt i denne periode. Således bliver det i en sag fra 2013 om en jysk kristen frimenighed, at Udvalget første gang giver en mere principiel og paradigmatisk begrundelse for kravene. Sagen var ret eksemplarisk for de sager, som med tiden har nødvendiggjort Udvalgets stillingtagen: Det fremgik af frimenighedens vedtægter, at kun mænd kunne vælges som formand eller næstformand for menigheden. Udvalget gjorde det til en forudsætning for godkendelse af menigheden, at denne kønsdiskrimination blev fjernet fra vedtægterne. Udvalget henviste herved bl.a. til Ministeriets pligt til ligesom andre dele af forvaltningen at “arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning”, jf. ligestillingslovens § 4, samt til den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Udvalget anførte, at hjemlen for kravene var administrativ praksis (forudsætningsvis med hjemmel i lovgivningen). Udvalget afviste også, at der her skulle foreligge et sammenstød mellem hensynet til ligestilling og hensynet til religionsfrihed, idet udøvelsen af den grundlovssikrede religionsfrihed og religiøse foreningsfrihed “ikke er afhængig af offentlig godkendelse”. Sagen drejede sig således ifølge Udvalget slet ikke om religionsfrihed, men alene om, at “[Frimenigheden] søger om en særlig godkendelse, som indebærer, at staten uddelegerer forvaltningsretlig kompetence – vielsesmyndighed – til en privat forening. En betingelse herfor må være, at den ansøgende forening lever op til [bl.a. lighedsgrundsætningen]”.

Det hører med til historien, at langt de fleste trossamfund, som før vedtagelsen af Trossamfundsloven søgte om godkendelse, men i første omgang fik afslag på grund af manglende opfyldelse af kravet om medlemsdemokrati og ligestilling, valgte at efterleve kravet. I hvert fald formelt set. Trossamfundet ændrede vedtægterne, så de blev bragt i overensstemmelse med kravet om medlemsdemokrati og ligestilling. Hvorvidt en sådan vedtægtsændring også uden videre afspejlede en reel ændring i det pågældende trossamfunds daglige ledelse og drift, kan man derimod ikke vide, og Det Rådgivende Udvalg har af praktiske grunde ikke haft mulighed for at kontrollere dette. Selv har jeg som medlem af Udvalget ikke gjort mig store illusioner i så henseende. Ikke desto mindre kunne selve den formelle vedtægtsændring måske ses som et første skridt på vejen mod demokrati og ligestilling i det pågældende trossamfund og som en støtte til de kræfter i trossamfundet, som måtte ønske at modernisere trossamfundets organisationsform.

Man kan diskutere, hvor klar hjemlen har været til at stille disse krav til trossamfund som betingelse for statslig godkendelse.<sup>2</sup> Kravene fremgår ikke af dagældende ægteskabslovs bestemmelse om vielsesbemyndigelse til præster i godkendte trossamfund uden for folkekirken og dennes forarbejder, som i øvrigt danner udgangspunktet for Udvalgets arbejde. Under behandlingen af ægteskabsloven i 1969 henviste ministeren til, at der skulle være tale om et trossamfund, at det skulle have en vis størrelse og fasthed, uddannede præster samt lovligt valgte repræsentanter, som kan fremsætte begæring om opnåelse af vielsesbemyndigelse. Han tilføjede, at der vil være tale om “udøvelse af et vist skøn”, samt at “eventuelle tvivlsspørgsmål, som ikke kan forudses på nuværende tidspunkt, må finde deres løsning i forbindelse med behandlingen af de enkelte andragender, hvorved der antagelig ret hurtigt vil danne sig en fast praksis på dette område”.<sup>3</sup> Kravene til trossamfundets organisationer er netop udviklet i administrativ praksis som ovenfor beskrevet på initiativ af Det Rådgivende Udvalg. Det kan tilføjes, at også kravene til anerkendelse af trossamfund indtil 1970 – de krav, som ministeren refererer til i sine svar under behandlingen af ægteskabsloven, som Folketinget vedtog i 1970 – var udviklet gennem administrativ praksis.

Grundsynspunktet i Det Rådgivende Udvalget har været, at eftersom den vigtigste (og historisk eneste) konsekvens af statslig “godkendelse” som trossamfund er tildeling af vielsesbemyndigelse til dette trossamfunds præster – d.v.s. delegation af forvaltningsretlig kompetence til en privat aktør – må staten til gengæld kunne stille krav om, at det pågældende trossamfund helt overordnet fungerer i overensstemmelse med de grundlæggende retsprincipper, som gælder for offentlig myndighed. Hertil hører respekt for lighedsgrundsætningen. Også mere generelt har det være Udvalgets opfattelse, at eftersom en godkendelse af et trossamfund er en begunstigende forvaltningsakt, som medfører særrettigheder og økonomiske privilegier fra staten, kan staten til gengæld stille visse saglige og rimelige krav som betingelse for godkendelse.

Udvalget har herved afvist den indvending, at nægtelse af godkendelse alene skulle kunne ske inden for rammerne af Grundlovens § 67, det vil

2. Se kritisk vedrørende hele den administrative godkendelsesordnings hjemmelmæssige grundlag Lisbet Christoffersen 1998, men anderledes Preben Espersen 1999.

3. Folketingstidende 1968-69, tillæg B, sp. 1927-30.

sige såfremt der i trossamfundet læres eller foretages noget, “som strider imod sædeligheden eller den offentlige orden”. Efter Udvalgets opfattelse havde godkendelsesordningen og den grundlovssikrede religionsfrihed principielt intet med hinanden at gøre, eftersom respekt for den grundlovssikrede religionsfrihed og ret til at forene sig i religiøse samfund ikke var afhængig af en offentlig godkendelse. Hertil kom, at de stillede krav ikke vedrørte trossamfundets interne læremæssige eller religiøse forhold.

Ministeriet (Social-, Børne- og Integrationsministeriet, siden 2015 Kirkeministeriet) har – også efter 2013 – fulgt Udvalgets indstillinger i sin godkendelsespraksis og kan dermed siges forudsætningsvis at have lagt til grund, at der var tilstrækkelig hjemmel til at stille de krav, som Udvalgets indstillinger til Ministeriet var baseret på. Udvalgets indstillinger var og er jo nemlig ikke bindende for Ministeriet, som i sidste ende træffer den administrative afgørelse om, hvorvidt et ansøgende trossamfund skal godkendes (nu anerkendes) eller ej.

### Trossamfundsudvalgets drøftelser og flertallets position

De overvejelser, som lå bag Det Rådgivende Udvalgs formulering af krav til trossamfundets organisation, genfindes – i udbygget og raffineret form – i den begrundelse, som Trossamfundsudvalgets flertal i Betænkning 1564 formulerede til fordel for at lovfæste de hidtil stillede krav. I flertallets lovforslag formuleres kravet således, at et trossamfund for at opnå anerkendelse skal være “organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligebehandling, herunder ligestilling mellem kønnene” (Trossamfundsudvalgets udkast til lovforslag § 7, stk. 1, nr. 3, se Betænkning 1564, s. 98).

Drøftelserne i Trossamfundsudvalget af, hvorvidt dette krav burde lovfæstes i en fremtidig trossamfundslov var frem for alt principielle og intellektuelt stimulerende. De var også til dels konfliktfyldte, hvilket kun er naturligt i betragtning af, at spørgsmålet som omtalt rører ved ret basale værdiforestillinger om religion og stat. Og i sidste instans kunne Udvalgets medlemmer da heller ikke blive enige.



*De mulige reguleringsmodeller*

Som et oplæg til debatten i Udvalget udarbejdede jeg primo 2016 et papir om de veje, man kunne gå. Jeg opstillede her tre mulige modeller, som man inden for den forfatnings- og menneskeretlige ramme kunne vælge imellem, og som hver især kunne siges at have både fordele og ulemper. Valget mellem de tre modeller var for mig at se grundlæggende af politisk karakter:

*“Den liberale model” – frihed uden særrettigheder*

I denne model gøres trossamfund uden for Folkekirken ikke (længere) til genstand for særlig regulering. De får derfor heller ikke (længere) adgang til særlige beføjelser – herunder vielsesmyndighed – eller privilegier på grundlag af en “godkendelse” eller “registrering”. Trossamfundenes konstitutionelt og menneskeretligt garanterede religionsfrihed og religiøse foreningsfrihed består derimod selvsagt uantastet. Modellen bygger på, at trossamfundenes frihed skal respekteres, men at de ikke skal understøttes af staten med særlige rettigheder og privilegier. Ethvert trossamfund vil herefter kunne udføre vielser, men uden borgerlig gyldighed. Hvad angår skattebegunstigelser og fradragsmuligheder, har trossamfundene status på linje med andre almennyttige foreninger. For modellen taler, at den er enkel, ubureaukratisk og billig, og at den sikrer ligebehandling af alle trossamfund uden for Folkekirken. Til gengæld udgør modellen en drastisk ændring i forhold til den eksisterende ordning, ligesom den i endnu højere grad end den gældende tydeliggør Folkekirkens særstilling.

*“Kontraktmodellen” – særrettigheder med forpligtelser*

I denne model får (visse) trossamfund særrettigheder fra det offentlige, men skal til gengæld også leve op til visse samfundsmæssige krav. Modellen bygger på, at “godkendelse” eller “registrering” udgør en officiel blåstempling af det pågældende trossamfund, idet trossamfundet foruden økonomiske privilegier også (typisk) får delegeret offentligretlig kompetence – vielsesmyndighed. For modellen kan tale, at det kan forekomme naturligt, at staten til gengæld herfor stiller krav om, at trossamfundet fungerer på en måde, der lever op til – og i hvert fald ikke er direkte i modstrid med – grundlæggende samfundsværdier, herunder demokratiske idealer, samt de grundlæggende retsprincipper, som gælder for udøvelse af offentlig myndighed. Til sidstnævnte hører bl.a. ligebehandlingsprincip-

pet, jf. de lovbestemte krav om ligebehandling og forbud mod diskrimination på grund af bl.a. race, oprindelse og køn. Princippet om ikke-diskrimination er endvidere beskyttet gennem internationale traktater, som Danmark har tilsluttet sig. Disse traktatforpligtelser indebærer også en vis positiv forpligtelse for staten til aktivt at fremme ligebehandling og ikke-diskrimination. En godkendelsesordning med tildeling af offentligretlige beføjelser og økonomiske privilegier til trossamfund er et nærliggende redskab hertil. Til gengæld kræver modellen administration og kan føre til påstande om forskelsbehandling.

*“Understøttelsesmodellen” – særrettigheder uden forpligtelser*

I denne model får (visse) trossamfund særrettigheder fra det offentlige uden at skulle leve op til bestemte samfundsmæssige krav. “Godkendelse” eller “registrering” som trossamfund kræver således alene, at trossamfundet opfylder visse formelle krav om størrelse, ledelse, vedtægter og vielsesforrettere m.v. Modellen er udtryk for et ønske om en (særlig) statslig understøttelse såvel moralsk som økonomisk af trossamfund, uafhængigt af, om det enkelte trossamfund er organiseret og virker på en måde, som fremmer grundlæggende samfundsværdier og retsprincipper eller ej. Modellen kræver administration, om end i mindre omfang end “kontraktmodellen”, ligesom den også i mindre omfang kan antages at medføre påstande om forskelsbehandling. Imod kan navnlig tale, at det kan forekomme stødende, at staten med særrettigheder og privilegier – herunder uddelegering af offentligretlig kompetence – skal understøtte også de trossamfund, som er organiseret i modstrid med grundlæggende samfundsmæssige målsætninger og retsprincipper.”

Ingen i Trossamfundsudvalget anfægtede vel den præmis, at den stats- og menneskeretlige ramme principielt åbnede mulighed for alle disse tre modeller. Der var dog også i Udvalget enighed om, at den mest radikale mulighed, “Den liberale model”, lå uden for Trossamfundsudvalgets kommissorium, eftersom kommissoriet må læses således, at man har forudsat, at det fortsat skulle være muligt for trossamfund at opnå vielsesbemyndigelse og andre særrettigheder. Dermed var der ingen grund til nærmere at drøfte denne model. Udvalget enedes på den baggrund om blot indledningsvis i betænkningen at nævne, at man som følge af kommissoriets formulering ikke havde inddraget muligheden for at fjerne alle

særrettigheder for trossamfund uden for folkekirken i sine overvejelser (Betænkning 1564, s. 14):

Udvalget forstår kommissoriet således, at udvalget i sine overvejelser om en samlet lovgivning for trossamfund uden for folkekirken skal lægge til grund, at trossamfund fortsat skal kunne opnå vielsesbemyndigelse og andre rettigheder. Udvalget har derfor ikke i sine overvejelser inddraget den mulighed at ophæve trossamfundenes adgang til at opnå vielsesbemyndigelse og andre rettigheder, der rækker ud over den grundlovssikrede frihed til religionsudøvelse i henhold til grundlovens § 67.

*Krav til trossamfundet om demokratisk organisation?*

Tilbage stod grundlæggende valget mellem “Kontraktmodellen”, hvor man i overensstemmelse med hidtidig praksis som betingelse for anerkendelse stiller krav til trossamfundets organisationsform om medlemsdemokrati og ligestilling, og “Understøttelsesmodellen”, hvor man ikke stiller andre krav som betingelse for godkendelse end et vist antal medlemmer (50) og det selvfølgelige krav om at respektere de grænser for religionsfriheden, som følger af Grl § 67 (“sædelighed og offentlig orden”). Der var i Trossamfundsudvalget en kort drøftelse af, om Udvalget overhovedet burde anbefale den ene model frem for den anden, når nu valget grundlæggende var politisk. Den overvejende opfattelse var dog bekræftende, og således blev det.

Det stod hurtigt klart, at man i Trossamfundsudvalget ikke kunne nå til enighed om spørgsmålet.

Udvalgets otte regeringsuafhængige medlemmer delte sig herefter i et flertal på seks medlemmer, som anbefalede at lovfæste den hidtidige praksis og stille krav til trossamfundenes organisation (“Kontraktmodellen”), og et mindretal på to medlemmer, som anbefalede ikke at stille krav ud over Grl § 67 som betingelse for anerkendelse (“Understøttelsesmodellen”).

Blandt flertallets seks medlemmer fandt man ikke overraskende de tre medlemmer af Det Rådgivende Udvalg, som havde stået fadder til føromtalte krav (Armin W. Geertz, Margit Warburg og undertegnede). Flertallets begrundelse tog også naturligt afsæt i Det Rådgivende Udvalgs

argumentation, men er dog noget mere udførlig og gennemarbejdet. Her gengives essensen (Betænkning 1564, s. 80 f.):

Ethvert trossamfund i Danmark har frihed til at udøve sin religion inden for de rammer, som grundlovens § 67 afstikker. Hvorvidt et trossamfund opnår statslig anerkendelse eller ej, har ingen betydning for omfanget af denne grundlovssikrede religionsfrihed. Der eksisterer således en lang række trossamfund i Danmark uden anerkendelse eller godkendelse.

En anerkendelse som trossamfund giver trossamfundet særlige økonomiske privilegier og mulighed for at få delegeret offentligretlig kompetence i form af vielsemyndighed. Det forekommer flertallet naturligt, at staten til gengæld for disse særrettigheder stiller krav om, at trossamfundet fungerer på en måde, der lever op til – og i hvert fald ikke er i direkte modstrid med – grundlæggende samfundsværdier, herunder demokratiske idealer, samt de grundlæggende retsprincipper, som gælder for udøvelse af offentlig myndighed. Til førstnævnte hører blandt andet kravet om medlemsdemokrati. Til sidstnævnte hører blandt andet princippet om ligebehandling, som ikke alene er en uskreven forvaltningsretlig grundsætning, men tillige finder udtryk i lovbestemte krav om forbud mod forskelsbehandling på baggrund af bl.a. race og køn ved udøvelse af offentlig myndighed, samt i internationale menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tiltrådt. (...)

Disse traktatforpligtelser opstiller ikke kun begrænsninger for staters egne myndigheder, men indebærer desuden en vis positiv forpligtelse for staten til aktivt at fremme ligebehandling i samfundet. En anerkendelsesordning med tildeling af offentligretlige beføjelser og økonomiske privilegier til trossamfund er et nærliggende redskab hertil. (...)

Henset til disse grundlæggende samfundsværdier og principper har flertallet fundet det rettest, at der i forbindelse med en indstilling om godkendelse bør stilles krav om, at trossamfundets øverste myndighed i verdslige spørgsmål skal være en generalforsamling og en demokratisk valgt bestyrelse med beslutningskompetence i verdslige spørgsmål, at valg til bestyrelsen skal være åbne og frie, og at alle myndige medlemmer af trossamfundet skal have stemmeret på general-

forsamlingen. Sidstnævnte indebærer bl.a., at kvinder og mænd skal behandles ens med hensyn til valgret og valgbarhed, herunder adgang til at varetage ledende hverv i bestyrelsen.

Flertalspositionen hviler således for det første på den grundopfattelse – som også ligger til grund for Det Rådgivende Udvalgs praksis – at der ikke er nogen sammenhæng mellem den grundlovssikrede religionsfrihed og de krav, der eventuelt stilles til trossamfund, der ønsker statslig anerkendelse med heraf følgende særrettigheder. Trossamfundenes grundlovssikrede frihed beror jo ikke på, om de kan forrette vielser med retlig gyldighed eller, om gaver til trossamfundet kan trækkes fra i skat. Trossamfund kan glimrende eksistere uden statsstøtte, hvad de fleste faktisk også gør. Denne opfattelse stemmer overens med den redegørelse for gældende ret vedrørende religionsfrihed og religiøs foreningsfrihed, som findes i Trossamfundsudvalgets betænkning (Betænkning 1564, side 29): “Manglende offentlig ‘godkendelse’ eller ‘anerkendelse’ af et trossamfund indebærer således ikke en begrænsning i det pågældende trossamfunds religionsfrihed. Det skyldes, at et trossamfund, som ikke opnår en særlig godkendelse/registrering, fortsat frit kan udøve sin religion og tro inden for lovgivningens rammer.”

For det andet hviler flertalspositionen på en “noget for noget” tankegang – at det bør være sammenhæng mellem (sær)rettigheder og pligter. De trossamfund, som ønsker statslig blåstempling og særlige rettigheder, må til gengæld forpligte sig på visse basale demokratiske principper og værdier, når det gælder den måde, de organiserer sig på.

#### *Krav vedrørende det, der forkyndes i trossamfundet?*

At stille krav til et trossamfunds organisationsform som betingelse for statslig anerkendelse og støtte er i virkeligheden kun at gå halvvejen. Som det anføres i betænkningen, kunne staten have en mindst lige så stærk interesse i at stille indholdsmæssige krav til trossamfund som betingelse for statslig anerkendelse – krav vedrørende trossamfundets religiøse praksis og forkyndelse (Betænkning 1564, s. 83):

[E]t trossamfund [er] langt fra kun karakteriseret ved sin formelle organisationsform, men i højere grad ved trossamfundets hele adfærd og formål.

Rent juridisk ville der ikke være noget til hinder for også at stille indholdsmæssige krav til trossamfund, der ønsker særrettigheder fra staten. Som ovenfor anført berører spørgsmålet om statslig anerkendelse af et trossamfund som betingelse for tildeling af særrettigheder ikke trossamfundets frihed til at udøve sin religion, jf. GrL § 67. Der kan derfor godt stilles videregående krav som betingelse for statslig anerkendelse (jf. Betænkning 1564, s. 29). Dette må også gælde krav vedrørende trossamfundets religiøse praksis og forkyndelse (undertiden betegnet “indre anliggender”).

Ikke mindst den politiske situation på tidspunktet for udvalgsarbejdet gav Trossamfundsudvalget anledning til at overveje, om man som betingelse for statslig anerkendelse af trossamfund måske (også) burde stille krav til indholdet af trossamfundets religiøse praksis og forkyndelse. Efter TV 2-dokumentaren “Moskéerne bag sløret”, som havde afsløret, hvordan der i visse muslimske trossamfund bliver prædikeret værdier vedrørende bl.a. kvinder og børns rettigheder, som er helt uforenelige med danske demokratiske værdier og menneskerettigheder, var der kommet fokus på spørgsmålet. Og der var indgået en politisk aftale i 2016 om at gribe ind.

På baggrund af denne politiske aftale kom det også på Trossamfundsudvalgets dagsorden at overveje et krav om, at et trossamfund for at kunne opnå statslig anerkendelse “ikke må have et formål og en adfærd, der modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder”.

Trossamfundsudvalget valgte imidlertid ikke at stille forslag om indførelse af et sådant krav som betingelse for anerkendelse, uden nærmere begrundelse end en henvisning til de spørgsmål vedrørende forholdet til religionsfriheden, som lignende krav har givet anledning til i svensk ret (Betænkning 1564, s. 83 f.). Et sådant krav er da heller ikke kommet med i den endelige lov.

Hele udvalget var nok noget usikker på, hvad der nærmere kunne lægges i et krav om ikke at “modarbejde eller underminere demokrati og grundlæggende menneskerettigheder”.

Hertil kunne komme mere principielle betæneligheder. Det flertal i udvalget, som anbefalede krav til trossamfundets organisationsform, formulerer dog ingen principiel position i så henseende. Flertallet understreger godt nok i sin motivation for forslaget om krav til organisationsform, at dette ikke berører trossamfundenes “indre anliggender” (Betænkning 1564, side 81):

Kravet om ligebehandling, herunder ligestilling mellem kønnene, vedrører ikke trossamfundets indre anliggender og berører derfor ikke trossamfundets mulighed for kun at have f.eks. mandlige præster m.v. eller trossamfundets adgang til at fastholde, at ægteskabet kun kan indgås mellem personer af forskelligt køn.

Flertallets udtalelse er dog nok nærmest ment beroligende. Man har ikke hermed tilkendegivet, at betingelser for statslig anerkendelse, der måtte berøre et trossamfunds "indre anliggender", ville stride imod religionsfriheden. Personligt er jeg af den opfattelse, at det for så vidt ville være naturligt også at opstille visse grænser for, hvad der kan forkyndes i statsligt anerkendte trossamfund. Hele grundtanken bag de hidtil stillede krav til trossamfunds organisation er jo som anført, at det må kunne kræves af trossamfund, der vil have en statslig blåstempling og tildeles særrettigheder og offentligretlige beføjelser, at trossamfundet "fungerer på en måde, der lever op til – og i hvert fald ikke er i direkte modstrid med – grundlæggende samfundsværdier, herunder demokratiske idealer, samt de grundlæggende retsprincipper, som gælder for udøvelse af offentlig myndighed." Da er det for mig at se kun rimeligt også at kræve, at trossamfundet heller ikke i sin praksis må modarbejde demokratiet eller de fundamentale menneskerettigheder.

I en vis forstand blev der taget hånd om dette problem i den ændring af straffeloven, som blev behandlet sideløbende med Trossamfundsudvalgets arbejde, og vedtaget i Folketinget kort efter trossamfundsloven: Straffelovens § 136, stk. 3.<sup>4</sup> Denne særlige straffebestemmelse om religiøs forkyndelse gør det strafbart udtrykkeligt at billige en række forbrydelser så som vold, voldtægt og drab, men kun hvis billigelsen sker "som led i religiøs oplæring". Bestemmelsen er kontroversiel, fordi den opstiller særlige grænser for den religiøse ytringsfrihed, som ikke gælder uden for det religiøse område (se kritisk Institut for Menneskerettigheder og Justitia). Bestemmelsen kan indirekte få betydning for trossamfund. En vielsesforretter, der måtte blive dømt efter denne nye bestemmelse, kan ikke (længere) vie med borgerlig gyldighed, da vedkommende herefter ikke opfylder dekorumkravet. For det første berører denne sanktion dog ikke uden videre

---

4. L 18 Forslag til lov om ændring af straffeloven af 5. oktober 2016. Vedtaget og stadfæstet som Lov nr. 1723 af 27. december 2016.

selve trossamfundet, som den pågældende forkynder praktiserer i. For det andet – og vigtigere – kan der meget vel tænkes religiøs forkyndelse, som ikke kan karakteriseres som udtrykkelig billigelse af forbrydelser, men som ikke desto mindre efter sit indhold klart nok modarbejder demokratiske og menneskeretlige værdier, eksempelvis udtalelser om, at demokrati er en ugudelig styreform, eller at kvinder ikke har samme værd som mænd.

### Flertalspositionens politiske skæbne

Tryksværten når næppe at tørre på Trossamfundsudvalgets betænkning om *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken* (marts 2017), før flertallets anbefaling om at lovfæste kravet om en demokratisk organisationsform politisk skydes ned. Allerede i høringskrivelsen til Trossamfundsudvalgets lovudkast angiver kirkeministeren, at regeringen ikke agter at følge flertallets forslag. Begrundelsen er ikke principiel, men yderst konkret og pragmatisk: Flertallets forslag vil ramme visse allerede anerkendte og veletablerede trossamfund i Danmark, som ikke kan leve op til kravet om medlemsdemokrati. Det ønsker regeringen ikke, og derfor kan man ikke støtte flertallets anbefaling (“kontraktmodellen”). Derfor bliver lovforslaget da også udarbejdet i overensstemmelse med mindretallets anbefaling (“understøttelsesmodellen”).<sup>5</sup> Det er – ikke overraskende – også den model, som flertallet af de trossamfund, der afgiver hørings svar til lovudkastet, støtter.

I Folketinget erkender kirkeministeren åbent, at grunden til, at regeringen ikke kan støtte flertallet i trossamfundsudvalgets anbefaling vedrørende krav om medlemsdemokrati og ligebehandling først og fremmest er, at dette ville ramme Den Katolske Kirke i Danmark:

Hvad er egentlig årsagen til, at man udelader det krav, som blev anbefalet indført, om, at anerkendte trossamfund skal være organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligebehandling, herunder ligestilling mellem kønnene? Og der vil jeg gerne sige, at det ærlige svar er, at det bl.a. ville gøre, at vi ikke kunne have en anerkendelse af det katolske trossamfund i Danmark, for det er

---

5. L 19 Forslag til lov om trossamfund uden for folkekirken af 4. oktober 2017.



simpelt hen organiseret på en måde, som strider imod de her ting. Så det er baggrunden for, at man siger, at når vi har haft bl.a. dette trossamfund i mange, mange år i Danmark og det har været et anerkendt trossamfund, så ville det være lidt mærkeligt, hvis vi nu med en lovgivning, som skal sikre religionsfriheden, faktisk måtte sige til det katolske trossamfund: Beklager, I kan ikke længere være anerkendt. Så det er det, som er den konkrete baggrund for det.<sup>6</sup>

Folketingets debat over lovforslaget er i øvrigt begrænset og uden værdipolitisk sus. Regeringens forslag til trossamfundslov bliver således vedtaget uden de store sværds slag og med et overvældende flertal; kun enhedslisten undlader at stemme.<sup>7</sup> Herefter stilles ikke længere krav som betingelse for statslig anerkendelse af et trossamfund ud over, at trossamfundet skal have mindst 50 myndige medlemmer samt ikke må “opfordre til eller foretage sig noget, der strider imod [lovgivningen]” – hvilket blot betyder, at trossamfundet skal holde sig inden for grænserne i Grl § 67.<sup>8</sup>

Forløbet omkring vedtagelsen af Trossamfundsloven forekommer at være typisk dansk. Efter at have ventet næsten 170 år på at opfylde løftet i Grl § 69 om en ordning ved lov af forholdene for trossamfund uden for folkekirken, ender man politisk med at vælge en løsning, der i bund og grund er bestemt af pragmatiske hensyn: At man ikke ønsker at støde et veletableret og allerede anerkendt trossamfund som Den Katolske Kirke. Dette hensyn kombineret med en generel politisk mangel på engagement blev afgørende. Det kom aldrig til en udfoldet politisk drøftelse af de principielle spørgsmål, som ellers havde præget Trossamfundsudvalgets drøftelser og fundet udtryk i både flertallets og mindretallets positioner: om forholdet mellem trossamfund og stat, religionens rolle i det moderne samfund samt forholdet mellem frihed og statsstøtte.

---

6. Lovforslagets 1. behandling (side 19).

7. Lov nr. 1533 om trossamfund uden for folkekirken af 19. december 2017.

8. Trossamfundslovens § 7, stk. 1.

## Fremtiden?

Folkekirkens særstilling som statskirke, der som sådan understøttes af staten, er grundlovssikret, jf. Grl § 4. Eksistensen af statskirker er hidtil blevet menneskeretligt accepteret af historiske (og pragmatiske) grunde, og en positiv forskelsbehandling af en statskirke kan derfor næppe forventes at blive anset for diskriminerende af Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg. Domstolens standpunkt er, at man slet ikke kan sammenligne statskirker og andre trossamfund, hvilket er en forudsætning for overhovedet at kunne tale om diskrimination (*Holy Monasteries*, præmis 92; *Ásatrúarfelagid*, præmis 34).

Ikke desto mindre spøjte folkekirkens status som statskirke hele tiden i kulissen under arbejdet i Trossamfundsudvalget. Den var “elefanten i rummet”. Hvis staten helt undlod at understøtte trossamfund uden for folkekirken, ville dennes særstilling og særbehandling i det danske samfund stå endnu tydeligere frem. Af samme grund ønsker tilhængere af en stærk, statsstøttet folkekirke ikke, at man stiller (strengt) krav til andre trossamfund, fordi det let fører til kritik af statskirkeordningen. Man ønsker kort sagt at understøtte det religiøse, både i og uden for folkekirken.

Med trossamfundsloven har denne position foreløbig vundet en sejr.

Staten vil fremover fortsat blåstemple og understøtte trossamfund, der repræsenterer patriarkalske og kvindeundertrykkende værdier og holdninger, som er vanskeligt forenelige med demokratiske principper og menneskerettigheder. Og nu kan der end ikke længere stilles krav til trossamfundet om dog at være organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligestilling. Den statslige anerkendelse står åben for (næsten) alle.

Hvordan fremtiden på længere sigt ser ud, kan man kun gisne om. Af ovennævnte grunde er det dog for mig at se nærliggende, at en reel drøftelse af “Den liberale model” – hvor trossamfund nyder religions- og foreningsfrihed, men ikke understøttes med særrettigheder af staten – først vil blive mulig i Danmark, når og hvis det en dag kommer på dagsordenen at afskaffe statskirkeordningen i Danmark (hvilket vil kræve en grundlovsændring). Da vil debatten mere fordomsfrit komme til at handle om, hvorvidt religiøse samfund i det hele taget bør understøttes særskilt af staten, eller om den grundlovs- og menneskeretssikrede religionsfrihed for

alle trossamfund på lige fod måske er en både tilstrækkelig og mere moderne regulering af trossamfund.

### Abstract

This article starts out defining the constitutional and human rights law framework for regulating religious communities. On that basis, the article first sheds light on how and why a requirement that religious communities applying for state recognition and special privileges be organised in accordance with principles of general suffrage and equal treatment was originally developed by the Advisory Committee on Religious Communities. Secondly, the article takes a closer look at the rationale underlying the majority position in the Legislative Committee established by the Government to propose an overall legislation for religious communities outside the National Church. The majority in the Committee recommended that the existing requirement of democratic and non-discriminatory organisation of religious communities should be codified in the new Act. The majority took the view that whether a religious community achieves formal state “recognition” has no bearing on the freedom of the community to practice its religion, and thus found it only reasonable that a religious community seeking from the state special privileges and public law competences should in return be required to function in a way that corresponds to, or at least does not fly in the face of, basic democratic values and legal principles. For pragmatic reasons, in particular, the majority’s recommendation did not find favor with the Government or in Parliament.

### Litteratur

- Andersen, Poul. 1954. *Dansk Statsforfatningsret*, Gyldendal.
- Betænkning 1564. 2017. *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken*. Betænkning fra Trossamfundsudvalget, Kirkeministeriet.
- Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen. 2016. *Dansk Statsret*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christoffersen, Lisbet. Ved lov?, Ugeskrift for Retsvæsen 1998, afdeling B, side 505 ff.

- Espersen, Preben. Med lovhjemmel. En kommentar, Ugeskrift for Retsvæsen 1999, afdeling B, side 110 f.
- Gammeltoft-Hansen, Hans. 2006. § 67. I: Henrik Zahle (red.), *Grundloven. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 414-418.
- Harris, David, Michael O'Boyle, Ed Bates and Carla Buckley. 2014. *Law of the European Convention on Human Rights*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press.
- Institut for Menneskerettigheder, Høringssvar over udkast til lovforslag om ændring af straffeloven (kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring), 11. juli 2016.
- Justitia, Lovudkast om kriminalisering af religiøse ytringer er uklart og problematisk i forhold til Menneskerettighedskonventionen, 11. august 2016.
- Kjølbros, Jon Fridrik. 2017. *Den europæiske menneskerettighedskonvention for praktikere*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Rainey, Bernadette, Elizabeth Wicks and Clare Ovey. 2014. *The European Convention on Human Rights*, 6<sup>th</sup> edition, Oxford University Press.
- Ross, Alf. 1966. *Dansk Statsforfatningsret II*, anden gennemarbejdede udgave, Nyt nordisk Forlag – Arnold Busck.
- Rytter, Jens Elo. 2015. En problematisk Strasbourg-dom om beskyttelse af trosamfund. I: Trine Baumbach m.fl. (red.), *Ret på flere felter. Forvaltning, Governance, Retssikkerhed*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 441-455.
- Rytter, Jens Elo. 2016. *Individets grundlæggende rettigheder*, 2. udgave, Karnov Group.
- Schabas, William A. 2015. *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, 1<sup>st</sup> edition, Oxford University Press.
- Zahle, Henrik. 2003. *Menneskerettigheder. Dansk forfatningsret 3*, 3. udgave, Christian Ejlers' Forlag.

Domme og afgørelser:

- Alujer Fernandez and Caballero Garcia v. Spain*, EMDs admissibilitetsafgørelse af 14. juni 2001 (sag 53072/99).
- Ásatrúarfelagid v. Iceland, EMD's admissibilitetsafgørelse af 18. september 2012 (sag 22897/08).
- Holy Monasteries v. Greece*, EMDs dom af 9. december 1994 (sag 13092/87 og 13984/88).

*Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, EMDs dom af 8. april 2014 (sagerne 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 og 56581/12).

*Savez Crkava "Rijec Zivota" and Others v. Croatia*, EMDs dom af 9. december 2010, (sag 7798/08).

*Sindicatul "Pastorul Cel Bun" v. Romania*, EMDs storkammerdom af 9. juli 2013 (sag 2330/09).



# Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund

– nogle forvaltningsteoretiske betragtninger  
fra de første 20 formative år

*Margit Warburg*

Det Rådgivende Udvalg blev undfanget med et foredrag, som jeg holdt i 1994 til en konference om jura og de nye religioner.<sup>1</sup> I foredraget behandlede jeg nogle af de principielle aspekter ved den dengang gældende retspraksis, hvor Københavns biskop efter gammel tradition fra reformationstiden fungerede som kongens særlige rådgiver i teologiske anliggender (Lausten 2017: 44-49). Det betød blandt andet, at når trossamfund uden for folkekirken ansøgte om vielsesbemyndigelse til en af deres præster, blev ansøgningen først sendt til biskoppen til udtalelse (Espersen 1999: 191-192). Hvis ansøgningen blev imødekommet, medførte det en række andre privilegier for trossamfundet og dets medlemmer, blandt andet forskellige former for skattefrihed og fradragsmuligheder (Betænkning 1564: 34; Espersen 1999: 191-192). Ægteskabsloven fungerede dermed som en slags nødløsning på det forhold, at der ikke forelå nogen samlet lovgivning om trossamfund uden for folkekirken som ellers forudsat efter grundlovens § 69.

I foredraget og i den efterfølgende artikel analyserede jeg nærmere to af de sager, som Københavns biskop og Kirkeministeriet havde behandlet, nemlig ansøgninger fra henholdsvis Det Danske Bahá'í-samfund og Scientology-kirken (Warburg 1996). Begge sager bød på udfordringer i forhold til en eventuel godkendelse. Ansøgningen fra baha'i-samfundet

---

1. Konferencen var arrangeret af RENNER (REsearch Network on NEw Religions), som var et forskernetværk støttet af Det Humanistiske Forskningsråd. Konferencen blev afholdt i Vartov, København, den 27.-28. januar 1994. De tre første indlæg, heriblandt et fra daværende kirkeminister A.O. Andersen, er publiceret (Warburg 1996; Garde 1996; Andersen 1996).

var kompliceret, fordi baha'ierne ikke har noget præsteskab eller andre religiøse specialister, så ministeriet kunne ikke give en navngiven præst en stående vielsesbemyndigelse, sådan som forudsat i ægteskabslovens § 16, stk. 1, 3 og § 17, stk. 2. På biskoppens pragmatiske anbefaling endte sagen med en godkendelse, hvor ministeriet tildelte en *ad hoc* vielsesbemyndigelse til et navngivet medlem af baha'i-samfundet. Baha'ierne har siden skullet ansøge, hver gang de vil foretage en vielse, og vielsesforretteren kan være en ny person hver gang. Denne ordning er siden udstrakt til andre trossamfund, hvor det er relevant (Betænkning 1564: 41).

Ansøgningen fra Scientology-kirken blev i første omgang afvist med den begrundelse, at organisationen ikke kunne anses for et trossamfund i den betydning, som var beskrevet i ægteskabsloven (Warburg 1996). Det gav anledning til mange skrivelser og indhentning af diverse responsa fra begge parter side, uden at spørgsmålet dog blev afklaret endeligt. Sagsbehandlingen blev indstillet, idet Scientology trak deres ansøgning tilbage i år 2000, og Scientology-kirken er i dag ikke noget godkendt trossamfund i Danmark. Jeg skal ikke gå i detaljer med de i øvrigt interessante religionsvidenskabelige aspekter af sagsforløbet, hvor blandt andet Scientologys esoteriske skrifter var et centralt diskussionsemne (Warburg 1996).

De to sagers forløb viste for mig, at embedet som Københavns biskop blev fagligt udfordret, når biskoppen – eller for at være mere præcis, biskoppens særlige rådgiver i disse anliggender – skulle tage stilling til ansøgninger fra trossamfund, som med hensyn til trosgrundlag og organisation var svært sammenlignelige med de klassiske anerkendte trossamfund. Dertil kom, at biskoppen selv repræsenterede et trossamfund og derfor efter almindelige habilitetsovervejelser kunne siges at have partsinteresser. I konklusionen på mit foredrag og den senere artikel foreslog jeg derfor oprettelsen af et rådgivende udvalg for at give sagsbehandlingen en bredere og uafhængig faglig basis. Der lå heri ikke nogen kritik af biskoppens hidtidige praksis – tværtimod har flere af de konkrete afgørelser været inspirerende for udvalgets senere arbejde.

Da Det Rådgivende Udvalg blev nedsat i 1998 af kirkeminister Ole Vig Jensen, var det da også med den *principielle* begrundelse, at det virkede forkert, at en repræsentant for et bestemt trossamfund skulle være ministeriets rådgiver om andre trossamfunds godkendelse (Geertz 2007). Professor i religionshistorie ved Aarhus Universitet Armin W. Geertz blev formand for udvalget, og selv blev jeg medlem i 2001.



Udvalgets nedsættelse og funktion gennem de sidste tyve år skete uden nogen specifik lovgivning, idet trossamfundsloven (Lov 1533 af 20. december 2017) jo endnu ikke var blevet til. Allerede ved udvalgets nedsættelse diskuterede Lisbet Christoffersen de forvaltningsretlige komplikationer, der kunne være forbundet med nedsættelsen af et sådant sagkyndigt rådgivende udvalg (Christoffersen 1998). Den manglende lovregulering, indtil trossamfundsloven trådte i kraft pr. 1. januar 2018, har været en afgørende rammebetingelse for vores arbejde i Det Rådgivende Udvalg. Udvalgets kommissorium var da også i korthed, at det skulle overtage biskoppens funktion som Kirkeministeriets rådgiver i sager om trossamfund uden for folkekirken. Anden eksisterende relevant lovgivning, først og fremmest ægteskabsloven af 1969, udgjorde kun et spinkelt og ufuldkomment udgangspunkt for udvalgets forvaltningsproces (Geertz 2007). De forvaltningsteoretiske aspekter af det forhold synes jeg er interessante, og dem vil jeg diskutere nedenfor.

## Forvaltningsgrundlaget for Det Rådgivende Udvalg

Et gennemgående spørgsmål i forbindelse med godkendelse af trossamfund er afvejningen af retten til fri religionsudøvelse over for almene samfundsinteresser. Religionsfriheden er ganske vist absolut, når det gælder trosindhold, men ikke når det gælder religiøst begrundet adfærd. Her er der ikke lige ret til alt (Gammeltoft-Hansen 2017). Det er en generel diskussion, som ikke mindst har været ført i amerikanske retssale, hvor den amerikanske højesteret gennem en række skelsættende afgørelser i 1970'erne og 1980'erne både har udvidet og indskrænket retten til religiøst påberåbt adfærd (Ivers 1991).<sup>2</sup>

Godkendelsen af et trossamfund uden for folkekirken rækker ud over spørgsmålet om den grundlovsfæstede ret for borgerne til at forsamle sig i gudsdyrkelse efter grundlovens § 67. Med godkendelsen følger en række privilegier, som for eksempel særligt lempelige skattevilkår, ret til at få udenlandske forkyndere til landet og ret til at foretage vielser med retskraft (Betænkning 1564: 39-46). Især det sidste er vigtigt, for vielsebemyndigelsen indebærer en bestemt, afgrænset uddelegering af den

---

2. Nogle af sagerne er diskuteret i Warburg 1996 og Warburg 1998.

udøvende magt. Derfor er det klart, at ministeriet skal forbeholde sig retten til at skønne over, hvorvidt denne uddelegering sker på en forvaltningsretlig forsvarlig måde. Det var og er Det Rådgivende Udvalgs opgave at besvare dette spørgsmål på grundlag af det ansøgningsmateriale, som trossamfundene indleverer.

Vurderingen af den enkelte ansøgning skal naturligvis hvile på kriterier, der er ensartede, klare og sagligt begrundede. Udvalget besluttede derfor meget tidligt at udarbejde et sæt retningslinjer, som også skulle være offentligt tilgængelige for at sikre åbenhed og imødegå anklager om diskrimination eller tilfældig praksis (Vejledende retningslinjer).

### *Forvaltningsteoretiske betragtninger*

Efter min opfattelse kan vi indledningsvis se vores arbejde med at udarbejde de vejledende retningslinjer som et eksempel på overvejelser, som man har gjort sig i klassisk forvaltningsteori. Her er Max Webers teori om det idealtypiske bureaukrati i stor udstrækning en stadigt gældende beskrivelse af en effektiv, upartisk forvaltning af borgerpligter og rettigheder (Bækgaard og Jakobsen 2014).

Webers idealtypiske bureaukrati er i korthed karakteriseret ved at hvile på følgende principper (Bækgaard og Jakobsen 2014, se også Weber 2015):

- Hierarki
- Regler
- Skriftlighed
- Arbejdsdeling og specialisering
- Fuldtidsstilling adskilt fra privatsfæren
- Meritprincip og livslang ansættelse
- Neutralitet og upartiskhed

Det er vigtigt at understrege, at den rationelle offentlige forvaltnings principper er forankret i en rationel-legal legitimitet (Bækgaard og Jakobsen 2014). Det forudsætter et afklaret lovgrundlag som udgangspunkt for en formulering af forvaltningens regelsæt. De regler, som vi forvaltede efter – altså de retningslinjer, som vi udarbejdede og offentliggjorde – kunne imidlertid ikke altid referere til et klart lovgrundlag, og der opstod situationer, hvor der reelt ikke var noget lovgrundlag at forvalte efter. For eksempel var der munkeordner, som ansøgte om godkendelse, men som i sagens

natur ikke var dækket af ægteskabslovens figenblad. Da disse munkeordner på alle måder levede op til ægteskabslovens forståelse af trossamfund, definerede vi en ny kategori af trossamfund, nemlig religiøse ordner, hvor kravet om et vielsesritual efter dansk lovgivning ikke behøvede at være opfyldt. Her opererede vi så uden et formelt lovgrundlag, hvilket hverken er efter ånd og bogstav i Webers bureaukrati-teori eller i overensstemmelse med almindelige hjemmelskrav i dansk ret (Christoffersen 1998). Udvalget var således alligevel ikke altid et idealtypisk webersk forvaltningsorgan.

Som jeg ser det, kan arbejdet i udvalget snarere beskrives efter nyere forvaltningsprincipper, hvor man på forskellig vis blandt andet søger at styrke forvaltningen ved at inddrage eksterne aktører, som har en substantiel viden om de sager, forvaltningen retter sig mod (Torfing et al. 2012: 3, 5, 14). Det gør man i erkendelse af, at det weberske bureaukrati ikke er indrettet på nogle af nutidens komplekse forvaltningssituationer, som kræver høj specialistviden, fleksibilitet og viden om detaljerne i praksis. Det Rådgivende Udvalg bestod af en teolog, en religionshistoriker, en religionssociolog og en jurist – hvilket må siges at være en faglig forbedring i forhold til dengang, biskoppen, assisteret af en konsulent, var ene om at rådgive.

Nutidens komplicerede lovgivning skaber ofte forvaltningsmæssige gråzoner, hvor det er uklart, hvad der vil være en korrekt afgørelse i konkrete sager. Sådanne gråzoner kan som regel ikke udfyldes fagligt og hensigtsmæssigt gennem nye regler fra oven, tværtimod opstår der ofte nye tvivlstilfælde og endda modstridende regler, efterhånden som regelsættets kompleksitet stiger. For at modvirke det kan man tilstræbe, at den politik, som skal udmøntes i regler, ikke kun kan komme fra oven, men også kan bedrives i bunden af bureaukratiet (Andersen 2006; se også Torfing et al., 2012, 14-25).

Desværre har de nyere forvaltningsprincipper med at inddrage eksterne aktører med substantiel viden om praksis ikke altid fået den gennemslagskraft, som man kunne ønske sig i for eksempel sundhedsvæsenet eller i styringen af universitetsundervisningen!

Tankerne om nødvendigheden af at tage initiativer *nedefra* er relevante for Det Rådgivende Udvalgs arbejde med at udforme retningslinjer for godkendelse af trossamfund. For udvalget befandt sig i bunden af bureaukratiet – der var ingen *under* udvalget, men der var en minister over os. Da vi ikke var fastansatte embedsmænd i Kirkeministeriet, var vi desuden i praksis sikret en uafhængighed.

Manglen på et klart og samlet lovgrundlag for Det Rådgivende Udvalgs funktion var en udfordring. Vi måtte faktisk operere, som om et hypotetisk lovgrundlag eksisterede, og det betød, at udvalget ikke kunne undgå at bedrive politik fra bunden for at udfylde de uundgåelige lakuner i retsgrundlaget. Men det var også nødvendigt, for ansøgningerne hobede sig op.

Som forvaltere i bunden af bureaukratiet havde vi selvfølgelig ikke frihed til ubegrænset at bedrive politik – tværtimod. Når vi skulle afklare tvivlstilfælde for at sikre en ensartet og sagligt begrundet forvaltning, så var det selvklart, at vores argumentation skulle hvile på en substantiel faglighed, anerkendte forvaltningsprincipper og relevante retskilder.

Allerede ved behandlingen af ægteskabsloven i 1969 forudså man faktisk fra politisk og ministeriel side, at der ville opstå uforudsete situationer, som nødvendiggjorde en tilpasning af forvaltningspraksis: “Eventuelle tvivlsspørgsmål, som ikke kan forudses på indeværende tidspunkt, må finde deres løsning i forbindelse med behandlingen af de enkelte andragen-der, hvorved der antagelig ret hurtigt vil danne sig en fast praksis på dette område”.<sup>3</sup> Det Rådgivende Udvalg har da også med mellemrum revideret og udbygget de retningslinjer, som vi vurderede ansøgningerne efter. Den sidste, 6. reviderede udgave blev offentliggjort på Kirkeministeriets hjemmeside i august 2011.

### Forvaltningspraksis i det Rådgivende Udvalg

I de forløbne år har Det Rådgivende Udvalg gennem serien af vejledninger skabt en forvaltningspraksis, som tog højde for de meget forskelligartede trossamfund, som ansøgte om godkendelse. Det allervigtigste var selvfølgelig at opstille kriterier for, om en ansøger overhovedet var et trossamfund (eller en menighed), og dernæst om trossamfundet havde en sådan størrelse og grad af organisering, at det var betryggende at give det vielsesbemyndigelse. Det involverede i første række en definition af et trossamfund, og det var selvindlysende, at Det Rådgivende Udvalgs definition skulle hvile på et anerkendt religionsvidenskabeligt grundlag. Samtidig var definitionen også i stor udstrækning bundet af det eksisterende retsgrundlag, hvor især behandlingen af ægteskabsloven i 1969 klargjorde lov-

---

3. Folketingstidende 1968-69, tillæg B, sp. 1927-30.

givers hensigter, nemlig at et trossamfund er en forsamling, "hvis primære formål er gudsdyrkelse (kult) efter en nærmere udformet lære og ritus".<sup>4</sup> Her gjorde Det Rådgivende Udvalg i sine retningslinjer gudsbegrebet bredere og mere abstrakt, så det også omfatter for eksempel polyteistiske religioner, men vi fastholdt, at kulten skal foregå på basis af en nærmere udformet lære (Geertz 2007).

Udvalget har desuden været meget opmærksom på nødvendigheden af at afgrænse begrebet trossamfund fra andre foreninger med et grundlag, som ligner religion uden at være det (Vejledende retningslinjer: 8). Heri ligger også en hensyntagen til den mulige statslige blåstempling, som offentligheden kunne associere med en godkendelse. Vi modtog for eksempel en spøgfuld ansøgning fra en gruppe studerende, som i deres ansøgning gjorde rede for, hvordan de tilbød en læremæssigt noget vagt afgrænset ølgud gennem regelmæssige, rituelle indtag af gudens væskeformede inkarnation.<sup>5</sup> Vi afviste ansøgningen og naturligvis på et sagligt grundlag.

Der er blevet rejst kritik af, at udvalgets definition udelukker religiøse grupper, som ikke påberåber sig en nærmere beskrevet fælles tro (Vinding 2012). Udvalget har imidlertid fastholdt, at det ikke giver mening at tale om et trossamfund i lovgivningens forstand uden en formuleret fælles tro, som er tilgængelig for alle medlemmerne og for offentligheden (Geertz 2007). Konsekvenserne af kravet om en nærmere beskrevet fælles tro blev da også tydeliggjort, da Forn Siðr (tilhængere af asa-troen i Danmark) i begyndelsen af 2000-tallet søgte om godkendelse.

Forn Siðr blev ikke godkendt i første omgang, fordi der ikke var noget fælles defineret trosgrundlag, ingen faste ritualbeskrivelser og ingen fælles organisation, som repræsenterede de enkelte blótgrupper. Denne flydende tilstand var ikke utilsigtet, men indgik klart i Forn Siðrs selvforståelse. Afslaget gav anledning til en animeret intern diskussion blandt Forn Siðr-grupperne, og det endte med, at Forn Siðr præciserede deres trosgrundlag, formaliserede uddannelsen af deres religiøse specialister og strammede organisationen op (Geertz 2007). Så fik de godkendelsen i november 2003.<sup>6</sup>

4. Folketingstidende 1968-69, tillæg B, sp. 1927-30.

5. Eksemplet er modificeret men ikke overdrevet i respekt for forvaltningens fortrolighed.

6. Hele godkendelsesforløbet er dokumenteret på Forn Siðrs hjemmeside.

### *Medlemsdemokrati og ligestilling*

Diskussionen om kravene til trossamfund blussede op igen med fornyet kraft i forbindelse med, at vi i Det Rådgivende Udvalg stillede mere specifikke krav til trossamfundenes administration og verdslige organisation. For at opnå godkendelse skulle trossamfundene efterleve almindelige danske traditioner om medlemsdemokrati samt ligestillingsloven, hvor de seneste ændringer trådte i kraft i løbet af 2013.<sup>7</sup>

Kravet om medlemsdemokrati hvilede på retningslinjernes formuleringer, hvor der stod, at “Der skal foreligge vedtægter, som kan gøres til genstand for vurdering efter dansk retsopfattelse”, og at der skal være “vedtægtsmæssigt udpegede repræsentanter, som kan stå til ansvar over for myndighederne” (Vejledende retningslinjer: 7).

Kravet om ligestilling tog udgangspunkt i, at ligestillingsloven efter de seneste ændringer omfatter alle myndigheder, organisationer og personer, som leverer ydelser af en eller anden form uden for privatlivets sfære.<sup>8</sup> Og det gør godkendte trossamfund blandt andet gennem deres bemyndigelse til at foretage vielser med retskraft. Vi havde for eksempel sager, hvor det ansøgende trossamfund efter deres vedtægter havde et lederskab, som udelukkende kunne bestå af mænd. Vi krævede så, at de lavede vedtægterne om, så også kvinder kunne være en del af ledelsen, inden trossamfundet fik godkendelse. Det er klart, at ændringen ikke kunne forhindre, at trossamfundet fortsat kun valgte mænd til lederskabet, men vores opgave var alene at sikre, at der ikke var nogen formel kønsdiskrimination i vedtægterne. Nogle trossamfund *fastholdt* alligevel, at de kun ville ledes af mænd. Det gjaldt for eksempel Luthersk Missions Frimenighed i Sønderjylland, som ansøgte og fik afslag i 2013 (Lyng 2017).

---

7. Bekendtgørelse af lov om ligestilling af kvinder og mænd, LBK nr. 1678 af 19. december 2013.

8. Om forbud mod forskelsbehandling på grund af køn (kønsdiskrimination) gælder det (§1a, stk. 2): “myndigheder og organisationer og alle personer, som leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor, ...”

## Det Rådgivende Udvalg og Trossamfundsudvalget

Trossamfundsudvalget blev nedsat i 2014 med den opgave at forberede en samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken (Betænkning 1564: 7). Tre af Det Rådgivende Udvalgs medlemmer, nemlig Armin W. Geertz, Jens Elo Rytter og jeg selv, indgik i udvalget.

Et centralt diskussionsemne i Trossamfundsudvalget var Det Rådgivende Udvalgs hidtidige bestemmelser om demokrati og ligestilling i den verdslige del af trossamfundets organisation. Disse bestemmelser endte med at indgå i betænkningen fra Trossamfundsudvalget med støtte fra 6 ud af 8 medlemmer, mens et mindretal på 2 medlemmer anbefalede, at sådanne krav ikke skulle stilles som betingelse for godkendelse (Betænkning 1564: 79-82).

Armin W. Geertz, Jens Elo Rytter og jeg selv skrev et større indlæg i *Politiken*, hvor vi argumenterede for flertallets bestemmelser om demokrati og ligestilling (Geertz, Rytter og Warburg 2017). Vi fremførte blandt andet, at trossamfundene med godkendelsen fik en indirekte økonomisk støtte og andre ønskværdige særrettigheder. De kunne naturligvis udøve deres grundlovssikrede trosfrihed uden godkendelse, men hvis de ville have godkendelsen med de ekstra fordele, der fulgte med, så mente og mener vi, at staten også kan kræve noget til gengæld. Indlægget blev fra Politikens side ledsaget af en vittighedstegning, der viser en ophidset Thor, som på det bestemteste vil have sig frabedt at være demokrat! Det er faktisk utilsigtet ironisk, for Forn Siðrs ansøgning faldt i første omgang på, at medlemmerne ville have en form for basisdemokrati, hvor ingen skulle bestemme over andre (Geertz 2007).



Tegning af Anne-Marie Steen Petersen, *Politiken*, 9. juni 2017, 2, 5.

Da betænkningen blev sendt i høring i midten af 2017, viste høringssvarerne, at Thors holdning nød opbakning blandt mange trossamfund. Først og fremmest den katolske kirke hævdede, at bestemmelserne om medlemsdemokrati og ligestilling gik imod kirkens “teologiske selvforståelse”.<sup>9</sup> Andre havde den principielle holdning, at staten ikke skulle blande sig i, hvordan trossamfundet organiserede sig.

Enden på det hele blev, at regeringen allerede ret tidligt i lovforslagets behandling gav udtryk for, at man ville følge mindretallets indstilling, altså ikke indføre krav om medlemsdemokrati og ligestilling i den verdslige del af trossamfundets organisation. Begrundelsen var ikke mindst, som kirkeminister Mette Bock skrev i et svar til Folketingets kirkeudvalg, at hun ikke ønskede at indføre skærpede krav, “som vil gøre det nødvendigt at tilbagekalde anerkendelsen for traditionelle, veletablerede trossamfund i Danmark”.<sup>10</sup> Det var først og fremmest en hensyntagen til den katolske kirke – og i øvrigt også til Frelsens Hær – hvad kirkeministeren da også nævnte.

Forløbet, hvor politikerne med kirkeministeren i spidsen underkendte flertallet i Trossamfundsudvalget, skal efter min vurdering ikke tages som udtryk for en omfavnelser af den katolske kirkes manglende interne demokrati. Afgørelsen hviler på en blanding af realpolitik og Grundtvigs frihedsbegreb (Betænkning 1564: 82). Indførelsen af et krav om medlemsdemokrati ville jo enten indskrænke den katolske kirkes eksisterende frihed til at opretholde en ikke-demokratisk organisation eller indskrænke kirkens eksisterende ret til at være et anerkendt trossamfund med de privilegier, der følger med.

Efter nøje drøftelser internt i Det Rådgivende Udvalg besluttede vi at drage konsekvensen af, at vi var blevet underkendt politisk. Alle fire medlemmer bad derfor kirkeministeren om, at vi måtte fratræde efter den nye lovs vedtagelse. Ministeren takkede pænt for vores indsats, og der er efterfølgende udpeget fire nye medlemmer til udvalget.

---

9. Høringssvar – Trossamfundsudvalgets betænkning. Dokument 57677/17, Kirkeministeriet, 8. maj 2017.

10. Kirkeudvalget 2017-18 L 19 endeligt svar på spørgsmål 7.



## Konklusion

Selv om vi fik afvist ønsket om at få indført krav om demokrati og ligestilling, så kan og bør det forhold ikke skygge for den kendsgerning, at Det Rådgivende Udvalg har haft stor succes i retning af at præge den nye lov. Udvalgets sammensætning og funktion som uafhængige rådgivere er videreført uden ændringer, hvilket vil sige, at udvalget er gået fra at være ulovbestemt til at have et lovgrundlag vedtaget af Folketinget. Det var en lille reminiscens af enevælden, som dermed blev bragt til ophør. Det Rådgivende Udvalgs definition af trossamfund går igen i forkortet form i lovens definition i § 1, nemlig “et fællesskab, hvis medlemmer samles om en tro på magter, som står over mennesker og naturlove, efter udformede læresætninger og ritualer”.

Frem for alt er loven gennemgående en afspejling af den forvaltningspraksis, som er udtrykt i de forskellige vejledninger, som vi har udarbejdet. Som jeg har argumenteret for, var denne forvaltningspraksis delvist begrundet med en nødvendig politik fra bunden af bureaukratiet for at udfylde de lovgivningsmæssige lakuner. Den udfordring slipper de nye medlemmer af Det Rådgivende Udvalg formodentlig for med vedtagelsen af Lov om trossamfund uden for folkekirken (Lov nr. 1533 af 19. december 2017).

## Abstract

Since the first free Danish constitution of 1849, state recognition of religious denominations outside the national church by tradition has been granted on the advice of the Bishop of Copenhagen. After a criticism of this practice, the government established an expert committee in 1998 to advise the Minister of Ecclesiastical Affairs on concrete applications from the many religious minority communities that wished to gain access to the different legal and economical privileges following state recognition. The expert committee, where I served from 2001 to 2017, was in many ways an unusual construction. The legal foundation for its work was incomplete and scattered, the main source of law being the Marriage Act of 1969. In the absence of a dedicated law the committee had to develop its own rules for recognition. The considerations and experiences of the

expert committee are discussed in the light of definitions of religion and theories of contemporary government administration. The chapter also discusses the latest development, where a new law on state recognition of religious denominations outside the national church took effect by 2018.

## Litteratur

- Andersen, A.O. 1996. Nye religioner i politisk perspektiv. I: *Chaos. Dansk-norsk tidsskrift for religionshistoriske studier*, 26, 45-50.
- Andersen, Vibeke Normann. 2006. Netværksstyring og den postmoderne forvaltning. I: *Politologiske Skrifter* (Syddansk Universitet) 15, 34-54.
- Betænkning 1564. *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken. Betænkning fra Trossamfundsudvalget*. Kirkeministeriet, marts 2017.
- Bækgaard, Martin og Mads Leth Felsager Jakobsen. 2014. Bureaukrati og hierarki I: *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*. Udg. af Jens Blom-Hansen, Peter Munk Christiansen, Thomas Pallesen og Søren Serritslew. København: Hans Reitzels Forlag, 27-51.
- Christoffersen, Lisbet. 1998. Ved Lov? I: *Ugeskrift for Retsvesen B*, 505-510.
- Gammeltoft-Hansen, Hans. 2017. Religion og menneskerettigheder. I: *Juristen*, 5, 156-163.
- Espersen, Preben. 1999. *Kirkeret. Almindelig del*, 2. udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Garde, Peter. 1996. De religiøse minoriteters juridiske perspektiv. I: *Chaos. Dansk-norsk tidsskrift for religionshistoriske studier*, 26, 33-44.
- Geertz, Armin W. 2007. Recognition of Minority Denominations in the Kingdom of Denmark. I: *Res Cogitans* 2 (4), 27-48.
- Geertz, Armin W., Jens Elo Rytter og Margit Warburg. 2017. Anerkendte trossamfund må leve op til demokratiske principper. I: *Politiken*, 9. juni, 2, 5.
- Ivers, Gregg. 1991. *Lowering the Wall: Religion and the Supreme Court in the 1980s*. New York: AntiDefamation League.
- Lausten, Martin Schwarz. 2017. *Luther og Danmark i 500 år*. København: Gads Forlag.
- Lyng, Jens From. 2017. Ny lov åbner døren for afviste kirker. I: *Kristeligt Dagblad*, 8. december, 1, 5.

- Torfig, Jacob B., Guy Peters, Jon Pierre og Eva Sørensen. 2012. *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Vejledende retningslinjer. *Vejledende retningslinjer til: Godkendelse som trossamfund eller menighed – udarbejdet af Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund*. Kirkeministeriet, 6. rev. udgave, den 18. august 2011.
- Vinding, Niels Valdemar. 2012. "De fra folkekirken afvigende trossamfund". I: *Fremtidens danske religionsmodel*. Udg. af Lisbet Christoffersen, Hans Raun Iversen, Niels Kærgård og Margit Warburg. København: Anis, 291-307.
- Warburg, Margit. 1996. Lige ret for Loke så vel som for Thor? Religionsbegreber og retspraksis i forbindelse med religioner uden for Folkekirken. I: *Chaos. Dansk-norsk tidsskrift for religionshistoriske studier*, 26, 9-32.
- Warburg, Margit. 1998. Restrictions and Privileges – The Legal and Administrative Practice Towards Minority Religions in the USA and Denmark. I: *New Religions and New Religiosity*. Udg. af Eileen Barker og Margit Warburg, Aarhus: Aarhus University Press, 262-275.
- Weber, Max. 2015. Bureaucracy. I: *Weber's Rationalism and Modern Society: New translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*. Udg. og oversat af Tony Waters and Dagmar Waters. New York: Palgrave Macmillan, 75-127.



# Ligebehandling som konflikt punkt i regulering af trossamfundenes forhold

– et retssociologisk perspektiv

*Bettina Lemann Kristiansen*

I december 2014 blev det såkaldte Trossamfundsudvalg nedsat. Udvalget havde til opgave at overveje en samlet lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken. Trossamfundet afgav betænkning i marts 2017, og Lov om trossamfund uden for folkekirken trådte i kraft den 1. januar 2018.

Det er bemærkelsesværdigt sjældent at retssociologisk ekspertise indgår i det lovforberedende arbejde. Det kan undre, idet retssociologien for eksempel ville kunne bidrage med viden om udviklingstendenser i samfunds- og retsudviklingen, om forskellige reguleringsformer og deres virkemåder, samt om faktorer af betydning for at opnå de tilsigtede virkninger med lovgivning og undgå utilsigtede virkninger. Det må derfor hilses velkomment, at retssociologien fik en plads i dette udvalg.

## Ligestillingsspørgsmålet – hvorfor og hvordan

Selvom Trossamfundsudvalget blev nedsat af den daværende minister for børn, ligestilling og sociale forhold, stod spørgsmål om ligestilling og børns og kvinders rettigheder ikke centralt i udvalgets arbejde. Alligevel kom dette tema til at spille en vis rolle. Samtidig er det illustrativt for den måde, vi arbejdede på i udvalget, og de resultater, der kom ud af udvalgsarbejdet.

Kønsperspektivet kom nemlig til at spille en rolle i forbindelse med *tilrettelæggelse* af udvalgets arbejde og særligt spørgsmålet om inddragelse af de berørte borgere og også for *resultatet*, idet spørgsmålet om, hvorvidt man burde stille krav om en demokratisk organisering, herunder valgret og valgbarhed for kvinder til ledelsen i trossamfundene, blev et kardinalpunkt i udvalgets arbejde.

### Inddragelse af trossamfundene – og særligt kvinderne

Det er sædvanligt, at man sikrer en vis repræsentation af de berørte borgere m.v., når man nedsætter lovforberedende udvalg. Det har da også klare fordele. Inddragelse af de berørte er for det første med til at sikre et bedre oplysningsgrundlag og for det andet, at alle relevante argumenter og synspunkter indgår i arbejdet, hvilket også sikrer en legitimering af den lovgivning, som måtte blive resultatet. Hertil kommer en række styringsmæssige fordele, idet borgerne m.v. vil være mere positivt stemt for at respektere en lovgivning, der bygger på deres eget input. Med en moderne term giver det en form for medejerskab til lovgivningen.

Trossamfundsudvalget havde imidlertid en usædvanlig sammensætning, idet der ikke var repræsentanter for trossamfundene i udvalget. Det bestod derimod af en række fageksperter: professorer i hhv. teologi, religionshistorie, religionssociologi, retssociologi og retskulturer. Tre af medlemmerne i Trossamfundsudvalget havde tilmed erfaring fra deres virke i Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund. Det Rådgivende Udvalg var nedsat under Kirkeministeriet og havde siden 1998 udarbejdet indstillinger til kirkeministeren for dennes afgørelser i ansøgninger om godkendelse af trossamfundene uden for folkekirken. Endelig bestod Trossamfundsudvalget af repræsentanter for de berørte ministerier: Kirkeministeriet, Skatteministeriet, Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet. Udvalget blev da også benævnt "Professorudvalget" af ministeriet og i medierne.

Den usædvanlige sammensætning af udvalget – altså uden repræsentanter for de berørte trossamfund – gjorde det naturligvis påkrævet at tage stilling til, hvordan disse trossamfund kunne inddrages i processen.

Udvalget inviterede allerede 15. juni 2015 alle de trossamfund, som udvalget havde kendskab til, til et *stort fællesmøde* – og det var ganske mange!

Der blev sendt invitationer ud til ca. 160 trossamfund, herunder en række kristne frimenigheder, katolikker, muslimer, jøder, hinduister og buddhister.

På dette stormøde, som afholdtes i Svendborg, fremlagde udvalget sine helt foreløbige overvejelser og inviterede de fremmødte trossamfundsrepræsentanter til at kommentere herpå. Men det primære sigte med mødet var at give trossamfundsrepræsentanterne mulighed for at fremsætte synspunkter og komme med forslag til, hvad der efter deres opfattelse burde indgå i en samlet lov om trossamfund, og også hvad udvalget, efter deres mening, burde undlade at foreslå reguleret. Udvalget ville gerne signalere, at vi ønskede debat og input – og at vi var indstillet på at lytte.

Udvalget fik mange brugbare input fra dette stormøde, som kom til at indgå i det videre arbejde. I sig selv var det inspirerende at se så mange forskellige trossamfund repræsenteret ved mødet og høre dem debattere de vigtige spørgsmål sammen. En del af stormødet bestod af et panel med repræsentanter for katolikker, jøder, muslimer og buddhister, som hver gav deres holdninger til kende og indgik i debat indbyrdes.

Stormødet fik dog også på anden måde betydning for udvalgets arbejde. For det stod meget klart efter dette stormøde, at der var en stor gruppe, som vi ikke fik i tale på denne måde, nemlig kvinderne! De var stort set aldeles fraværende ved dette stormøde. Udvalget besluttede derfor, at der måtte særlige tiltag til for at sikre input fra trossamfundenes kvinder. En del af udvalget fik til opgave at overveje, hvordan dette bedst kunne gøres.

Det blev besluttet at indkalde til et *særligt møde for kvinderne* i trossamfundene. Kvinder er sjældent repræsentanter eller deltagere i ledelsen for trossamfundene,<sup>1</sup> og der blev derfor iværksat bestræbelser på at finde frem til disse kvinder.

Der blev indkaldt til et kvindemøde, hvortil 23 særligt inviterede kvinder (fra 11 forskellige trossamfund), fire samfundsdebattører, som særligt har forholdt sig til emner af relevans for udvalget, samt endelig en kvindelig fængselspræst modtog invitation. Af invitationen fremgår: "Hensigten med mødet er at høre, om der måtte være nogle særlige emner og forhold, som I mener, det er vigtigt, at udvalget forholder sig til i det videre arbej-

---

1. DR lavede en rundspørge til de 160 anerkendte og godkendte trossamfund uden for folkekirken i efteråret 2015 angående dette spørgsmål. Af de indkomne 121 svar fremgik, at ca. en fjerdedel af trossamfundene ikke tillader kvinder på den højeste lederpost.

de.” Der var altså tale om en meget åben dagsorden ligesom ved stormødet.

På dette særlige møde for kvinder, som afholdtes i København den 18. april 2016, deltog repræsentanter (men ikke officielle repræsentanter udsendt af trossamfund) fra tre forskellige trossamfund samt to forfattere og en foredragsholder. Mødet blev afviklet som en plenumdebat, således at de fremmødte deltagere bragte deres spørgsmål og overvejelser frem, hvorefter disse blev diskuteret. Kvindemødet var et af flere møder med trossamfundene, som blev afholdt omtrent midtvejs i Trossamfundsudvalgets arbejde (Betænkning 1564/2017: 20 samt 59-74).

Det skulle vise sig meget frugtbart med dette særlige kvindemøde, idet det gav udvalget nogle andre input end dem, vi havde fået fra stormødet og fra de andre midtvejshøringsmøder, hvor der i øvrigt også var en stor overvægt af mandlige deltagere. Det stod til eksempel meget klart efter mødet med kvinderne, at særligt forhold omkring ægteskabets indgåelse og ophævelse var kvinderne meget magtpåliggende, ligesom de kunne pege på særlige problemer her.

Især blev der peget på problemstillinger i forbindelse med islamiske vielser. Bl.a. stilles der her i nogle tilfælde særlige krav om, at kvinden skal have en mandlig værger tilsagn til indgåelse af ægteskab, og at der skal være mandlige vidner til vielsen. Særligt blev der udtrykt bekymring over, at der er for lidt oplysning om den manglende retlige gyldighed af islamiske vielser og konsekvenserne heraf. Herunder er der for lidt oplysning om den juridiske stilling for børn født i disse ægteskaber, formuemæssige forhold samt skilsmissemuligheder for kvinder.

*Ligestilling mellem kvinder og mænd* i trossamfundene var et andet centralt emne på mødet. Der blev bl.a. fremsat forslag om, at der burde stilles krav om mindst én kvinde i bestyrelsen for et trossamfund, for at disse kan opnå anerkendelse.

Disse input blev inddraget i udvalgets videre arbejde, mens andre input, der vedrørte emner, som lå uden for udvalgets kommissorium, ikke blev drøftet nærmere i udvalget. Disse emner drejer sig for eksempel om tilkendegivelser fra kvinderne om vigtigheden af en moderne fortolkning af islam, som lægger vægt på kvinders og børns rettigheder, om omskæring af drenge samt medlemsbidrag indkrævet som kildeskat. Dette spørgsmål blev taget ud af udvalgets kommissorium efter folketingsvalget i juni 2015. Efter dette valg lå udvalgsarbejdet stille i en periode i afventning



af regeringens stillingtagen til en eventuel fortsættelse heraf. Efter ca. 4 måneder blev det besluttet, at Trossamfundsudvalget skulle fortsætte sit arbejde, dog med et ændret kommissorium og nu under kirkeministerens ressort. Selvom trossamfundene ikke var repræsenteret i selve udvalget, blev de således inddraget undervejs i processen. Der blev lyttet til dem, og deres forslag, overvejelser og argumenter blev inddraget i udvalgets arbejde. Høringssvarene udtrykker sig da også generelt positivt om udvalgets inddragelse af trossamfundene undervejs i processen.

Trossamfundsudvalgets opmærksomhed på at sikre inddragelse af trossamfundene og særligt bestræbelserne på at sikre, at mindretal i mindretallet også blev hørt – altså kvinderne i trossamfundene – førte således til, at også andre perspektiver blev inddraget i arbejdet. Såfremt udvalget var blevet sammensat med deltagelse af repræsentanter fra trossamfundene, er det ikke sikkert, at der ville have været samme opmærksomhed på, at kvindeproblematikkerne blev inddraget.

### Demokrati og ligestilling – bør det være lovfastsatte krav?

I udvalget var der stor enighed om langt det meste, men på ét punkt delte udvalget sig. Der var i udvalget uenighed om, hvilke betingelser man skulle stille til trossamfundene, som tildeles de særlige rettigheder, der følger med anerkendelse: vielsesbemyndigelse og adgang til skattefritagelser.

*Flertallet* i udvalget mente, at disse særlige rettigheder burde følges op med nogle særlige betingelser, herunder krav om en demokratisk opbygning af organisationen i trossamfundet. Flertallet lagde herved vægt på, at vielsesbemyndigelse er en delegation af kompetence til myndighedsudøvelse, hvorfor der er en forpligtelse til at følge dansk ret, herunder basale demokratikrav og ligestilling mellem kønnene. Hertil kom, at sådanne krav allerede i nogen tid var blevet stillet af Det Rådgivende Udvalg, som afgiver indstilling til Kirkeministeriet i ansøgninger om godkendelse/ anerkendelse af trossamfund uden for folkekirken. Flertallets forslag var således på dette punkt et forslag om stadfæstelse og lovfæstelse af den administrative praksis på området.

En sådan betingelse ville betyde en vis ligestilling mellem kønnene, idet det ville sikre alle medlemmer af trossamfundet indflydelse på ledelsen i forhold til verdslige spørgsmål (men altså ikke “indre anliggender”) samt

mulighed for indsigt i økonomi m.v. Alle medlemmer ville få valgbarhed og valgret – også kvinderne! (Betænkning 1564/2017: 80 f.).

Et *mindretal* i udvalget mente derimod, at der ikke burde stilles sådanne krav (Betænkning 1564/2017: 81 f.). Mindretallet henholdt sig især til den stærke frihedstradition i Danmark, hvor mest mulig frihed i åndelige spørgsmål og fremme af religiøs pluralisme er i højsædet.

Det er bemærkelsesværdigt, at flertallet og dette mindretal var enige om, at demokrati og ligestilling i trossamfundene var et mål, man burde stile efter. Uenigheden omhandlede således i første række, hvilke midler man skulle anvende. Hvor flertallet mente, at lovfastsatte betingelser var vejen frem, så anbefalede dette mindretal, at man i stedet anvender en mere vejledende fremgangsmåde (Betænkning 1564/2017: 82).

Et *andet mindretal* udgjordes af samtlige ministeriernes repræsentanter, som afstod fra at give deres holdninger til dette spørgsmål til kende.

Man kan således sige, at der i Trossamfundsudvalget var ret udbredt enighed om, at spørgsmål om demokrati og ligestilling – eller mangel på samme – er et vigtigt spørgsmål i forhold til trossamfundene. Uenigheden vedrørte som nævnt, hvilke midler man bør anvende for at nå dette mål.

### Resultatet af Trossamfundsudvalgets arbejde – betænkningen og loven

Trossamfundsudvalget afgav betænkning i marts 2017. Udvalgets arbejde havde haft en vis politisk bevågenhed, og der gik *meget* kort tid efter betænkningens offentliggørelse, før der kom en reaktion fra Kirkeministeriet. Af kirkeministerens pressemeddelelse (som kom næsten samtidig med offentliggørelsen af betænkningen) og af høringsbrevet, som blev udsendt til alle høringsparter i forbindelse med offentliggørelsen af betænkningen, fremgår, at regeringen ikke agtede at følge flertallets forslag om krav til trossamfundenes organisationsform – altså demokrati og ligestilling.

Her synes jeg, at det er bemærkelsesværdigt, at regeringen og kirkeministeren ikke som sådan tog afstand fra krav om demokrati og ligestilling i denne sammenhæng. Den væsentligste grund, som anførtes for, at man ikke ville stille dette krav, er, at et sådant krav også ville omfatte allerede godkendte og anerkendte trossamfund, herunder bl.a. og ikke mindst Den Katolske Kirke. Disse trossamfund havde i deres høringssvar indike-

ret, at sådanne krav om medlemsdemokrati og ligebehandling ikke ville kunne indføres. Regeringen ville derfor ikke følge flertallet i dette spørgsmål, og man valgte i stedet at finde en løsning, der sikrer, at traditionelle, veletablerede trossamfund stadig kan være anerkendte.

Af høringssvarene fra trossamfundene, som regeringen altså henholder sig til, fremgår, at de ville opfatte sådanne krav som indgreb i deres “indre anliggender” – som det i øvrigt var klart tilkendegivet, at Trossamfundsudvalget ikke ville foreslå reguleret. Flere trossamfund gav således udtryk for, at det ville være vanskeligt eller umuligt at sondre mellem verdslige forhold og indre anliggender. De gav udtryk for, at en regulering, som foreslået af flertallet, ville være udtryk for et paradigmeskift i reguleringen og ligeledes for en mere indgribende regulering. I forhold til spørgsmålet om ligestilling fremgik det endvidere klart af debatten på midtvejsmøderne, at en del af trossamfundene definerer kønsroller ud fra det, der står i de respektive religiøse tekster – og dermed betragter dette som “indre anliggender”. I disse trossamfund betragtes manden som autoriteten. Mænd og kvinder har forskellige roller og opgaver, hvorfor kvinder ikke skal have opgaver med f.eks. medbestemmelse i trossamfundenes ledelse.

Resultatet blev altså, at der ikke stilles krav om en demokratisk organisation, og at der ikke stilles krav om ligebehandling og ligestilling mellem mænd og kvinder i trossamfund uden for folkekirken.

Men med Trossamfundsudvalgets betænkning er de faglige argumenter for og imod en sådan regulering ekspliciterede og tydeliggjort. Herudover kan det også tænkes at få en betydning, at disse spørgsmål er drøftet direkte med repræsentanter for trossamfundene på møderne med Trossamfundsudvalget.

Et andet resultat, som jeg vil nævne, er, at der med trossamfundsloven blev indført nye regler om vielsesbemyndigelse m.v. for trossamfundene i lovens kapitel 5 (Lov om trossamfund uden for folkekirken, Lov nr. 1533 af 19.12.2017 – herefter trossamfundsloven).

Heraf fremgår bl.a., at vielsesforrettere som udøvere af offentlig myndighed skal “udvise en adfærd, der ikke gør den pågældende uegnet eller uværdig til at udøve offentlig myndighed” (trossamfundsloven § 16, stk. 1, nr. 3).

Det fremgår også af loven, at vielsesforrettere skal “besidde de kvalifikationer, herunder tilstrækkelig beherskelse af dansk sprog, som er nød-

vendige for at kunne varetage de myndighedsfunktioner, der er forbundet med at forrette vielse” (trossamfundsloven § 16, stk. 1, nr. 2).

Hertil kommer krav om, at vielsesforrettere skal gennemføre et “kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre” (trossamfundsloven § 17, stk. 1), og at vedkommende skal “afgive en erklæring om samvittighedsfuldt at ville overholde dansk lovgivning, herunder de gældende regler for vielse efter lov om ægteskabs indgåelse og opløsning” (trossamfundsloven § 18). Det er især i disse to bestemmelser, at nyskabelsen ligger.

Med disse bestemmelser sikres en bedre oplysning til især vielsesforrettere om væsentlige regler, ligesom disse krav i en vis udstrækning også kan tænkes at understøtte en udvikling i retning af øget demokrati og ligestilling.

### Afsluttende bemærkninger og perspektivering

Det er en ofte hørt anke, at lovgivning altid halter efter samfundsudviklingen, og at den er konservativ. Dette er imidlertid ikke tilfældet med loven om trossamfund uden for folkekirken.

Man har efter min mening med denne lov taget et første vigtigt skridt i en ny regulering af forholdet mellem stat og religion. Med en samfundsudvikling i retning af øget pluralisme – også religiøs pluralisme – er dette meget betydningsfuldt. Vi står over for helt nye udfordringer her: Hvordan sikrer vi et godt samspil mellem de forskellige normer, herunder mellem retlige og religiøse normer? Hvordan undgår vi problemer med parallelsamfund? Hvordan løser vi normkonflikter? Hvordan sikrer vi minoritetsbeskyttelse? – også inden for trossamfundene?

Disse spørgsmål er selvsagt ikke besvaret endsiges løst med trossamfundsloven, men der er dog taget hul på en diskussion heraf. Det er da også et meget vanskeligt område at regulere.

Man kan måske her drage en parallel til de for folkekirken gældende regler om antagelse af kvindelige præster og gennemførelse af vielser mellem mennesker af samme køn.

Spørgsmålet om kvindelige præster i folkekirken blev diskuteret i Folketinget allerede i 1919 i forbindelse med Forslag til Lov om Kvinders Adgang til Tjenestestilling og Hverv, men det blev mødt med så stor modstand fra kirken og militæret, at det blev opgivet. Der blev derfor vedtaget

en lov i 1921 om Lov om Kvinders lige Adgang til alle offentlige Tjenestestillinger og Erhverv, med Undtagelse af gejstlige og militære Poster. I 1947 ændrede man ordlyden i lovteksten om Adgang til Embede i Folkekirken, så der nu stod personer og ikke mænd. Dette åbnede for, at man i 1948 ordinerende de tre første kvindelige præster. I den sammenhæng er det måske værd at bemærke, at der i 1947 blev lavet en gallupundersøgelse, der viste, at 55 procent af befolkningen var for kvindelige præster, og kun 32 procent var decideret imod. Da internationale regler om forbud mod diskrimination blev implementeret i dansk lovgivning i slutningen af 1970erne indførtes undtagelser herfra netop med henblik på trossamfund og religiøse foreninger. Selvom der for folkekirkenes vedkommende var åbnet for ansættelse af kvindelige præster i 1948, så kunne menighedsrådene således forsat vælge en mand, hvis det skete ud fra trosoverbevisning (L. Christoffersen 2012:95-119 og L. Christoffersen og N.V. Vinding 2013:1-29). Ligeledes gik der også en rum tid, fra man i 1989 i lovgivningen gav adgang til registreret partnerskab mellem to af samme køn, og til man i 2012 gav adgang til, at homoseksuelle kan blive viet i folkekirken.

Eksemplerne fra folkekirken viser med al ønskelig tydelighed, at det kan tage tid og tålmodighed at foretage regulering netop på dette område. Men de viser samtidig, at det kan lade sig gøre – og at også den kirkeretlige regulering følger med samfundsudviklingen.

Som det måske vil være fremgået af det ovenstående, var jeg en del af flertallet, som foreslog, at man skulle stille krav om en demokratisk organisation for så vidt angår verdslige spørgsmål samt krav om ligebehandling og ligestilling mellem kønnene.

Ud fra min faglige tilgang, som er retssociologien, var de afgørende argumenter, at man derved retspolitisk ville anvende en model (J. Dalberg-Larsen 2002: 9-41), hvorefter retspolitikken skal være i tråd med de generelle samfundsmæssige udviklingstendenser – in concreto f.eks. globalisering, pluralisme (herunder religiøs pluralisme), sekularisering, individualisering. Dette for at sikre lovgivningens holdbarhed. Hertil kommer de mere traditionelt juridiske argumenter: Der er med vielsesmyndighed tale om en delegeret kompetence. Dette må efter min mening betyde, at man ved udøvelsen af denne beføjelse må følge de almindeligt gældende regler, der sædvanligvis gælder i disse tilfælde, herunder om ligebehandling og ligestilling.

Selvom jeg havde håbet, at tiden var moden til at sådant skridt, så synes jeg, at debatten herom, herunder ikke mindst med trossamfundenes repræsentanter, har været meget vigtig.

Den hidtidige praksis i Det Rådgivende Udvalg, som afgiver indstilling til Kirkeministeriet i spørgsmål om anerkendelse af trossamfund uden for folkekirken, er med trossamfundsloven tilsidesat. Dette kan selvfølgelig ses som et tilbageskridt i forhold til demokrati og ligestilling, men samtidig er det også et fremskridt, idet det nu er lovreguleret, hvilke krav der stilles til trossamfundene som forudsætning for anerkendelse. Uanset hvor velargumenteret og fornuftig Det Rådgivende Udvalgs praksis var, var det trods alt en administrativ praksis og ikke noget, der var vedtaget af lovgivningsmagten gennem en demokratisk proces – hvilket den slags efter min mening bør være.

Trossamfundslovens krav om uddannelse/kurser for vielsesforrettere og kravet om afgivelse af løfteerklæring om at ville overholde dansk lovgivning er endvidere elementer, som forhåbentlig kan understøtte en udvikling i retning af mere demokrati og ligestilling.

Der er efter trossamfundslovens vedtagelse nedsat et nyt rådgivende udvalg, som bl.a. skal afgive indstillinger til Kirkeministeriet i sager om anerkendelse af trossamfund. Det skal blive interessant at se, hvordan dette udvalg vil håndtere den nye lov og kravet heri om, at man ikke skal stille krav eller nægte anerkendelse, men samtidig skal arbejde hen imod mere demokrati og ligestilling.

## Abstract

This article sheds light on a topic that originally was not central in the Legislative Committee established by the government to propose an overall legislation for religious communities outside the national church, namely equal treatment and equality. This perspective became pivotal in the process of involving religious communities as well as in the results from the Legislative Committee. This article deals with the special arrangements that secured the voice of women in the religious communities, which proved very fruitful as it provided the Legislative Committee with insight and a different input than was the result from the other meetings with religious communities. As for the results from the Legislative Committee, the

question of requiring a democratic and non-discriminatory organisation of religious communities as a precondition for obtaining state recognition and thus the competence to perform marriages with legal validity as well as for achieving tax benefits proved to be a crucial point for the Legislative Committee. This article provides a sociology of law perspective on this.

## Litteratur

- Betænkning 1564. Marts 2017. En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken. Betænkning fra Trossamfundsudvalget. Kirkeministeriet.
- Dalberg-Larsen, J. 2002. Fem opfattelser af retspolitik som retsvidenskabelig aktivitet. I: *Om retspolitik*. Red. af J. Evald og S. Schaumburg-Müller. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 9-41.
- Lov om trossamfund uden for folkekirken. Lov nr. 1533 af 19.12.2017, nu lovbeholdning nr. 54 af 23.01.2018.
- Forslag til Lov om Kvinders Adgang til Tjenestestillinger og Hverv, fremsat 14.01.1919 i Rigsdagstidende 1918-19. Tillæg A, 3415-3416.
- Christoffersen, L. 2012. Denmark. I: Religion and Discrimination Law in the European. Hill M. (ed.) Trier, Germany: European Consortium for Church and State Research, pp. 95-110.
- Christoffersen, L. og Vinding, N. V. 2013. Challenged pragmatism: Conflicts of religion and law in the Danish labour market. *International Journal of Discrimination and the Law*, 13(4) 1-29.





## 1.2 Trossamfundenes respons til betænkning og lov



# Religionsagtelse – ja, men på hvilke vilkår?

*Ebbe Holm og Bent Hylleberg*

## Indledning

Vi har begge gennem mange år deltaget i debatten om religionspolitik og religionsret ud fra hver sin faglige baggrund, der lader jura og teologi supplere hinanden i baptismens tradition. Det har også været tilfældet i det arbejde, der førte frem til vedtagelsen af 'Lov om trossamfund uden for folkekirken' (L19). Vort arbejde har bygget på tre præmisser, der er blevet formuleret således af Holm: '1) Vi har et kongregationalistisk kirkesyn, hvilket betyder, at vi lever med en foreningsretlig og dermed demokratisk organisation. 2) I Europa findes vi som minoritetskirker, men overalt ønsker vi at leve uafhængigt af de nationale stater og uden deres evt. kontrol med vores organisationsform og medlemslister. 3) Som sådanne frie kirker ønsker vi, at alle trossamfund må nyde godt af både national og international regulering af religionsfrihed, forsamlingsfrihed og ytringsfrihed' (Holm 2017). Og Hylleberg har formuleret de pejlemærker, som baptister forsøger at forfølge: 1) Religionsfrihed må kombineres med 'lige vilkår' for alle trossamfund; frihed og lighed på det religiøse område hører sammen. 2) Et civilsamfund, der bliver præget af stor religiøs mangfoldighed, må adskille civile og kirkelige handlinger; civilt ombud skal varetages af borgerlig myndighed, mens troens fællesskaber bør forvaltes af trossamfundene uden unødigt kontrol. 3) På religionsområdet behøver vi derfor kun minimal – hvis overhovedet nogen – lovgivning (Hylleberg 2012). Både historie og erfaring taler for alt dette.

## Historien

Kravet om religionsfrihed med lighed for alle er en del af baptismens genetiske udrustning. I kølvandet på 500-året for markeringen af reformationens begyndelse er det relevant at påpege, at det første krav på den europæiske scene om religionsfrihed for alle blev fremsat i 1524 af Balthasar Hübmaier. Han skrev: 'En tyrk (muslim) eller en kætter kan ikke overvindes med vores midler, hverken ved sværd eller bål og brand, men alene ved tålmodighed og forbøn. Derfor skal vi tålmodigt afvente den guddommelige dom'. Han sluttede sine teser til forsvar for en almindelig religionsfrihed sådan: 'Den lov, der kræver kættere brændt, er Djævelens værk' (Steenbuch 2017a: 25ff). I England skrev Thomas Helwys sit forsvarsskrift i 1612, hvori det hed: 'Hemmeligheden bag religionskrigenes myrderier er, at fyrsten tror, at han kan tvinge folk i religiøse spørgsmål' (Nørgaard 1986: 55ff). Både Hübmaier og Helwys blev martyrer for deres indsats. På baggrund af en sådan europæisk historie, hvor minoritetskirker oftest blev forfulgt af nationalkirkerne, blev det i Nordamerika, at Roger Williams i 1639 grundlagde det første geografiske område – den senere stat Rhode Island – hvor han proklamerede både politisk og religiøs frihed for troende såvel som ateister. Kravet om almindelig religionsfrihed skulle denne vej rundt, før det blev fremsat i vort eget land, hvor baptisterne også blev pionérer. P.C. Mønster skrev sit 'Andragende om fuld Religionsfrihed for Danmark' allerede i 1840 (Hylleberg 1999: 117ff). Julius Købner fulgte efter i 1848 (Steenbuch 2017b)<sup>1</sup> – begge, inden Grundloven så dagens lys i 1849 med dens 'løfteparagraffer' om kirke og religionsfrihed.

## Erfaringen

Vejen for danske baptister har været svingende, når det gælder kravet om, hvordan religionsfrihed og -lighed bør komme til udtryk. Hver gang øn-

---

1. For den dansk-tyske baptistpionér Julius Købner var trosfrihed – dvs. retten til at danne frie menigheder og til at kæmpe med Åndens våben – et hovedanliggende. Han havde i flere år kæmpet baptisternes sag imod statskirkernes tvangsreligion, men efter en række omvæltninger i flere europæiske lande var tiden i 1848 også politisk moden til at kræve indførslen af fuld trosfrihed. Købner opholdt sig i Hamborg, derfor 'Manifest til det tyske folk'.

sket – om at blive et anerkendt trossamfund – blev drøftet, opstod der heftige diskussioner. Skulle vi som kirke ønske ‘anerkendelse’ eller fastholde vort synspunkt om principiel adskillelse mellem stat og trossamfund? Dilemmaet stod klart: ‘Der er ikke tvivl om, at minoritetskirkerne siden 1849 har ønsket en status (anerkendelse) som kirker – og i den henseende har målt sig med folkekirkens særlige rettigheder. Set i bakspejlet ansøgte Baptistkirken om en status som offentlig vielsemyndighed, hvilket er i strid med grundlæggende baptistiske principper om en klar adskillelse af kirke og stat’ (Holm 2006). Hertil kom vores erfaring af, at vi som trossamfund ikke blev inddraget i sagsforløb, der omhandlede vores egen ‘anerkendelse’, idet ministeriet oftest rådspurgte folkekirkens biskopper om vejledning. Det affødte i 1902 denne vrede kommentar fra baptismens nestor P. Olsen: ‘Hvad i Alverden har Biskopperne med de Sager at gøre? Her i Danmark er der den slemme Skyggeside ved Forbindelsen mellem Kirke og Stat, at den skaber Tumleplads for det Overmod og den Magtbrynde, som vor Statskirke-Gejstlighed altid optræder med. Her møder vi ikke Retten, men Magten, Statsmagten og Kirkemagten Arm i Arm’ (Hylleberg 2012).

Forud for 150-årsjubilæet for Grundloven havde danske baptister aldrig peget på, at § 69 forblev uopfyldt. Det levede vi godt med, idet vi anså § 67 som kirkernes og trossamfundenes fornemme ‘Magna Charta’. Det kom tydeligt til udtryk på Baptistkirkens årsmøde allerede i 1903, da kirke- og undervisningsminister J.C. Christensen overlod til ‘Det kirkelige Udvalg’ at overveje, hvorledes ‘Grundlovens Løfteparagraf om en Dissenterlov kan opfyldes’. Hertil udtalte årsmødet, at ‘vi ikke roligt skulde lade Kultusministeriet og de kirkelige Autoriteter bestemme over os’ (Hylleberg 1989: 230). Men efter 150 år vendte stemningen. I 1999 nævnte en resolution fra Baptistkirkens årsmøde for første gang eksplicit § 69, idet det hed: ‘Omkring Folkekirken og andre trossamfund indeholder Grundloven løfteparagraffer, der kalder på et initiativ fra lovgivningsmagten’ (baptist 1999: 7).

Når Baptistkirken nu pegede på udfyldelsen af Grundlovens § 69, skyldtes det erfaringer, som hørte 1990’erne til. Via Danske Kirkers Samråd (DKS) forsøgte folke- og frikirker sammen at skabe forståelse for mindretalskirkernes forhold via den politiske samtale, idet vi forelagde frikirkernes ‘standard-problemer’ for skiftende kirkeministre (Hylleberg 2007: 239ff). Ingen af disse ønskede imidlertid at investere tid og kræfter

heri, og de udviste samtidig en sådan arrogance, at vi sammen med DKS sidst i 1990'erne besluttede at skifte strategi. I en situation, hvor hverken politikere eller administration stillede sig til rådighed med indsigt og vilje til forandringer, valgte vi at arbejde med jura og lovgivning. På den baggrund inddrog årsmødet eksplicit § 69 i den vedtagne resolution i 150-året for Grundloven.

## Optakten

I Danske Kirkers Råd (DKR) så vi tidligt, hvilken vej vinden blæste vedrørende Grundlovens § 69, da kirkeminister Manu Sareen i 2012 nedsatte Kirkekommissionen for folkekirken, der skulle udfylde Grundlovens § 66 (Betænkning 1544/2014). For at være på forkant fik Erling Tiedemann og Bent Hylleberg i 2012 – i regi af udvalget 'Frihed og lige vilkår' for kirkerne – den opgave at fremstille 'Et diskussionsgrundlag' til medlemskirkernes drøftelse af 'de fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold' (DKR 2013). Når en katolik og en baptist med vidt forskellige kirkeretstraditioner skulle finde fælles fodslag, var det oplagt at skitsere to mulige veje for trossamfundenes fremtid: *Enten* at leve foreningsretsligt med størst mulig frihed i henhold til Grundlovens § 67, *eller* skitsere et konkret indhold med et forslag til udfyldelse af løfteparagraffen. Oplægget til kirkerne indeholdt da også en skitse af begge perspektiver 'i erkendelse af, at kirkernes holdninger og interesser ikke nødvendigvis er sammenfaldende' (s. 8).

I kirkerne var vi også på forkant på anden vis, idet vi vedr. et eventuelt udvalgsarbejde omkring § 69 havde forudset endnu en diskrimination i forhold til folkekirkens kommissionsarbejde. Belært af de ovennævnte erfaringer med Kirkeministeriet sluttede DKRs 'Diskussionsoplæg': 'For så vidt der på et tidspunkt bliver tale om et lovgivningsarbejde, bør DKR efter arbejdsgruppens opfattelse inddrages i selve forberedelsesfasen og ikke kun i en afsluttende høringsfase' (s. 8). Lige lidt hjalp det. Kirkeminister Manu Sareen nedsatte Trossamfundsudvalget (§ 69) i slutningen af 2014 uden at give repræsentanter for de involverede kirker og trossamfund plads i udvalget – en uhørt praksis i dansk lovforberedende arbejde – hvilket vi naturligvis protesterede imod. Udvalgets formand, Hans Gammel-

toft-Hansen, lod sig – efter sigende<sup>2</sup> – kun hverve på den betingelse, at han måtte inddrage trossamfundene i arbejdet via høringer, mens udvalget arbejdede. Vi blev indbudt til konstruktive høringer både i 2015 og 2016. Udvalgets betænkning forelå i foråret 2017 (Betænkning 1564/ 2017).

Én begrundelse for at vi i DKR engagerede os på forkant af det lovforberedende arbejde, fandt vi i den ændrede danske kontekst for trossamfundenes vilkår: ‘Nok er der en uomstridt religionsfrihed i Danmark, men den manglende religionslighed kan for mange ikke længere legitimeres med henvisning til historiske omstændigheder, som tiden og udviklingen er løbet fra’ (s. 2). Det samme perspektiv havde vi peget på i Baptistkirken få år tidligere: ‘Det danske samfund bliver i stigende grad multireligiøst, og religiøse minoriteters vilkår trænger derfor til et gevaldigt serviceeftersyn. ... Når samfundet udvikler sig, ændres heldigvis også opfattelsen af, hvad der er ret og rimeligt’ (Hylleberg og Ibsen, 2005).

Hertil kom som sagt erfaringen op gennem 1990’erne, der blev formuleret således i DKRs oplæg til kirkerne: ‘At trossamfundenes forhold og vilkår vidtgående reguleres rent administrativt og uden om lovgivningsmagten, ses ikke længere som naturligt i et demokratisk retssamfund, der lægger vægt på magtens tredeling’ (s. 2). Erfaringerne med Kirkeministeriets ofte tilfældigt administrative forvaltning af kirkerne blev forøget betragteligt efter 2007, da Birthe Rønn Hornbech for at blive kirkeminister forlangte, at ‘de fra folkekirken afvigende trossamfund’ skulle flyttes bort fra Kirkeministeriet. Kirkeministeriets kompetencer stod herefter ikke længere til rådighed for de skiftende ministerier, der i perioden 2007-14 fik opgaven at administrere trossamfundenes forhold.

Det vigtigste for os som kirker i DKR i forbindelse med en evt. kommende lovgivning formulerede vi således: ‘Forudsætningen for den eventuelle udfyldelse af § 69 er, at lovgivning ikke på nogen måde regulerer trossamfundenes interne forhold. Vi forstår § 69 således, at Grundloven alene overlader til lovgivningsmagten at regulere trossamfundenes ‘forhold’ – dvs. deres relationer til staten og det omgivende samfund. Det

---

2. *Betænkning 1564*, s. 7. Mens udvalget arbejdede, fik vi i juni 2015 ny regering, der ændrede udvalgets kommissorium. Det betød ikke, at kirker og trossamfund nu fik plads i udvalget, hvilket den nye kirkeminister Bertel Haarder ellers havde lovet os at arbejde for, mens han endnu sad i opposition, da repræsentanter for DKR havde foretræde for Folketingets Kirkeudvalg 5. november 2014. I *Betænkning 1564* er høringspligten skrevet ind i det ændrede kommissorium, s. 59.

handler således ikke om nogen samlet 'forfatning' for trossamfundene, modsat § 66 for folkekirken vedkommende' (s. 3). I det følgende afsnit hed det videre efter en pointerende gentagelse: 'Med respekt for denne begrænsning, hvor det drejer sig om en samlet regulering af de ydre relationer mellem trossamfund og offentlige myndigheder, bør en kommende lovgivning være problemløsende' (s. 4). Til kravet om 'det problemløsende' tilføjede vi uddybende den formulering, der under lovarbejdet blev ét af vore mantra: Loven skal sikre en nødvendig balance, så pligterne, der følger med anerkendelse som trossamfund, kommer til at stå i et rimeligt forhold til de rettigheder, anerkendelsen medfører. I diskussionsoplægget hed det, at 'pligter, der følger af registreringen, skal være sagligt affødte af givne rettigheder, således at der ikke unødigt lægges bånd på trossamfundene; i den forbindelse bør man blandt andet være bevidst om at undgå bureaukratisering' (s. 4). Diskussionspapiret tilgik Trossamfundsudvalget, og herpå afventede vi – også i Baptistkirken – dets arbejde med at udmønte § 69 i landets første trossamfundslov.

### Intermezzo

Mens Trossamfundsudvalget arbejdede, trak politikerne som bekendt i februar 2016 hovedkulds i arbejdstøjet pga. TV2's udsendelse 'Moskerne bag sløret' fra Grimhøjmoskeen. Det resulterede i fabrikationen af en række 'imam'-love, der blev vedtaget sidst på året. Da lovene om 'Dekorationskrav og obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre' og om 'Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring' blev sendt til høring, kritiserede vi timingen af det politiske hastearbejde og anbefalede, at 'det grundige udvalgsarbejde, som netop nu finder sted vedr. en evt. lovgivning om 'de fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold', inddrages, når det gælder udformningen af de her fremsatte lovforslag'. Men også til indholdet af lovene lagde vi kraftig afstand. Til kursuskravet for vores præster svarede vi: 'Noget sådant vil vi ikke udsætte vores præster for. Derfor vil vi anbefale menighedernes præster, at de fremadrettet lader alle brudepar blive viet på rådhuset (borgerlig vielse), hvorpå en kirkelig fejring kan finde sted uden retsvirkninger. Det vil generelt betyde, at Baptistkirkenes præster ikke bliver deltagere i det foreslåede kursus i dansk familieret, frihed og



folkestyre, og derfor heller ikke vil underskrive den hertil knyttede erklæring' (Høringssvar 2016a). I vores svar til det andet lovforslag, der indebar en indskrænket ytringsfrihed, der alene skulle gælde *religiøse* forkyndere, skrev vi, at vi fandt denne 'skelnen mellem religiøse ledere og fx politikere og andre samfunds-debattører uholdbar. Alle meningsdannere må være lige for loven. Hvis man ønsker at skærpe loven, er det vores holdning, at det bør gælde alle grupper og enkeltpersoner og ikke kun religiøse forkyndere' (Høringssvar 2016a).

Men vort høringssvar satte primært den historiske tilgang til religionsfrihed og -lighed i perspektiv:

- 'Baptistkirker har – som tidligere forfulgte minoritetskirker i Europa, herunder også i Danmark – altid hævdet, at frihed, lighed og samtale er ufravigelige grundholdninger, når konflikter mellem kristne konfessioner og religioner skal løses. Tvang i trossager, undertrykkelse af tanken og diskrimination af religiøse grupperinger fører ofte til konflikter og vold. Dette dokumenterer de europæiske konfessionskrige mellem kristne siden reformationen i 1500-tallet med al tydelighed.
- Når religionerne nu har indtaget den plads i de europæiske kulturer, som de kristne konfessioner historisk set har haft, består den største politiske udfordring i at tage ved lære af denne blodige historie. Det vil være et voldsomt brud med dansk kultur, hvis islam søges stækket med andre midler end dem, der har præget det danske samfund siden Grundlovens vedtagelse. Vejen frem er at sikre samme frihed og lighed for alle, hvorefter samtalen vil fremme retfærd og fred i det danske samfund' (Høringssvar 2016a).

Det samme historiske perspektiv blev fremhævet af Kristeligt Dagblad, der ved lovens vedtagelse skrev, at det kirkelige lovarbejde siden år 2000 bekræfter, 'at religionspolitik med særligt henblik på islam er trådt i stedet for kirkepolitik under den nuværende regering'. Lederskribenten fortsatte: 'Det er ærgerligt, at realiseringen af Grundlovens ord skulle komme midt i en tid, hvor religion ses som farlig og kontrolkrævende', og han konkluderede, at 'alle trossamfund er blevet spændt for en vogn, som skulle bruges til at tromle islamister, også selv om der til sidst kom en lov ud af det' (Kristeligt Dagblad 2017).

## Høringen

Vi indsendte tre høringssvar i processen, hvor Trossamfundsloven blev til: Ét ved midtvejshøringen, ét til udvalgets Betænkning 1564 og ét til lovforslaget (L19). De indeholdt en del kommentarer, der måtte gentages – også fordi ovennævnte lov om ‘Dekorum-krav og obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre’ blev en del af L19. Vores svar omfattede tre overordnede forhold.

Først var det nødvendigt at kritisere Trossamfundsudvalgets flertal, der ville gøre anerkendelsen af et givet trossamfund betinget af, at det ‘er organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligebehandling, herunder ligestilling mellem kønnene’. Flertallet anvendte ikke blot en af tidsånden dikteret organisationsform, men det krævede tillige det evangelisk-lutherske kirkesyn (CA, art. 7) som skabelon for alle andre trossamfund. Denne samtids- og konfessionsbundne tilgang mødte vi med denne kritik: ‘Ifølge vores kirkesyn griber flertallets indstilling ind i trossamfundenes indre anliggender. Vores selvforståelse som kirke bygger på, at vi alle er ét i Kristus i kraft af dåben. Derfor er der lige vilkår for mænd som kvinder, unge som gamle, sorte som hvide. Baptistkirken har en lang demokratisk tradition og lever op til flertallets krav, men vi finder det uden for statens område at lovgive om et kirkesamfunds organisationsform’ (Høringssvar 2017a). Da lovforslaget lykkeligvis fulgte mindretallet, svarede vi med tilfredshed, at her fastslås det, ‘at staten respekterer trossamfundenes ret til at organisere sig under rammerne for den grundlovssikrede religionsfrihed, og at et trossamfunds organisationsform henhører under dets ‘indre forhold’ (Høringssvar 2017b). Samtidigt noterede vi os, at sekulariseringen af dansk åndsliv heldigvis ikke er nået dertil, at alle kirkeministre og religionseksperter har mistet sansen for, at kirkeordninger er teologisk definerede. Men tendensen hos Trossamfundsudvalgets store flertal varslers ilde om religionsfrihedens vilkår.

Dernæst påpegede vi, at Trossamfundsudvalget og lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad omhandlede de særlige forhold, der præger kirkesamfund, der teologisk definerer sig som ‘fællesskaber af selvstændige menigheder’, altså med en kongregationalistisk kirkeorden (Høringssvar 2017a). Vi savnede retningslinjer for en række praktiske forhold, idet såvel Betænkning 1564 som lovforslag L19 primært opererede med nationale trossamfunds anerkendelse uden at medtænke de særlige forhold for de lokale menig-

heders selvstændighed. Såvel udvalget som politikerne havde tilrettelagt arbejdet ud fra en folkekirkelig virkelighed. Hvis Manu Sareen og Bertel Haarder havde givet trossamfundene plads i Trossamfundsudvalget fra begyndelsen eller på halvvejen, ville udfordringerne have været færre.

For det tredje provokerede det os, at tilsynsmyndigheden for trossamfundene fortsat er placeret i Kirkeministeriet med en lang række beføjelser til kirkeministeren. Det udfordrer Baptistkirken, at tilsynsmyndigheden ligger i Kirkeministeriet – et ministerium som indtil nu sammen med Folketinget ikke har været i stand til at præsentere eller gennemføre en lovgivning, der fastlægger folkekirkens forfatning i henhold til Grundlovens § 66. Vi gjorde derfor gældende, at 'såvel Det rådgivende Udvalg som Tilsynsmyndigheden for trossamfund bør henhøre under et Religionsministerium, der får fastlagt specifikke retningslinjer som ressortministerium for alle kirker og trossamfund i Danmark' (Høringssvar 2017b).

## Hverdagen

I skrivende stund har trossamfundene endnu ikke modtaget en Bekendtgørelse til L19.<sup>3</sup> Vi venter på retningslinjer for lovens implementering. Men allerede nu har vi registreret en forvaltning, der fra Kirkeministeriets side er mere baseret på kontrol end på tillid til trossamfundene. Det opleves ved tildeling af vielsesbemyndigelse til erfarne præster, der har foretaget mange vielser gennem årene, men nu tvinges på kursus, fordi de skifter lokalt tjenestested inden for det samme anerkendte kirkesamfund! Det opleves, når den potentielle dispensation for deltagelse i de nævnte kurser om familieret, frihed og folkestyre for sådanne erfarne præster administreres yderst restriktivt af Kirkeministeriet. Og det ses i kravet til regnskabsaflæggelse. Vore regnskaber har altid været offentligt tilgængelige. Hvis vi fremadrettet skal efterkomme lovens krav, vil de lokale menig-

---

3. Efterfølgende er der udstedt følgende bekendtgørelser: Nr. 168 af 5. marts 2018 om kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre for vielsesforrettere i trossamfund uden for folkekirken; Nr. 1046 af 11. august 2018 om Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund; Nr. 1135 af 12. september 2018 om sprogkrav til udenlandske vielsesforrettere i anerkendte trossamfund; Nr. 1284 af 15. november 2018 om Trossamfundsregistret; samt Nr. 129 af 5. februar 2019 om vielse i anerkendte trossamfund.

hedsråd møde den bureaukratisering, som DKR advarede imod. Balancen mellem tildelte rettigheder og de heraf affødte pligter er tippet. Det påpegede vi allerede i vores høringssvar: 'Pligter, der følger af et trossamfunds anerkendelse, skal være sagligt affødte af de givne rettigheder, således at der ikke lægges unødige bånd på trossamfundene. Dette må i høj grad skulle gælde for trossamfund, hvis hele virke bygger på frivillighed og sker uden økonomisk støtte fra statens side. Det er Baptistkirkens opfattelse, at det fremlagte lovforslag lægger unødige bånd på trossamfundene og deres små menigheder'. Og hertil føjede vi: 'Hvis hensigten med loven er, at så mange trossamfund som muligt søger anerkendelse, bør loven omfatte et minimum af administrative byrder' (Høringssvar 2017b).

### Vejvalget

Som baptister har vi nu forsøgt at sætte vort aftryk på en trossamfundslov. Vi har prioriteret en tidskrævende indsats for at opnå den bedst mulige 'Lov om trossamfund uden for folkekirken'. Hvordan vi kan og vil leve med den, må tiden vise. Langs ad vejen har vi tilkendegivet, at vi ikke regner vielsesretten for afgørende, idet vort principielle synspunkt er, at vielse er et borgerligt anliggende, der hører hjemme på rådhuset. Når vielsen har fundet sted her, kan brudepar og menighed fejre bryllupsgudstjeneste med stor kreativitet, men uden at blande juraen med Guds velsignelse. Hvis kravene til kirkelige vielsesforrettere opleves absurde, vil vore præster ikke gøre brug af vielsesretten. Noget lignende gælder på det økonomiske område, hvis pligten til kontrol bliver bureaukratiseret så meget, at mange frivilliges indsats og tidsforbrug kommer ud af proportioner. Herom skrev vi overordnet i vort høringssvar til L19: 'Allerede her vil vi anføre, at først efter, at en eventuel trossamfundslov er fremsat som lovforslag, vil vi beslutte, hvorvidt vi ønsker at tilbagekalde den 'anerkendelse', som Baptistkirken fik i 1952. Det skal i henhold til vores organisationsform besluttes af medlemsmenighederne på landskonferencen, der er Baptistkirkens øverste myndighed' (Høringssvar 2017b). Det er her vi vurderer, om de pligter, der følger af anerkendelsen, er sagligt affødte af de givne rettigheder. På baggrund af et møde i Kirkeministeriet, hvortil Baptistkirken var inviteret primo september 2018, tegner det til, at den regnskabsmæssige rapportering bliver begrænset til et omfang, som både Baptistkirken og

dens enkelte menigheder, der skal rapportere selvstændigt, kan leve med. Det ser derfor i skrivende stund ud til, at vi opretholder vor status som ‘anerkendt trossamfund’ også efter Trossamfundslovens bestemmelser – selv om vi havde foretrukket at virke som kirke i det danske samfund som hidtil i henhold til Grundlovens § 67. Altså uden den Trossamfundslov, der – paradoksalt nok – så dagens lys i 500-året for fejringen af Martin Luthers – frisættende – teser.

### Abstract

The authors belong to the Baptist Church in Denmark. In this article they describe the historical position within the Baptist tradition concerning the relationship between church and state, and they share the experience of how the government and the Lutheran clergy have traditionally handled the minority churches by excluding them from the legislative process. This disrespectful practice was also the guiding principle in 2014 when forming L19. Despite this, the Baptist Church spent significant time trying to influence the law. It took place within the National Council of Churches even before the process was initiated by the government and continued by submitting responses to various drafts of the law. Still, the Baptist Church is very critical to L19. According to Baptists, L19 asks for more control than necessary, and the so-called privileges given are questionable. It is because the law has been created primarily to control the Muslims. Therefore, Baptists are reconsidering, whether they want to continue to be ‘a recognized church’ according to L19, or if they will participate in the Danish society based exclusively on the religious freedom already given to all faith communities in the Danish Constitution (§ 67).

### Litteratur

- Baptisternes ugeblad: *baptist* 1999, nr. 31. S.M. Olsens bogtryk, Holbæk.
- Baptistkirkens høringsvar, 2016a. Ligelydende svar til Kirke- og Justitsministeriet, 11. august 2016.
- Baptistkirkens høringsvar, 2016b. Trossamfundsudvalgets midtvejshøring, 29. september 2016.

- Baptistkirkens høringssvar, 2017a. Trossamfundsudvalgets Betænkning 1564, 3. maj 2017.
- Baptistkirkens høringssvar, 2017b. Lov om trossamfund udenfor folkekirken, 28. august 2017.
- Betænkning 1544/2014 *Folkekirkenes styre*, april 2014.
- Betænkning 1564/2017 *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken*, marts 2017.
- Danske Kirkers Råd. 2013. Diskussionsgrundlag for Danske Kirkers Råds medlemskirker, Grundlovens § 69.
- Holm, Ebbe. 2006. At være trossamfund i Danmark – kræver det en lovgivning? Notat til Danske Kirkers Råds arbejdsgruppe *Frihed og Lige vilkår*, 21. marts 2006.
- Holm, Ebbe. 2017. *Manuskript ved Selskab for Kirkeret, 30. maj 2017*.
- Hylleberg, Bent. 1989. Et kirkesamfund bliver til. København: Føltveds Forlag 1989.
- Hylleberg, Bent. 1999. Peter Christian Mønsters Andragende om fuld Religionsfrihed for Danmark af 16. juli 1840. I: *Kirkehistoriske samlinger 1999*, 117ff.
- Hylleberg, Bent. 2007. Stat, frikirker og trossamfund. I: Holger Lam (red): *En levende mangfoldighed. Brudstykker af en økumenisk historie i Danmark 1989-2005*, København, Aros 2007, s. 239ff.
- Hylleberg, Bent. 2012. Manuskript ved Selskab for Kirkeret, 1. oktober 2012.
- Hylleberg, Rasmus og Allan Ibsen, 2005. Kronik i Berlingske Tidende 19. juni 2005.
- Kristeligt Dagblad 2017. Lederspaltten 11. december.
- Nørgaard, Per. 1986. Religionsfrihed og frikirkerne. I: *Nyt Synspunkt 25*, DMS-Forlag 1986, s. 55ff. Thomas Helwys skrift hed *A Short Declaration of the Mystery of Iniquity*, London 1612.
- Steenbuch, Johannes Aakjær. 2017a. Balthazar Hübmaier: Om kætterne og dem, der brænder dem, 36 teser om religionsfriheden, 1524. I: *Anabaptist! Udvalgte tekster af reformationstidens døbere*. Forlaget Apophasis 2017, 25ff.
- Steenbuch, Johannes Aakjær. 2017b. Oversættelse af Julius Købners *Manifest til det tyske folk om den frie urkristendom 1848*. Se [www.baptisthistorie.dk/2017/07/31/julius-koebner-manifest-til-det-tyske-folk-om-den-frie-urkristendom-1848/](http://www.baptisthistorie.dk/2017/07/31/julius-koebner-manifest-til-det-tyske-folk-om-den-frie-urkristendom-1848/).

# Den katolske Kirke og trossamfundsloven

*Czeslaw Kozon*

*"If it ain't broke, don't fix it!"* Hvis noget virker, omend med mindre mangler, kan det nogle gange være mest hensigtsmæssigt ikke at kaste sig ud i en reparation for ikke at gøre tingene værre. Dette princip kunne man tro var anlagt indtil nu i lovgivningsarbejdet vedrørende "de fra folkekirken afvigende trossamfund" siden grundloven i 1849 gav religionsfrihed i Danmark.

Fra da af kunne medlemmer af trossamfund uden for folkekirken uhindret udøve deres religion med alt, hvad det indebærer, - for Den katolske Kirkes vedkommende - af forkyndelse, undervisning, sygepleje, opførelse af kirker og andre bygninger. Senere kom statsanerkendelsen med ret til at foretage kirkelige handlinger med civil gyldighed og til at føre ministerialbøger samt til at nyde godt af de finansielle fordele for trossamfund.

Har der så været så stærkt brug for en trossamfundslov som den, der trådte i kraft 1. januar 2018? Set ud fra et rent pragmatisk synspunkt har Den katolske Kirke ikke umiddelbart savnet en opfølgning på grundlovens § 69 om, at "de fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes ved lov." Da der nu endvidere er gået 169 år, er det også svært at forestille sig, hvordan grundlovsfædrene eller den umiddelbare efterfølgende lovgivere ville have formuleret et sådant opfølgende lovsæt.

Noget principielt, man fra katolsk side dengang kunne have ønsket sig af opfyldelsen af grundlovens § 69, ville have været en fuld anerkendelse af Den katolske Kirkes selvforståelse og måde at fungere på. Inden grundlovens promulgering var der fra statskirkelig og politisk side stærk afvisning af, at en herboende eller i udlandet residerende katolsk biskop kunne føre direkte tilsyn med katolikkerne og deres præster i Danmark (Rasmus-

sen, 2009 s. 120-135). Denne indstilling blev også opretholdt længe efter Grundlovens ikrafttræden ("Efter anerkendelse af trossamfundet som helhed er givet, træder staten alene i forhold til de enkelte menigheder, hvis præster anerkendes. Biskopper og andre myndigheder inden for vedkommende trossamfund er staten uvedkommende" jf. Espersen, 1999, s. 190).

Den katolske Kirkes forventninger til en trossamfundslov, altså til en opfyldelse af grundlovens § 69 ville dengang som nu overordnet være en klar sikring af status og rettigheder, og efterhånden som tiden er gået, også en lov, der gav de enkelte trossamfund større lighed og lige vilkår i sammenligning med folkekirken. En anden motivation synes dog at have foranlediget, ja, måske endda næsten presset daværende kirkeminister Manu Saren til at nedsætte en kommission til udarbejdelse af et forslag til en trossamfundslov som opfyldelse af grundlovens § 69. P.gr. af, hvad der blev bragt i erfaring af enkelte muslimske gruppers holdninger og udtalelser, virker det som om, lovgiverne mere har stilet mod mulighed for øget kontrol med trossamfundene end mod at definere og sikre deres status og rettigheder. Det skal ikke nægtes, at trossamfundsloven også følger op på dette sidste og derudover får kodificeret eller afskaffet en lang række bestemmelser, som ellers er blevet truffet ved lovgivning på enkeltområder eller administrativt. Der er dog stadig spørgsmål, som ikke er besvaret, ligesom der endda er opstået nye uklarheder. Herom senere.

Nu foreligger loven, og dens første konsekvenser kan mærkes, selv om der naturligvis skal mere tid til for at se dens fulde virkning og påvirkning af trossamfundenes dagligdag.

Om end det nu er fortid, skal en alvorlig mangel i forudsætningerne for et seriøst arbejde med forberedelse af lovforslaget alligevel påpeges, nemlig, at ingen repræsentanter for i det mindste nogle af de eksisterende trossamfund blev inddraget i kommissionens arbejde. Udover, at det ville have udtrykt respekt for trossamfundene, kunne inddragelsen af dem også have sikret, at der blev taget højde for forhold, der kun kan præsenteres af nogen, der dagligt erfarer og kender livet i trossamfundet. Der skal ikke herske tvivl om, at kommissionens medlemmer var kompetente inden for de områder, de repræsenterede som teologi, religionshistorie, jura, økonomi m.m. Alligevel får man det indtryk, at trossamfund i et vist omfang har skullet passe ind i en skabelon, som andre institutioner og strukturer i samfundet er skåret efter, som f.eks. demokrati og lighedskrav. Her har man sondret mellem ydre og indre anliggender, næsten sådan at forstå, at



det, man definerer som ydre anliggender i størst muligt omfang skulle følge almindelig organisationsret og –tradition, mens de indre anliggender frit kunne bestemmes af trossamfundet selv. Netop fordi ydre og indre anliggender i et trossamfund ofte er flettet ind i hinanden, ville trossamfundenes direkte deltagelse i kommissionsarbejdet have været af værdi. Trossamfundenes manglende tilstedeværelse i kommissionsarbejdet blev dog til dels kompenseret ved orientering undervejs og ved mulighed for at deltage i høringsprocessen. Trods denne sekundære inddragelse kom både betænkning, lovforslag og lov til at fremstå med en del mangler og usikkerheder.

### Sikring af religionsfrihed – ydre og indre anliggender

På intet tidspunkt har der fra lovgivers side været tale om at anfægte den grundlovgivne religionsfrihed. Det skal også holdes i erindring, at trossamfundslovens krav til trossamfundene kun er en forudsætning for anerkendelse, ikke for mulighed for at eksistere og virke i landet, så længe grundlovens § 67 om religionsfrihed overholdes, dvs. at *“intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.”*

I den offentlige og politiske debat er der jævnligt blevet fremmanet en inkompatibilitet mellem trossamfundenes efterlevelse af deres religionskrav og traditioner og overholdelsen af grundloven og respekten for danske værdier. For de fleste trossamfunds vedkommende er der ingen vanskeligheder med nogen af delene. Dette forudsætter dog, at man respekterer trossamfundenes selvforståelse og deres egen definition af, hvad der er ydre og indre anliggender. Det siger sig selv, at trossamfund skal overholde landets love m.h.t. økonomi, byggeforskrifter, og hvad der ellers forpligter andre persongrupper eller institutioner i samfundet, dvs. love, som allerede eksisterer eller ikke er møntet specielt på forhold i trossamfund.

### Supplerende og sideløbende lovgivning

Før, under og efter arbejdet med trossamfundsloven har der været en række lovtiltag, som på mange måder griber ind i nogle trossamfunds forhold og traditioner. Der tænkes på imamloven, tildækningsforbuddet, kravet

om deltagelse i kursus om familieret og oplysning om danske værdier og traditioner, som er rettet direkte mod bestemte trossamfund. P.gr. af det altid trofast overholdte forbud mod diskrimination rammer disse love dog også trossamfund, som aldrig har været kontroversielle eller har skabt problemer. Dette sidste har jævnligt været beklaget af trossamfundene selv; men interessant nok indrømmes det også af dem, der har arbejdet med trossamfundsloven. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget i afsnittet om donationer (2.8.3) står at læse, at det er “arbejdsgruppens vurdering, at forslaget må antages at have en begrænset effekt i forhold til konkrete foreninger og trossamfund, der har været i fokus i den offentlige debat om trossamfund og foreninger, der medvirker til polarisering og radikalisering, da disse formentlig ikke vil søge godkendelse”.

### Perspektiver for fremtiden

Ud over allerede vedtagne love, som berører trossamfundene, kan man ikke undgå med en vis bekymring at se på, hvad fremtiden kan bringe i form af indskrænkninger af religionsfriheden og trossamfundenes ageren i overensstemmelse med deres selvforståelse. Den nylige og jævnligt opblussende debat om omskæring af drengebørn er et markant eksempel. Et andet er fokuseringen på religiøse privatskoler, som i Sverige blev en del af valgkampen 2018. Fra Australien høres der om krav om at tvinge præster til at bryde tavsheden i f.m. skriftemål, hvis man opnår viden om seksuelle overgreb. I Irland er der røster fremme om at tvinge katolske hospitaler til at foretage aborter, og flere steder i udlandet er der eksempler på, at mennesker er blevet fyret eller kaldt til orden for nøgternt at gøre rede for deres trossamfunds holdning til f.eks. homoseksualitet. Nogen vil måske kalde dette en overdreven frygt, som besindige politikere og andre ærligt maner i jorden. Dog vil der om nogle år være andre politikere og andre definitioner af, hvad grundloven anser for stridende mod sædeligheden og den offentlige orden, og denne definition kan dermed meget nemt ændres i takt med ændringer af et samfunds generelle normer og mentalitet.

Det ville sikkert være for meget forlangt, at trossamfundsloven specifikt skulle kunne afmontere ovennævnte bekymring, også fordi mange scenarier trods sandsynligheden endnu ikke er virkelighed. Så meget desto vigtigere er det da, at lovgiverne respekterer et trossamfunds selvforståelse

som kriterium for, hvad der kræves for at opnå anerkendelse i trossamfundslovens forstand, dog med skyldig hensyntagen til grundlovens § 67.

### Forsatte gråzoner og uklarheder

Nu er trossamfundsloven vedtaget og trådt i kraft. Fra lovgivers side er der forudset mulighed for en revision efter fem år, ligesom trossamfundene selv også må se, hvordan et liv med den nye lov vil forme sig for dem. Det skal heller ikke lades ude af agt, at den vedtagne lov er bedre end det forslag, som trossamfundsudvalgets flertal forelagde i betænkning 1564 til f.eks. § 7 stk. 1 nr. 3. Fra katolsk side er der glæde og lettelse over, at det deri indeholdte krav om et demokratisk valgt ledelsesorgan er opgivet.

Ikke desto mindre opviser loven stadig følgende, til dels arvede uhensigtsmæssigheder og ulemper:

#### *1. Sammenkædningen mellem vielsesmyndighed og anerkendelsen som forkynder*

Det hører med til et trossamfunds virke at have et fornødent antal gejstlige eller andre personer til at varetage ledelse, forkyndelse og kirkelige handlinger. Dette behov burde være et tilstrækkeligt kriterium for, hvem og i hvilket antal et trossamfund ønsker at have som personale til varetagelse af de ovennævnte opgaver, også når det gælder rekruttering af personer fra udlandet. Først derefter skulle reglerne for tildeling af vielsesbemyndigelse tages i brug.

Som det er nu, er der en ulogisk sammenhæng mellem at blive anerkendt som forkynder og at være vielsesbemyndiget. Selv om det for de fleste katolske præster er en jævnlige forekommende opgave at skulle foretage vielser, er det ikke den, der fylder mest. Ikke desto mindre er det opfyldelsen af kravene for at opnå vielsesbemyndigelse, som afgør, om en katolsk præst fra udlandet kan få opholdstilladelse ud over tre år, og til om også danskfødte kan overtage en statsanerkendt lederrolle i Kirken.

Selv om de fleste katolske præster kommer ud for at skulle foretage vielser og dermed også bør have viden om dansk ret på dette område, er vielsesbemyndigelsen og kravene til at opnå den blevet overdimensioneret. At få indrejse- og opholdstilladelse som præst burde være en procedure

i sig selv, som ikke var forbundet med flere krav end dem, der stilles til andre, der ønsker at komme til landet, ja, endda med færre, fordi det er af vital betydning for Den katolske Kirke at have tilstrækkeligt med præster.

Når så præsten er ankommet og alle dermed forbundne procedurer er afsluttet, skal næste skridt indledes. For at kunne foretage vielser med borgerlig gyldighed skal præsten have den nødvendige viden om dansk ægteskabslovgivning og om proceduren for ægteskabs indgåelse. Denne viden kan opnås på forskellig måde og bør efter behov fra Statens side også kunne dokumenteres. Den nuværende og skærpede lovgivning vedr. vielsesforrettere i anerkendte trossamfund betyder dog, at den nødvendige viden skal opnås ved deltagelse i et statsligt arrangeret kursus. Det er som sagt kun rimeligt, at en præst skal tilegne sig denne viden og love at overholde de regler, han på et sådant kursus bliver bekendt med. For anerkendte trossamfunds vedkommende er deltagelse i et sådan kursus yderligere forbundet med brugerbetaling, hvilket man godt kunne diskutere rimeligheden af. Der burde også ses bort fra kravet for præster, som har mange års erfaring, men som er underlagt kravet, hvis de får nyt embede.

En klar uhensigtsmæssighed ved kravet om deltagelse i kurset er, at det også gælder søstre og ikke præsteviede munke, der i første omgang juridisk betragtes som formodede fremtidige vielsesforrettere, men som aldrig får brug for vielsesbemyndigelse. Dog skal de alligevel deltage i kurset, da det - også urimeligt - udgør en betingelse for forlængelsen af deres opholdstilladelse.

## *2. Kravet om dansk kundskaber*

Mere kompliceret er dog kravet om kendskab til dansk. Som udgangspunkt er Den katolske Kirke absolut interesseret i, at alle udenlandske præster, som skal virke i Danmark, behersker dansk i tilstrækkelig grad til at kunne prædike, undervise, give åndelig vejledning til at kunne sætte sig ind i dansk litteratur, historie og kultur, og til at kunne være i kontakt med danskere. Hertil kommer, at en udenlandsk præst også bedre vil kunne hjælpe sine landsmænd med at finde sig til rette, hvis han selv behersker dansk.

Trods hensigtsmæssigheden med de netop ovennævnte krav om sprogkundskaber kan man godt virke som katolsk præst i Danmark uden at være perfekt til dansk. Det skyldes, at der i Danmark lever katolikker fra mange lande. En række præster er således mere eller mindre permanent

beskæftiget med at give deres landsmænd og andre udlændinge den nødvendige pastorale betjening på andre sprog end dansk. Det kan således forekomme, at også vielser foregår på andre sprog end dansk naturligvis under den pågældende sognepræsts ansvar, som skal sikre sig, at der er tilstrækkeligt med dokumentation for, at vielsen foregår i overensstemmelse med danske regler.

Ydermere kan det forekomme, at man ønsker en præst fra udlandet til at foretage en vielse i Danmark, fordi han er bekendt til eller i familie med brudeparret eller vikarierer for en kollega. Som reglerne er nu, er det kun præster med fast bopæl i Danmark, og som har deltaget i ovennævnte kursus, der kan foretage vielser og dermed også opnå opholdstilladelse. Kravet om dansk kundskaber og deltagelse i kurset burde der således kunne ses bort fra i enkeltstående tilfælde, da lovens krav til sikring af, at vielsen er foregået i overensstemmelse med dansk lov, sagtens kan garanteres på anden måde.

### *3. Lovens indflydelse på trossamfundenes økonomiske forhold*

§ 21 påbyder trossamfundene hvert år at udarbejde og indsende det seneste årsregnskab til kirkeministeriet med henblik på offentliggørelse på trossamfundsregistrets hjemmeside. I bemærkninger til lovforslaget 2.8.3 og i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser til § 21 opstilles mange krav til regnskabsføring og redegørelse for modtagelse af donationer.

Uregelmæssighed i pengesager er en alvorlig ting, og love desangående skal naturligvis overholdes. For Den katolske Kirke er det ikke noget problem at offentliggøre sit regnskab, hvilket allerede længe er sket, både for at følge årsregnskabsloven og af hensyn til trossamfundets medlemmer, som gerne vil orienteres om ledelsens forvaltning af de finansielle midler. Rent praktisk er der således heller intet at indvende mod en årlig indsendelse af regnskabet. Selv om et indsendt regnskab skal opstilles efter de gældende regler, bør kravene til regnskabsaflæggelse dog være begrænset til et minimum, da mange trossamfund har en beskedent omsætning og benytter sig af megen frivillig arbejdskraft, hvorfor skærpede krav risikerer at betyde store udgifter til professionelle regnskabsfolk og revisorer, ikke mindst i mange af de mindre menigheder.

Et særligt problem udgør bestemmelsen om, at gaver på mere end 20.000 kr. fra donatorer, som ikke er enkeltpersoner, ikke kan være om-

givet af anonymitet. Baggrunden er lovgivernes frygt for, at udenlandske donatorer som f.eks. organisationer eller regeringer med deres bidrag vil støtte trossamfund eller grupper inden for disse, som modarbejder demokratisk tradition og danske værdier. Som det allerede er bemærket ovenfor, var man ved udarbejdelsen af lovforslaget opmærksom på, at skærpede krav ikke ville gøre indtryk på trossamfund med polariserende og radikalisierende grupper, da disse ikke formodes at ville søge om anerkendelse. Derimod påvirker loven vilkårene for gamle hævdvundne trossamfund, som aldrig har voldt myndighederne problemer. Mest mulig gennemskuelighed kan naturligvis bidrage til, at der ikke foregår noget ulovligt; men et ligeså rimeligt krav må det anses at være, at en organisation, forening eller orden af beskedenhed eller andre hensyn gerne vil være anonym. En opfølgning på loven er tænkt at skulle bestå i at angive nærmere retningslinjer for modtagelse af donationer. Hvis kravet om opgivelse af anonymitet for gaver over 20.000 kr. fastholdes, burde det i det mindste ikke gælde indenlandske gaver fra donatorer, som ikke er enkeltpersoner.

#### *4. Ministerialbogsføring*

I trossamfundsloven § 23 nævnes det kort, at ministerialbogsføring i trossamfund anerkendt før 1. januar 1970, ophører. Dette ophør er fastsat til at ske efter en udfasning over 5 år.

Eet anerkendt trossamfund har allerede givet afkald på retten til at føre ministerialbøger. For Den katolske Kirke er det også en ret, man kan være foruden, og Kirken skal under alle omstændigheder altid føre sine egne registre over dåb, vielser og begravelser. Dog har retten til at føre ministerialbøger været anset som en form for – ganske vist begrænset - ligestilling. Derfor har Den katolske Kirke forsøgt at holde fast ved retten til at føre ministerialbøger, så længe også folkekirken er civil registreringsmyndighed. Hvis registreringen af fødsler, vielser og dødfald lå hos en civil myndighed, ville alle trossamfund være lige.

I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser gøres der for §§ 23 og 24's vedkommende rede for både overgangsbestemmelser og for situationen efter udfasningen af de anerkendte trossamfunds ministerialbogsføring. Der melder sig dog i den forbindelse en række ubesvarede spørgsmål. Hvem skal f.eks. efter udfasningen af trossamfundenes ministerialbøger stå for udstedelse af attester for personer født før 1968? Indtil da blev katolikker født i købstadsområder kun registreret i katolske ministerialbøger.

Med indførelsen af trossamfundsloven afskaffes også de før 1970 anerkendte trossamfunds ret til at foretage navngivelse og navneændringer. Heller ikke denne ret er af afgørende principiel betydning for Den katolske Kirke. Bestemmelsen manifesterer dog en linje i lovgivningen, som blev påbegyndt ved indførelsen af personnumrene og etableringen af folkekirken som eneste personregistrant uden for Sønderjylland.

### *5. Andre overvejelser vedrørende lighed*

I de sidste års diskussioner om og bestræbelser på at opnå en større ligeberettigelse har det været af afgørende betydning for Den katolske Kirke, at eventuelle begunstigelser ikke skulle ske på bekostning af folkekirken hidtidige rettigheder. Trossamfundsloven må skønnes at have til formål at definere de fra folkekirken afvigende trossamfunds status, rettigheder og pligter, og også deres forskellighed fra folkekirken.

I Danmark har man i overvejelserne om forholdet mellem kirke og stat valgt en anden linje end den, de andre nordiske lande de seneste år følger eller arbejder henimod. Det er den danske folkekirkes eget valg at definere sit forhold til staten og ikke noget, andre trossamfund skal komme med bud på. Samtidig har der dog gennem de seneste årtier aftegnet sig en tendens, som indirekte har gjort de andre trossamfund mere afhængige af folkekirken. Det begyndte i 1968 med afskaffelsen af de dengang anerkendte trossamfunds ret til at foretage fødselsregistrering i de af statsanerkendelsen dækkede områder, primært købstæderne. Ved begravelseslovgivningen blev folkekirken gjort til eneste begravelsesmyndighed. Med trossamfundslovens indførelse lægges endnu et område, nemlig navngivelse og navneændring, ind under folkekirken.

Det er ikke meningen med nærværende artikel at fremme diskussionen om at lade registrering af fødsler og dødsfald samt navngivelse og navneændringer overgå helt til civilt regi. Den diskussion vil blive holdt i gang af andre, og i en sekulariseret tid og med skelen til, hvilken linje lutherske kirker følger andre steder, vil den sikkert også blive intensiveret. Så længe, man følger den hidtidige linje herhjemme vedr. folkekirken status, burde man dog have bevaret i hvert fald de gamle trossamfunds ret til at føre ministerialbøger og foretage navngivelse og navneændringer, eller i hvert fald med trossamfundsloven have indført en model, der ikke koncentrerer flere opgaver i folkekirken.

## Konklusion

Det var en principiel logisk beslutning at opfylde grundlovens § 69 og foretage en basal lovgivning om trossamfundene. Som det fremgår af ovenstående, løser loven dog ikke alle problemer, men opkaster nye. Da loven på mange måder afspejler ønsket om øget kontrol med trossamfundene, giver den heller ikke disse større tryghed. Endvidere må det for lovgiverne også give anledning til overvejelser, at man med den nye lov heller ikke får indkredset de udfordringer, som satte skub i arbejdet med at få opfyldt grundlovens § 69.

Det tog 169 år at få udarbejdet en lov om, hvad man tidligere kaldte "de fra folkekirken afvigende trossamfund." Nu er loven der, og der skal ikke for hurtigt sættes en holdbarhedsdato på den; men både lovgiverne og trossamfundene må nøje følge både dens konsekvenser og hvad, der ellers rører sig i samfundet på den religiøse front.

## Abstract

On December 19 2017 a law regarding the status, rights and obligations of Non-Lutheran denominations received royal assent after being passed by the Danish Parliament. It came into effect on January 1 2018. The law is a follow-up upon paragraph 69 of the Danish Constitution of 1849, indicating that the status of Non-Lutheran denominations is to be regulated by further legislation.

Until the passing of the law the affairs of Non-Lutheran denominations were regulated through individual laws and administrative acts by various ministries. On that background a comprehensive law was overdue and logical, finally embodying all religious denominations in Danish legislation.

The expectations of the denominations and probably also the intention of the fathers of the Constitution were primarily to secure status and rights of Non-Lutheran believers in Denmark. The present law and collateral legislation regarding religion, however, seem more to have been passed on the background of fear and scepticism of religion and an increasing desire to control it. The religious landscape in Denmark has become increasingly diverse, and because legislation cannot discriminate, it has to



apply to all, thus making life more difficult for denominations with a long and uncontroversial tradition in Denmark.

### Litteratur

Espersen, Preben, 1999: *Kirkeret, almindelig del*, 2. udg. København.

Rasmussen, Jens, 2009: *Religionstolerance og religionsfrihed – Forudsætninger og Grundloven I 1849*, Syddansk Universitets forlag 2009.



# Trossamfundslov – kommentarer fra Det jødiske Samfund

*Jonathan Harmat*

Den 4. oktober 2017 fremsatte kirkeminister Mette Bock lovforslaget *L19 om trossamfund uden for folkekirken*. Lovforslaget blev vedtaget den 7. december 2017. I forbindelse med forarbejdet til lovforslaget blev en række interessenter – herunder Det Jødiske Samfund i Danmark (DJS) – inddraget i høringsprocessen.<sup>1</sup>

DJS sendte fra september 2016 til september 2017 tre høringssvar til Kirkeministeriet. Det første svar, *Vedrørende midtvejs høring over oplæg til trossamfundslov*, blev sendt den 30. september 2016. Otte måneder senere, den 30. august 2017, sendte DJS et nyt høringssvar, *Høring over udkast til forslag til lov om trossamfund uden for folkekirken*, og den 19. september sendte DJS *Supplement til høring over udkast til forslag til lov om trossamfund uden for folkekirken*.

Nærværende artikel gennemgår systematisk de tre høringssvar fra DJS for at give et indblik i de hensyn og mulige konsekvenser, som DJS har ment var vigtige for Kirkeministeriet at tage i betragtning i lovforslagets udformningsproces.

---

1. Denne artikel er udarbejdet på baggrund af materiale fra Det Jødiske Samfunds formand, Dan Rosenberg Asmussen, og samfundets overrabbiner emeritus, Bent Lexner. Artiklen er indholdsmæssigt godkendt af Dan Rosenberg Asmussen og Bent Lexner.

## Det Jødiske Samfund i Danmark

Det Jødiske Samfund i Danmark, der indtil 2014 hed Det Mosaiske Troessamfund, var sammen med den calvinistiske menighed og den katolske kirke et af de første anerkendte trossamfund uden for den danske folkekirke. Den 16. december 1684 modtog to danske jøder, Israel David og Meyer Goldschmidt, et kongeligt reskript, der gav dem tilladelse til at afholde gudstjenester i Goldschmidts hjem. Dette anses for grundlæggelsen af den jødiske menighed i København (Schwarz Lausten 2012: 59).

Fra 1766 samledes den jødiske menighed i en nybygget synagoge i Læderstræde, men denne brændte ned ved Københavns brand i 1795. Derefter oprettede de danske jøder intet mindre end 11 private bedehuse rundt om i København (ibid.: 116).

Frederik VI's *Kongelige Anordning fra den 29. marts 1814* indledte et nyt kapitel i de danske jøder og deres menigheds historie. Med Anordningen blev de danske jøder retsligt ligestillede, og det blev påbudt dem, at deres gudstjeneste og menighedsorganisering blev strømlinet og gennemsigtiggjort for myndighederne (Blüdnikow 2014: 6-9). I 1833 åbnede menigheden dørene til deres nye, store synagoge i Krystalgade, hvor menighedshuset i dag også har hjemme.

### Første høringsvar – den 30. september 2016

Inden den 30. september 2016 havde Det Jødiske Samfund modtaget et udkast til et forslag til lov om trossamfund uden for folkekirken fra Kirkeministeriet. DJS besvarede dette udkast med et høringsvar, *Vedrørende Midtvejsbøring over oplæg til trossamfundslov*. Heri beskrev DJS, hvordan det forstod og anerkendte hensynet til en sammenhængende lovregulering for trossamfund uden for folkekirken. DJS rejste samtidig bekymring om, at lovreguleringen kunne komme til at fjerne en række rettigheder og privilegier fra trossamfund, som hidtil havde forvaltet disse efter bedste evne. DJS rejste i høringsvaret otte overordnede punkter til lovforslaget, som vil blive gennemgået i det følgende.

1. Det første punkt, som DJS rejste, var Kirkeministeriets definition af trossamfund. DJS foreslog, at man skulle indføre ordene “som udgangspunkt” efter “medlemmer” i første linje af den foreslåede definition:

§ 1. Ved trossamfund forstås i denne lov et fællesskab, hvis medlemmer [som udgangspunkt] samles om en tro på magter, som står over mennesker og naturlove, efter udformede læresætninger og ritualer.

Baggrunden for dette forslag var, at jødiske samfund ikke alene er religiøse samfund eller trossamfund i snæver forstand, da jødedommen er en såkaldt “etnoreligiøs” religion. Det vil sige, at jødiske samfund som udgangspunkt er båret af et fælles religiøst grundlag, men ligeledes indbefatter kulturelle og historiske elementer, hvilket Kirkeministeriets definition af trossamfund ikke tager højde for.

2. Det andet punkt, som DJS rejste, angik forslaget om at afskaffe sondringen mellem anerkendte og godkendte trossamfund. DJS fandt, at en sådan afskaffelse kunne have negative konsekvenser for DJS. For det første ville det ifølge lovforslagets kapitel 7, § 23, betyde, at de trossamfund, der før den 1. januar 1970 var anerkendt ved kongelig resolution, ville miste retten til ministerialbogføring af navngivninger, navneændringer, vielse mv.

Retten – eller snarere pligten – til at ministerialbogføre blev pålagt de danske jøder med *Den Kongelige Anordning fra den 29. marts 1814*, det såkaldte “Frihedsbrev”, der foreskrev, at repræsentanter for de mosaiske menigheder skulle føre “tvende ligelydende Protocoller, hvori de Fødte, Døde og Egteviiede blive antegnede ved Navn med tilføiet Datum, naar Fødselen, Dødsfaldet eller Vielsen fandt Sted.” (*Anordningen af 1814*, §12. Om synagogerne; Jf. Arnheim 2015: 123-41). DJS pegede på to negative konsekvenser ved at få frataget denne pligt.

For det første understregede DJS, at det ønskede at bibeholde adgangen til og administrationen af ministerialbøgerne ud fra et “nærhedsprincip”, der gør det muligt for DJS at følge med i jødiske fødsler. Dette har betydning for en række områder, der bl.a. angår den fremtidige søgning af henholdsvis den jødiske vuggestue og børnehave under Carolineskolen samt selve Carolineskolen.

For det andet understregede DJS den store betydning, det har, at selve fødselsattesterne fremstår med jødisk layout eller emblem, dvs. uden f.eks. kors, fisk eller andre symboler, der ikke vil være hensigtsmæssige på en fødselsattest for en person med jødisk baggrund. Dette har i særdeleshed betydning for personer, der eventuelt skulle søge til udlandet eller på anden måde bruge deres fødselsattest i jødisk regi. DJS mindede om, at

selvom eksemplet kunne virke trivielt, kan det i praksis have store personlige konsekvenser, når udenlandske menigheder udfordrer en dansk jødes religiøse baggrund.

DJS kom med to mulige alternativer til de to konsekvenser. Såfremt ministerialbogføringen blev frataget DJS, foreslog man, at man kunne anmode om (eller betinge sig), at en informationspligt blev indført, således at DJS altid blev underrettet om jødiske fødsler. Og for at imødegå problemet med fødselsattesternes design, foreslog DJS at fremtidige attester kom til at fremstå helt neutrale.

3. DJS påtalte også i deres høringssvar de nye betingelser om anerkendelse som trossamfund, jf. lovforslagets kapitel 3. DJS noterede, at de foreslåede rammer syntes at stride imod den retsstilling, som DJS havde haft siden *Anordningen af 29. marts 1814*. Anordningen pålagde det daværende Mosaiske Troessamfund rettigheder og pligter som en kommune, og samfundet fik godkendt en styrelsesvedtægt meget lig den dagældende styrelsesvedtægt for Københavns Kommune. Ifølge den nuværende styrelsesvedtægt skal ændringer i vedtægten godkendes af Økonomi- og Indenrigsministeriet. Økonomi- og Indenrigsministeriet godkender således ændringer i bestemmelser vedrørende selve styrelsen af DJS i reglementet fra 1814 og senere regler; det kunne f.eks. være strukturelle ændringer angående DJSs lovgivende og administrerende myndigheder - Delegeretforsamlingen og Repræsentantskabet - eller ændringer i forhold til valgbarhed, valgbestyrelsen osv.

I denne forbindelse gjorde DJS opmærksom på, at deres retslige regulering har været gældende i over 200 år, og at der ikke forekom at være behov for, at de af Økonomi- og Indenrigsministeriet godkendte bestemmelser vedrørende styrelsen af DJS skulle ændres i overensstemmelse med lovforslaget. DJS foreslog derfor, at en undtagelsesbestemmelse for allerede anerkendte trossamfund blev indskrevet i lovforslaget.

4. Ifølge lovforslagets kapitel 3, § 7, stk. 2, nr. 6, fremgår det, at en anerkendelse er betinget af, at trossamfundet kan fremvise dokumentation for eller beskrivelse af trossamfundets ritualer. DJS efterspurgte i den forbindelse en præcisering, da en beskrivelse af de samtlige 613 mitzvot, dvs. jødiske på- og forbud, ville være en for omfangsrig og umulig opgave. DJS bemærkede også, at centrale ritualer, såsom drengeskæring og rituel slagtning, allerede er beskrevet i andre juridiske bestemmelser. I forbindelse med en høring den 26. september tilkendegav trossamfundsudval-

get, at kravet om dokumentation for og beskrivelse af ritualer ikke ville blive stillet til allerede anerkendte trossamfund som DJS. DJS foreslog derfor, at dette præciseredes i lovforslaget.

5. I forbindelse med lovforslagets kapitel 3, §7, stk. 3, der foreskriver, at Kirkeministeriet ved besøg hos trossamfundet kan anmode om at få forelagt en fortegnelse over trossamfundet myndige medlemmer, gjorde DJS opmærksom på, at dette ikke ville være en mulighed, da dette angår personfølsomme oplysninger. DJS foreslog, at en revisorinstruks kunne være tilstrækkeligt for at opfylde dette krav, såfremt det bibeholdes i teksten. DJS forklarede, at synspunktet ikke handlede om manglende respekt for hensynet til kontrol af medlemstal mv., men alene baserede sig på en erkendelse af, at viden om personers jødiske tilhørsforhold i historiske sammenhænge har udgjort og i aktuelle sammenhænge kan udgøre en sikkerhedsrisiko.

6. I forbindelse med tilmeldelsen af vielsesbemyndigelse, jf. kapitel 4, § 16, foreskriver lovforslaget, at “den religiøse forkynder” skal underskrive en løfteerklæring om, at den pågældende vil overholde dansk lovgivning. DJS efterspurgte i denne forbindelse en præcisering af, hvilken type lovgivning der henvistes til. Hvilke konsekvenser ville det have, spurgte DJS, hvis den vielsesbemyndigede eksempelvis forbrød sig mod byggeLovgivningen?

7. I henhold til arbejdsgruppens overvejelser over større gennemsigtighed med udenlandske donationer til trossamfund (2.8.3.) foreslog arbejdsgruppen fire modeller:

- 1) En skærpelse af regnskabskrav for anerkendte og godkendte trossamfund, 2) en generel regnskabspligt for alle foreninger, herunder trossamfund organiseret som foreninger, i Danmark, 3) styrket og målrettet indsigt i udenlandsk støtte til foreninger m.v., der modtager en offentlig begunstiging og 4) vejledning og rådgivning til foreninger om god standard for åbenhed om foreningens virksomhed og finansiering.

DJS gjorde opmærksom på, at de foretrak at fortsætte med model 1. og anså i særdeleshed model 2. for på længere sigt at rumme en række uhen-sigtsmæssigheder for trossamfundene.

8. Lovforslagets kapitel 6 omhandler Kirkeministeriets mulighed for at tilbagekalde anerkendelse af et givent trossamfund. I den forbindelse opfordrede DJS til, at der oprettedes et særligt klagenævn, som en konkret afgørelse om fratagelse af anerkendelsen skal kunne påklages til. DJS opfordrede samtidig til, at hvis et sådant klagenævn blev oprettet, ville det være hensigtsmæssigt, at der var repræsentanter for trossamfund uden for folkekirken, netop for at afgørelser om tilbagekaldelse af anerkendelse træffes under den nødvendige hensyntagen til disse trossamfund.

Synspunktet om at oprette et særligt klagenævn med repræsentanter uden for folkekirken var tidligere blevet rejst i en fælles henvendelse til daværende kirkeminister Bertel Haarder fra Danske Kirkers Råd, Den Katolske Kirke og DJS i forbindelse med *L30/2016 Forslag til lov om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning*. Lovforslaget foreskrev, at en forkynders vielsesbemyndigelse kunne tilbagekaldes som følge af påstand om manglende overholdelse af værdighedskravet. Repræsentanterne fra Danske Kirkers Råd, Den Katolske Kirke og DJS foreslog i denne sammenhæng, at der som led i lovforslaget oprettedes et særligt klagenævn, som trossamfund kunne klage til, såfremt en forkynder blev frataget sin vielseskompetence. I klagenævnet foreslog de, at der ligeledes skulle sidde repræsentanter for trossamfund uden for folkekirken netop for at afgørelser træffes under den nødvendige hensyntagen til de sædvaner og ritualer, der findes i trossamfund uden for folkekirken.

### Andet hørings svar – den 30. august 2017

Otte måneder efter det første hørings svar sendte DJS en opdateret *Høring over udkast til forslag til Lov om trossamfund uden for folkekirken*. Dette hørings svar gentog dels punkter fra det første hørings svar, men frembragte også ét nyt punkt.

I indledningen til det nye hørings svar fra d. 30. august 2017 gjorde DJS opmærksom på, at det i tiden og samfundet ser en udvikling, der er stærkt præget af mindre forståelse for sædvaner, ritualer og traditioner, der afviger fra flertallets, og at disse tendenser er kommet til udtryk på et politisk plan, bl.a. i form af et forbud mod slagting efter jødisk ritus.



<sup>2</sup> Af den grund bemærkede DJS, at samfundet med glæde kunne konstatere, at Materialet [fra trossamfundsudvalget] i udgangspunktet alene omhandlede formelle, praktiske og administrative pligter og rettigheder, og at Materialet i visse tilfælde udtrykkeligt afholdt sig fra at normere og regulere religiøs praksis. DJS nævnte dog, at der var en vis nervøsitet for, at Materialet – såfremt det bliver udsat for politiske forhandlinger – gav anledning til, at Folketinget kunne vedtage materielle krav til den religiøse praksis på baggrund af flygtige folkeopinionsstrømninger.

1. Det første punkt i det nye høringssvar var en gentagelse og uddybning af det 5. punkt i det første høringssvar. Her hæftede DJS sig ved det fremlagte lovforslags § 26, stk. 3, hvor der står: "Såfremt det skønnes nødvendigt, kan Kirkeministeriet endvidere ved besøg for trossamfund anmode om at få forelagt en fortegnelse over et trossamfunds myndige medlemmer." DJS udtrykte glæde over, at der ikke stilledes krav til, at fortegnelser indsendes til ministeriet, men derimod alene, at ministeriet kan anmode om at få forelagt fortegnelsen. På side 85 i ministeriets midtvejsmateriale fremgår det, at:

Det vil kun være rent undtagelsesvist og efter en konkret vurdering, at ministeriet anmoder om indsigt i en medlemsfortegnelse. Dette vil isæt være tilfældet, hvor ministeriet har en begrundet mistanke om, at trossamfundet bevidst afgiver urigtige oplysninger om antallet af myndige medlemmer, og hvor trossamfundet nægter, eller ikke har mulighed for at fremsende de ønskede medlemsfortegnelser til ministeriet.

DJS fandt både udvalgets overvejelser – som fremgår af forarbejder og de specielle bemærkninger – rigtige og rimelige, men mente ikke, at overvejelserne var afspejlet i lovforslagets tekst. Af den grund foreslog DJS, at følgende punkter med god grund kunne indsættes i bestemmelsen:

- Trossamfund er ikke forpligtet til at fremsende fortegnelse over et trossamfunds myndige medlemmer.

---

2. Rituel slagtning efter jødisk ritus er som følge af Miljø- og Fødevareministeriets *Bekendtgørelse om slagtning og aflivning af dyr* de facto ulovligt, da bedøvelse ikke er tilladt efter den jødiske slagtningemetode.

- Kirkeministeriet kan undtagelsesvist og kun ved begrundet mistanke om afgivelse af urigtige informationer konkret anmode om at få forelagt en fortegnelse over et trossamfunds myndige medlemmer ved fysisk besøg hos det pågældende trossamfund.
- Kirkeministeriet er ikke berettiget til at foretage kopi (fysisk eller elektronisk) eller på anden måde transportere optegnelsen ud af trossamfundets lokation eller IT-system.

Derudover gentog DJS hensynet til at tilstrækkelige sikkerhedsmæssige og persondataretlige foranstaltninger iagttages.

2. I det nye høringssvar gentog DJS skuffelsen over, at ministerialbogføring afskaffedes for trossamfund. DJS foreslog som alternativ, at man kan gøre det muligt for anerkendte trossamfund at afstå fra at føre ministerialbogen efter eget ønske.

Udover de begrundelser DJS gav d. 30. september 2016 for at bibeholde ministerialbogføring (jf. 2. punkt på side 149), fremførtes endnu en grund. DJS berettede at senere års erfaringer havde vist en række udfordringer om navngivning med jødiske navne. DJS argumenterede for, at disse udfordringer formodentlig kun vil øges ved flytning af ministerialbogføring fra menigheden.

3. Det nye høringssvar indeholdt desuden et nyt punkt angående vielsesbemyndigelsen. DJS bemærkede, at lovforslagets kapitel 4, § 16, stk. 6, foreskrev at: "Nærmere regler om fremgangsmåden ved vielsen i de anerkendte trossamfund fastsættes af kirkeministeren". DJS påpegede, at det ikke fremgik af de specielle bemærkninger til de enkelte bestemmelser (side 12), hvad denne bemyndigelse skal indeholde. DJS bemærkede desuden, at denne bemyndigelse kunne skabe en vis bekymring, såfremt den læses i forbindelse med lovforslagets § 15, stk. 5, hvor det fremgår, at "Vielsesritualer må ikke indeholde særlige betingelser for ægteskabet, som strider mod dansk rets regler om myndige personers selvbestemmelsesret, eller som indeholder forskelsbehandlinger på grund af køn."

DJS beskrev, at menigheden var nervøs for, at kirkeministeren kunne finde på at fastsætte særlige regler for fremgangsmåden ved vielser, der kunne stride imod den jødiske tro og tradition. De jødiske traditioner indeholder, ligesom de kristne, forskellige riter for de forskellige køn. Bl.a. at bruden, ligesom ved kristne vielser, bliver ført op af sine forældre til den ventende gom osv.

## Tredje høringsvar – den 19. september 2017

Kort efter høringsvaret den 30. august fandt DJS det strengt nødvendigt at eftersendte et *Supplement til høring over udkast til forslag til Lov om trossamfund uden for folkekirken*. Nødvendigheden af at sende et supplement opstod, da DJS af menighedens revisor var blevet gjort opmærksom på et centralt spørgsmål vedrørende lovforslaget.

Dette spørgsmål omhandlede kravet om, at et anerkendt trossamfund hvert år skal indsende årsregnskab til Kirkeministeriet med henblik på offentliggørelse på Trossamfundsregisterets hjemmeside, jf. lovforslagets § 27.

DJS forklarede i *Supplementet*, at det allerede aflægger årsregnskab i overensstemmelse med årsregnskabslovens bestemmelser for klasse A-virksomheder. Regnskabet er i dag opdelt i en række særlige og faste resultatposter for administration, begravelsespladser, ejendomme, synagogebygningen mv. Da der i lovforslaget lægges op til at indberetningen af regnskabet skal ske digitalt, vil det givetvis komme til at medføre, at der kommer fastlåste regnskabslinjer, hvorved menighedens nuværende opdeling af resultatopgørelsens poster med modregning af indtægter og udgifter ikke kan opretholdes.

Af den grund anbefalede DJS i *Supplementet*, at de nye regnskabsregler ikke vedtages. DJS gjorde opmærksom på, at menigheden har ca. 2.000 medlemmer, og at et krav om ændring af regnskabsførelsen vil føre til uforholdsmæssigt høje udgifter, omkostninger, administration og interne ændringer.

### Sammenfatning

Nærværende artikel har givet indblik i de hensyn og bemærkninger, som Det Jødiske Samfund (DJS) i Danmark har haft angående Lovforslag *L19 om trossamfund uden for folkekirken*.

Overordnet forstår og anerkender DJS hensynet til en sammenhængende lovregulering for trossamfund uden for folkekirken, men de finder samtidig, at hensynet til at få bugt med nogle få brodne kar, reelt kan komme til at fjerne en række privilegier og rettigheder fra en række trossamfund – heriblandt det Jødiske - der hidtil efter bedste evne har forval-

tet disse rettigheder på en måde, som trossamfundene håber opleves som betryggende.

Under udformningsprocessen var DJS bekymrede for, at loven kunne komme til at normere og regulere religiøs praksis hos de enkelte trossamfund. DJS kan konstatere, at lovstoffet i udgangspunktet alene omhandlede formelle, praktiske og administrative pligter og rettigheder, og at det i visse tilfælde udtrykkeligt afholdt sig fra at normere og regulere religiøs praksis. DJS ser dog med bekymring på, at loven har skabt en juridisk ramme, der på sigt kan indsnævre rettighederne hos trossamfund uden for folkekirken, hvis der politisk måtte vise sig ønske om at blande sig i religiøs praksis.

### Abstract

This article surveys three consultation responses from the Jewish Community in Denmark (DJS) to the Ministry of Culture and Church in regard to a law concerning religious communities outside the Danish People's Church.

In general, DJS understands and acknowledges the wish for a coherent statutory regulation for religious communities outside the Danish People's Church. At the same time, it finds that the desire to punish a few rotten apples can in reality strip certain rights and privileges from religious communities – including the Jewish – which have so far managed its rights in a reassuring way.

During the consultation process, DJS was worried that the law could potentially come to standardize or regulate the practice of religious communities. DJS observed that the law was concerned with the formal, practical and administrative duties and rights, and that it in certain cases explicitly refrained from standardizing and regulating the concrete religious practice. However, DJS is still concerned that the law has created a legal framework which in time can narrow down the rights of religious communities as a response to a political desire to interfere with these practices.

## Litteratur

- Arnheim, Arthur. 2015. *Truet minoritet søger beskyttelse: Jødernes historie i Danmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Blüdnikow, Bent (red). 2014. *Jøderne som frie borgere: anordningen af 29. marts 1814*. Hvidovre, Det Jødiske samfund i Danmark.
- Frederik VI. 1814. *Den Kongelige Anordning fra den 29. marts 1814*.
- Kirkeministeriet. 2016. *L30 Forslag til lov om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning*. 2016/1 LSV 30
- Kirkeministeriet. 2017. *L 19 Forslag til lov om trossamfund uden for folkekirken*. 2017/1 LSF 19
- Lausten, Martin Schwarz. 2012. *Jøder og kristne i Danmark fra middelalderen til nyere tid*. Forlaget Anis.
- Miljø – og Fødevarerministeriet. 2014. *Bekendtgørelse om slagtning og aflivning af dyr*. BEK nr 135 af 14/02/2014 Gældende



# Godkendelse og anerkendelse af de islamiske trossamfund i Danmark

*Niels Valdemar Vinding*

## Introduktion: En 'næppe holdbar' regulering

Som religion i Danmark må islam siges at være veletableret. I religionsanalysen på religion.dk fra februar 2018 anslår Brian Arly Jacobsen den muslimske befolkning i Danmark til 306.000. Det er umuligt præcist at vide, hvor mange muslimer der egentligt er i Danmark, men med forbehold for usikkerheden estimerer Aarhus Universitets Center for Samtidsreligion antallet af muslimer til at ligge mellem 280.000 og 310.000 (Vejrup Nielsen & Kühle 2017, s. 4). I Lene Kühles og Malik Larsens opdaterede oversigt over *Moskeer i Danmark II* fra 2017 fremgår det, at der landet over er cirka 170 moskeer og muslimske bedesteder, hvilket er en fremgang på ca. 50 % siden 2006 (Kühle & Larsen 2017). På Kirkeministeriets hjemmeside er Trossamfundsregisteret og her findes en liste over anerkendte islamiske og islam-inspirerede trossamfund og menigheder, som tæller i alt 66 både trossamfund og menigheder.

Disse kendsgerninger til trods står islam i sit forhold til stat og samfund fortsat over for en række grundlæggende religionsorganisatoriske udfordringer, hvor både Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund og den nye lov om trossamfund uden for folkekirken spiller centrale roller. Med udgangspunkt i det kapitel fra min ph.d.-afhandling, *Muslim Positions in the Religio-Organisational Fields of Denmark, Germany and England* (Vinding 2013), der behandler islamiske trossamfund i Danmark, vil jeg drøfte især

to tilbagevendende problemer: spørgsmålet om anerkendelse og fordringen om 'gudsdyrkelse som hovedformål.'

Spørgsmålet om anerkendelse og status udgør en af de hyppigst tilbagevendende udfordringer for muslimske organisationer og islamiske trossamfund i mødet med staten. Spørgsmålet om anerkendelse af islam kan anskues fra mange vinkler, men konkret synes der at være en dissonans mellem det juridiske anerkendelsesbegreb og de islamiske trossamfunds selvforståelse. Uanset sin størrelse og udbredelse som verdensreligio nyder islam ikke samme status som de tidligere anerkendte trossamfund, som muslimerne ellers sammenligner sig med. Gældende ret siden ægteskabsloven af 1970 har været, at trossamfund ikke kunne anerkendes ved kongelig resolution, men godkendes ministerielt og administrativt. Med godkendelsen fulgte langt størstedelen af de samme vilkår som med anerkendelsen, nemlig muligheden for at forrette vielse med civil gyldighed og en række privilegier i forlængelse af selskabslovens § 3 så som fradragsret og undtagelse fra selskabsskat og adgang til ligningsmæssige fordele efter reglerne i ligningslovens §§ 8A og 12. Dermed har den gamle anerkendelse været umulig for islamiske trossamfund at opnå. Med den nye trossamfundslov er der imidlertid sket en ensretning, så der nu udelukkende er tale om anerkendelse af trossamfund, og islamiske trossamfund er derfor fra 1. januar 2018 at regne som anerkendte.

Det andet problem drejer sig om, at de muslimske organisationer i Danmark meget med sig i kulturarv, retsforståelse og global kontekst, som i den danske ministerielle praksis vedrørende trossamfund ikke er foreneligt med godkendelse til at forvalte vielser med borgerlig gyldighed. Det gælder især det, som man kan kalde kultur, samfunds- og demokratiengagement og integrationsarbejde. I det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund har man fortolket kravet om 'gudsdyrkelse som hovedformål' på en eksklusiv måde og konsekvent gjort det til et kriterium for godkendelse, at trossamfundet ikke samtidig havde andre medvirkende formål ud over det snævert religiøse. Der er således mange eksempler på, at islamiske kulturforeninger med imamer, med bederum, med ægteskabsvelsignelse og med trosoplæring ikke er blevet godkendt, netop fordi de i vedtægter og i navn fremstod som kulturforeninger.

Disse to problemstillinger kredser tilbagevendende om en strukturelt forankret forskelsbehandling i den danske regulering af religion uden for folkekirken, hvor mange islamiske trossamfund ikke er konforme med



den administrative godkendelsespraksis. Lisbet Christoffersen udtrykker det nøgternt allerede i 1998, at “der imidlertid [er] klar forskel på de danske trossamfunds retsstilling. En forskel, der antyder, at der i Danmark nok er religionsfrihed, men ikke nødvendigvis religionslighed mellem trossamfundene indbyrdes.” (Christoffersen 1998, s. 508). I diskussionen om den ministerielle regulering af trossamfund i Danmark, som Selskab for Kirkeret, Danske Kirkers Råd og også muslimske organisationer har deltaget i, udtrykkes kritikken af denne regulering af danske trossamfunds forhold og vilkår med Henrik Zahles ord:

Den gældende danske regulering af trossamfund uden for Folkekirken er ikke tilfredsstillende. Den – vekslende – forskelsbehandling af 1) Folkekirke, 2) anerkendte trossamfund og 3) godkendte trossamfund er næppe holdbar (Danske Kirkers Råd 2013; Zahle 2003).

Ikke nok med at det synes at have været en skrøbelig og illegitim måde at forvalte et grundlovslofte (jf. grundlovens § 69), så er det også uholdbart at gøre en juridisk forskel mellem trossamfund, hvor der tilsyneladende ingen substantiel eller relevant forskel er. Deri ligger omdrejningspunktet for de islamiske trossamfunds problemer og kritik frem til og med 2017.

Denne uholdbare situation er der ad to omgange blevet gjort noget ved. I 1998 med oprettelsen af det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund og i 2017 med vedtagelsen af den nye lov om trossamfund uden for folkekirken og den samtidige udpegning af et helt nyt udvalg, som skal rådgive efter den nye lovs bestemmelser, og som derfor skal finde sine egne positioner. Dette peger på både nye muligheder, men også på potentielle problemer.

Denne artikel falder i to hoveddele, hvor den første undersøger dele af den administrative godkendelsespraksis, der forud for trossamfundsloven blev fortolket af Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund. Anden hoveddel gør status over den nye lov om trossamfund og kigger frem med blik for de islamiske trossamfunds to tilbagevendende problemstillinger.

I første del af artiklen vil jeg fokusere på den fagligt stramme fortolkning af praksis, som Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund gjorde sig til fortaler for fra sin oprettelse i 1998. Her er både spørgsmålet om anerkendelse og ‘gudsdyrkelse som hovedformål’ centrale og tilbagevendende problemstillinger. Denne første del bygger på materialet fra en aktindsigt, som jeg fik i forbindelse med mit ph.d.-projekt. Fokus for aktindsigten

var behandlingen af godkendte islamiske trossamfund og sager ved Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund, som *ikke* resulterede i godkendelse (j.nr.: 2012-819-00093). Det ministerielle ansvar for godkendelsen af trossamfund har igennem årene ligget i en del forskellige ministerier, og fra januar 2012 var det Ankestyrelsens Familieretsafdeling under Social- og Integrationsministeriet, der var myndighed. For at specificere min ansøgning fik jeg i sommeren 2012 gennemsyns adgang til et elektronisk og fysisk arkiv i 10 store flyttekasser med i alt ca. 25.000 sagsdokumenter fra fire forskellige ministerier. Det endelige materiale, som jeg fik aktindsigt i, udgør ca. 1.000 sider og dækker i alt 90 afgørelser og udtalelser om anerkendelse og godkendelse af trossamfund i Danmark. Heraf vedrører 47 udtalelser 26 forskellige muslimske organisationer, og 43 vedrører 31 ikke-muslimske organisationer, trossamfund og kirker. Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund, som blev nedsat i 1998, har givet de 79 af de 90 afgørelser og udtalelser frem til sommeren 2012. De resterende 11 stammer fra tiden før udvalget, hvor Københavns biskop var rådgivende for Kirkeministeriet.

En grundig gennemgang af aktindsigtens store materiale og de mange korrespondancer mellem på den ene side muslimske organisationer, deres repræsentanter og advokater og på den anden side vekslende ministre og diverse ministeriers fuldmægtige, sagsbehandlere og rådgivende institutioner tegner et billede af halvtreds års muslimsk kamp for anerkendelse. En kamp som har været besværliggjort af ændringen i ægteskabslovgivningen i 1970, af de forskellige og misforståede hensyn til kultur og samfundssengagemang hos trossamfundene og af et grundlæggende besvær med at afkode, hvordan ‘trossamfund’ skal forstås.

For at illustrere denne kamp om anerkendelse og en stærkere position ser jeg på primært to eksempler fra aktindsigtens materiale, som berører spørgsmålet om anerkendelse og ‘gudsdyrkelse som hovedformålet.’ Det første er Islams Ahmadiyya Mission i Skandinavien og deres daværende leder Abdus Salam Madsen, der i 1961 første gang søger kongen og ministeriet om anerkendelse, og som ender med i 1974 at få godkendelse og ikke anerkendelse. Det andet eksempel drejer sig om Islamisk Trossamfund i Nordjylland og deres afslag på godkendelse i 2002 på grund af, at deres formålsparagraffer, trossamfundsforståelse og “at arbejdsmetoderne ikke er af religiøs art” (Udtalelse vedr. Det Islamiske Trossamfund

i Nordjylland, Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund under Kirkeministeriet, 22. april 2002).

Disse to eksempler er på hver sin måde gode udgangspunkter for en diskussion af de islamiske trossamfunds religionsorganisatoriske udfordringer. Det udtrykkelige ønske om anerkendelse og værdsættelse bliver til en slags underkendelse, netop fordi trossamfundsdefinitioner, -kravene og -kriterierne ikke modsvarer de islamiske trossamfunds selvforståelse.

I den anden og lidt kortere del vil jeg rette blikket fremad og diskutere samme to udfordringer i lyset af den nye lov om trossamfund uden for folkekirken. Hvad ligger der substantielt i den nye anerkendelse af islamiske trossamfund, og er det stadig et aktivt krav, at trossamfundene skal have 'gudsdyrkelse som hovedformål'? Loven og forarbejderne er uklare på begge områder, og det bliver i høj grad op til det nye udvalg at udstikke en forståelse og praksis.

Afsluttende skitseres, hvordan der kan være nybrud på vej i retning af en genforhandling af en slags samfundskontrakt med islamiske trossamfund og muslimske menigheder i Danmark.

### Anerkendelse af islam som trossamfund

Før den nye lov om trossamfund uden for folkekirken var et af de hyppigst gentagne ønsker fra muslimer til staten ønsket om anerkendelse af islam på linje med de 11 andre trossamfund, der var anerkendt ved kongelig resolution, heriblandt Mosaik Trossamfund, Den Katolske Kirke og Baptistkirken (Christoffersen 1998). Intet sted er dette ønske udtrykt tydeligere end i de gentagne henvendelser fra Abdus Salam Madsen til kongen, Kirkeministeriet og daværende kirkeminister Bodil Koch. Madsen henvendte sig som 'Amiir' og spurgte til, hvordan ministeriet ville forholde sig til en ansøgning om anerkendelse ved kongelig resolution af 'Islam Danmark.' Specifikt spurgte Madsen og Islams Ahmadiyya Mission i Skandinavien efter den delegerede myndighed til at forrette navngivelse, vielse og begravelse med borgerlig gyldighed.

Som svar på sin ansøgning fik Madsen brev fra Bodil Koch. Her var det klart, at selvom der ikke blev taget aktiv stilling til, hvad det konkret ville sige at blive anerkendt, eller hvilke krav der kunne stilles til trossamfund i den forbindelse, så kunne Islam Danmark ikke anerkendes. Konkret

skrev Koch om anerkendelse, at den “[...] i første række vil afhænge af samfundets størrelse, og om det har en så fast organisation, derunder også uddannelsesanstalter for præster, at der kan have sikkerhed for samfundets fortsatte beståen og forsyning af præster” (Koch, Kirkeministeriet 8. juli 1961). Hele argumentationen faldt på, at Madsen og Islams Ahmadiyya Mission i Skandinavien kun kunne mønstre 42 medlemmer, hvilket i december 1961 var steget til 45, fordi hverken herboende udlændinge eller ambassadepersonale blev talt med i vurderingen af ‘fast organisation.’

Da Madsen den 6. august 1973 igen skrev om anerkendelse af Islam Danmark, havde vilkårene ændret sig. Han fortalte, at der nu var 12.000 muslimer i København, og et sted mellem 3.000 og 4.000 af disse var i kontakt med deres moske. I mellemtiden var lovgivningen dog blevet lavet om, således at ægteskabsloven af 1970 og dens forarbejder specificerede, hvad der skulle til for at opnå vielsesbemyndigelse som trossamfund, og at dette kunne man nu blive godkendt til (Warburg 1996; Christoffersen 1998; Vinding 2012). Med godkendelsespraksissen var brugen af anerkendelse ved kongelig resolution ophørt. Islams Ahmadiyya Mission i Skandinavien opfordredes til at søge om godkendelse, hvilket de som de første muslimer opnåede i 1974.

Det bemærkelsesværdige ved dette eksempel er de misforståede forventninger, som Madsen og andre i de muslimske samfund havde om anerkendelse. I korrespondancen er det tydeligt, at der tillægges denne anerkendelse en høj symbolsk værdi, selvom de egentlige privilegier, der fulgte med, var meget begrænsede. Anerkendelsen blev set som et udtryk for statens holdning til islam, og den manglende anerkendelse frustrerede muslimernes forståelse af religionsfrihed og -lighed. Derudover ansås godkendelsen trods de sammenlignelige retsvirkninger som en svagere position med mindre status og ringere indflydelse. Dette blev ikke mindre udtalt af, at brugen af anerkendelse ved kongelig resolution ophørte, for dermed forblev gruppen af anerkendte trossamfund lukket og eksklusiv. Det er tydeligt, at der var forskellige forventninger og forståelser af anerkendelse i spil, og i aktindsigtens materiale findes med jævne mellemrum op igennem 1990'erne og 2000'erne eksempler på islamiske organisationer, der udtrykker frustration over den manglende anerkendelse og den ulige status blandt trossamfund.

## Forskellige forståelser af anerkendelse

I *Betænkning 1564: En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken*, er forståelsen af anerkendelse også behandlet. Trossamfundsudvalget afholdt 15 møder i perioden fra februar 2015 til februar 2017 og inviterede af flere omgange de anerkendte og godkendte trossamfund til møde og drøftelser af fundamentet for opfyldelsen af løftet i grundlovens paragraf § 69.

I betænkningen lægger Trossamfundsudvalget op til at gøre op med opdelingen mellem anerkendte og godkendte trossamfund, og i overvejelserne af hvad der ligger i det retlige begreb om anerkendelse, skriver de således:

En anerkendelse som trossamfund giver trossamfundet særlige økonomiske privilegier og mulighed for at få delegeret offentligretlig kompetence i form af vielsebemyndigelse. Udvalget har lagt til grund for sin praksis, at staten til gengæld for disse særrettigheder kan stille krav om, at trossamfundet fungerer på en måde, der lever op til – og i hvert fald ikke er i direkte modstrid med – grundlæggende samfundsværdier, her under demokratiske idealer, samt de grundlæggende retsprincipper, som gælder for udøvelsen af offentlig myndighed (Betænkning 1564, s. 38)

Dette afspejler også det retlige indhold, som har ligget i Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfunds godkendelsespraksis. Grundideen i anerkendelsen, som trossamfundsudvalget artikulerer, går imidlertid meget længere tilbage. August Roesen redegør i sin *Dansk Kirkeret* (1976, s. 353ff.) for, hvad der historisk ligger til grund for en juridisk forståelse af anerkendelse af trossamfund. Han refererer, hvordan det under enevælden var forbudt at bekende sig til anden religion end den evangelisk-lutherske. Enkelte steder som f.eks. i Fredericia var det ved kongelig resolution tilladt, at reformerte, katolske og jødiske menigheder kunne forrette dåb og vielse med borgerlig gyldighed. Grundloven fra 1849 sonderer mellem anerkendte og andre trossamfund, og da metodisterne i 1862 havde ansøgt om anerkendelse, måtte Kultusministeriet udfolde, hvad der måtte forstås og forudsættes ved anerkendelse. Her blev lagt vægt på kravene om sædelighed, orden, teologisk og organisatorisk fasthed m.m. (Heide-Jørgensen

2002). Sproglig udfoldes det dog således, at det er disse ting, der medfører "... Berettigelse til at erkjendes for et selvstændigt kirkeligt Samfund." (Kultusministeriet 1862, som citeret i Heide-Jørgensen 2002, s. 282).

Af dette bliver det klart, hvad der ligger i begrebet om anerkendelse: at det er en erkendelse af faktuelle omstændigheder, som kobles sammen med en sanktionering eller blåstempling af disse omstændigheder ved en aktiv handling af kongen eller myndighederne, der er selve anerkendelsen. Axel Honneth, som er en af de filosoffer, der har beskrevet anerkendelse mest indgående, peger på, at synlighed og erkendelse (*cognitio*) er forudsætninger for den bekræftede anseelse eller agtelse, der er indbegrebet af anerkendelse (*recognitio*). Anerkendelsen er en aktiv og ekspressiv handling, der viser de anerkendte, at de er erkendt, og at de er værdige til solidaritet og fællesskab (Honneth 2003, 98ff.).

Anerkendelsen i den danske kontekst er ikke blot en anerkendelse af trossamfundenes grundsætninger eller deres blotte eksistens, men en anerkendelse af gensidig relation mellem stat og det konkrete trossamfund. Dette forhold er forankret i delegationen af myndighed og er kendetegnet ved, at der er tale om privilegier, som falder væk eller kan tilbagekaldes, hvis trossamfundene ikke lever op til kravene.

I lyset af denne forståelse af anerkendelse stod det klart, at når de islamiske trossamfund i hele perioden fra Madsens første ansøgning til udgangen af 2017 ikke er blevet anerkendt, så blev det fra de islamiske trossamfund forstået som en bevidst ikke-handling. Den manglende anerkendelse blev tolket som en slags institutionel usynlighed eller ikke-eksistens, hvor stat og samfund ikke ville kendes ved de islamiske trossamfund på samme måde som andre trossamfund. Af den manglende anerkendelse blev udfoldet en magtkritik, der med udgangspunkt i en sammenligning med de anerkendte trossamfund gjorde, at de islamiske trossamfund så sig selv som en slags trossamfund af lavere status.

Et trossamfund hvis 'primære formål er gudsdyrkelse'

Spørgsmålet om anerkendelse og status forstærkes af de udfordringer, som muslimerne mødte gentagne gange i forbindelse med ansøgninger om godkendelse. Her voldte det problemer, at et trossamfund skulle have gudsdyrkelse som sit primære formål. Ordlyden stammer fra Folketingets

behandling af ægteskabsloven i 1969, hvor det specificeredes, at der skulle være tale om “ikke blot en religiøs ‘bevægelse’ eller en religiøs eller filosofisk forening, men en sammenslutning eller forsamling (et religionssamfund), hvis primære formål er gudsdyrkelse (kult) efter en nærmere udformet lære og ritus” (Folketingstidende, 1968-1969, citeret efter *Vejledende retningslinjer* 2011, 6-7; Vinding 2012, 293). Det har været praksis, at Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund gav meget begrænset plads til at afvige fra denne formulering. Her blev det igen tydeligt, at der var en del misforståede forventninger, omend forventningerne og misforståelserne i dette tilfælde tydeligvis var gensidige.

I mange af motivationerne i de muslimske ansøgninger blev der således lagt stor vægt på mellemreligiøs forståelse, dialog, samfundsoplysning, demokratifremme og almindelig velfærd, for det blev antaget, at det var vigtigt for godkendelsen. Imidlertid viste det sig fra prioriteterne hos Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund, at dette ikke var tilfældet. Dette kan ses tydelig i ansøgningen om godkendelse fra det *Det Islamiske Trossamfund i Nordjylland*. I deres ansøgning fra 14. september 2001 havde trossamfundet sendt deres vedtægter med, som det krævedes. I disse vedtægter fremgik det, at deres formål var tredelt:

## §2 Formål

1. Tjene muslimernes interesser for at forsvare deres religion og bistå dem i at overholde deres islamiske forpligtelser, som gud i Koranens sura 5 ver 4: (Men bistår hinanden i retsskaffenhed og guds frygt og bistå ikke hinanden i synd og overtrædelse)

2. Skabe en god kontakt, og ærligt, retfærdigt samarbejde med de øvrige medlemmer af det danske samfund, til fælles samfundsinteresser.

3. At missionere under frie vilkår, og uden tvang, som Gud siger i Koranen i sur 16 vers 126: (Kald til din Herres vej med visdom og god formaning og strides med den bedste måde) og som Gud også siger i Koranens sur 2 vers 157: (og ingen tvang til religion) (Vedtægter for Det Islamiske Trossamfund i Nordjylland (Aalborg)).

I sin vurdering af denne formålsparagraf ud fra spørgsmålet om gudsdyrkelse fastslog Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund i deres udtalelse, at:

Af ovennævnte vedtægtsformuleringer fremgår, at to af sammenslutningens tre formål er af religiøs art, men disse formuleringer modsiges af to forhold. For det første understreger såvel ansøgningen som vedtægternes § 1, at hovedformålet er at fremme konstruktiv dialog mellem muslimer og ikke-muslimer i Danmark. For det andet fremgår det af vedtægternes § 3, at arbejdsmetoderne ikke er af religiøs art. Udvalget kan derfor ikke på det foreliggende grundlag konkludere, at der er tale om et trossamfund med gudsdyrkelse som hovedformål. (Udtalelse vedr. Det Islamiske Trossamfund i Nordjylland, Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund under Kirkeministeriet, 22. april 2002)

Som det fremgår af udvalgets afslag, så arbejdede udvalget med en grad af skøn og gav en samlet vurdering. Det var en integreret del af den ministerielle praksis, som udvalget havde forvaltet siden 1998. I skønnet i forhold til Det Islamiske Trossamfund i Nordjylland var det tydeligt, at den 'konstruktive dialog' og arbejdsmetoderne, som ikke i sig selv var religiøse, var nok til at diskvalificere trossamfundet. Dette til trods for at både stk. 1 og stk. 3 af formålsparagraffen (§ 2) var eksplicit religiøse og forpligtede organisationen i hele sit virke.

Eksemplet er ikke enestående. En stor del af de muslimske organisationer, der søgte om godkendelse, havde en eller anden formulering som vedrørte arbejdet med etniske eller nationale tilhørsforhold, med interkulturel dialog og integration eller et generelt arbejde for demokrati og bekæmpelse af vold og uretfærdighed. Et konkret eksempel er *Masjid al-Rahmah*, der 17. marts 2003 får afslag, fordi, som det citeres i afslaget:

Foreningens formål er med udgangspunkt i den islamiske religion og de 5 islamiske søjler herunder undervisning heri at varetage interesserne for foreningens medlemmer for eksempel ved kulturelle aktiviteter og undervisning i samfundsforhold og lignende for derved fremme af integration i det danske samfund og forståelse for den islamiske religion (Fornyet udtalelse vedr. Masjid al-Rahmah, Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund under Kirkeministeriet, 17. marts 2003).



Udvalget skriver, at de “forstår citatet således, at formålet med Masjid Al-Rahmah er at fremme integrationen i det danske samfund snarere end at have gudsdyrkelse som hovedformål.” Hvor prisværdigt integrationsarbejdet end måtte være, og hvor klart det end måtte være, at der er tale om en moske, så havde disse funktioner intet at gøre i et trossamfund. Ligeledes blev navnet tolket som et udtryk for trossamfundets karakter. Her er eksempler på, at *Pak Cultural Centre Amager* i 2001 skiftede navn til *Islamisk Kultur Center Amager*, eller *Bosnisk Kultur Center* blev til *Den Islamiske Forening af Bosniakker i Danmark*, primært af den grund, at udvalget ellers ikke ville godkende dem.

Det er altså som en direkte konsekvens af denne strukturelle insisteren på de eksplicitte religiøse formål og navn hos trossamfund, at trossamfundene aktivt ændrer på deres vedtægter og navne kun for at tilpasse sig udvalgets kriterier. Tidligere kultur- og nationalforeninger blev nu islamiske trossamfund, som bl.a. med advokaters hjælp får skrevet nye vedtægter. I afdæmpet tone observerede Armin W. Geertz, professor i religionshistorie ved Aarhus Universitet og formand for udvalget frem til 2017, at kriterierne havde en direkte indvirkning på trossamfundenes organisatoriske arbejde:

Efterhånden har vi erfaret, at udvalgets retningslinjer og udtalelser indgår i en dialektisk proces i forhold til ansøgernes organisationsstruktur, ritualer og forestillinger. Selvom denne afsmitningseffekt var utilsigtet, er der ikke noget mærkeligt i, at ansøgerne formulerer deres ansøgninger på samme måde, som enhver anden ansøger gør, nemlig ved at tilpasse ansøgningen til den bevilgende myndigheds krav og forventninger (Geertz 2004, 334)

Denne afsmitningseffekt, som Geertz kalder det, er forventelig i en institutionel tankegang, men der er mere på spil i udvalgets arbejde. Det er ikke blot ansøgningerne, der tilpasses myndighedens forventninger, men selve kernen og formålet med organisationen, der ændres og genfortolkes af trossamfundene. Den ministerielle praksis' krav til, hvad et trossamfund skulle leve op til, og den stramme tolkning, som Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund lagde ned over denne praksis, var effektivt med til at skabe islamiske trossamfund i Danmark. Kravene og kriterierne, der satte rammerne for trossamfund, kan derfor betegnes som generativt

strukturerende, fordi de aktivt var med til at skabe sin genstand og virkede på trossamfundene, så disse blev konforme med udvalgets stramme tolkning. På den måde har den eksklusivistiske fortolkning af kravet om at have gudsdyrkelse som hovedformål været med til at 'producere' islamiske trossamfund og gøre dem formelt set mere religiøse. Dertil kunne man kritisere, at de positive og samfundsintegrerende virkninger af samfundsenngagement, kultur og integration ikke længere var en del af mange islamiske trossamfund.

### Forskellige forståelser af trossamfund

Ifølge Armin W. Geertz var det op mod 71 % af muslimske ansøgere, der ikke blev godkendt til at forrette ægteskab (2007). Dette tal reviderer han i 2015 til at være 'over halvdelen', fordi mange af Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelses menigheder i Danmark er blevet godkendt i forlængelse af det overordnede trossamfunds godkendelse. Årsagen til dette høje tal, fortæller Geertz, er, at de fleste muslimske organisationer og trossamfund ikke skelnede mellem kulturelle foreninger og religiøse trossamfund. Dermed faldt de uden for trossamfundsdefinitionen.

Fra muslimernes side var modargumentet, at den sondring mellem kultur og religion var kunstig og kontraproduktiv. Den forståelse af religion som kulturekskluderende korresponderede ikke med virkeligheden i mange trossamfund, og gjorde det for den sags skyld heller ikke i folkekirken eller andre kristne trossamfund. For de islamiske trossamfund er det en fremmed sondring at skelne mellem på den ene side religiøse trossamfund, der blev godkendt med gudsdyrkelse som hovedformål, og på den anden side alt det andet, som med rette foregik i et trossamfund i relation til medlemmer og samfund.

Formanden spekulerede i den forbindelse åbent: Hvorfor henvendte muslimske organisationer sig alligevel, når de nu var mest at forstå som kulturelle foreninger? Han forklarede om ansøgernes motivationer: "De fleste ansøgere er tilsyneladende interesserede i noget helt andet, nemlig de symbolske fordele. Den kendte franske sociolog Pierre Bourdieu forstod begrebet symbolsk kapital som en ressource, der kan bruges til at skabe ens egen virkelighed i forhold til majoritetens. Symbolsk kapital er tilsyneladende meget vigtig for muslimske organisationer i Danmark." (Geertz

2007, 40, *min oversættelse*). Denne observation gentog Geertz i en længere artikel fra 2015. Med sin brug af Bourdieu observerede formanden, at der foregik en kamp om symbolsk kapital i relation til den myndighed, som Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund forvaltede. Det forklarede han med den magt, som er delegeret til udvalget. Dog er det uklart, hvad denne magtkamp indebar i relationen mellem Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund og de islamiske trossamfund.

Om symbolsk kapital og magt siger Bourdieu: "Symbolsk magt er den usynlige magt, som kun kan udnyttes, når de, som ikke ved, at de er underlagt den, selv underlægger sig den eller selv udøver den" (Bourdieu 1991, 164, *min oversættelse*). Den symbolske magt ligger i at få noget til at fremstå anderledes, end det egentligt er. At have symbolsk magt betyder at kunne fremstille et synspunkt, en position eller en politik som legitim, attraktiv, naturlig og selvfølgelig, selvom den ikke i udgangspunktet er det.

Bourdieus pointe er, at det kræver ressourcer og kapital at kunne nuancere verden og se igennem den grundlæggende skæve fremstilling, som symbolsk kapital medfører. Og den slags ressourcer havde de muslimske grupper ikke. Det havde derimod Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund, der med deres retningslinjer og deres politisk sanktionerede faglige sondringer aktivt fortolkede, hvad formålet med et trossamfund i praksis var. Deri ligger grundlaget for symbolsk magt. Derfor var det også dem, der kunne understrege det altafgørende i de ubetydelige forskelle, der gjorde, at mange islamiske trossamfund ikke blev godkendt. Det er en kamp om anerkendelse, der for muslimerne bliver til mis-ankendelse eller ikke-ankendelse, hvilket på dansk kan udtrykkes som 'underkendelse.'

Den rangdeling af trossamfund, der fulgte godkendelsespraksissen, er med Bourdieus sprogbrug kun nødvendig og legitim, såfremt den afspejler: "et system af kriterier, som kan forklare de meningsfulde og betydelige forskelle, som objektivt er forskellen mellem entiteter i feltet eller, mere klart sagt, tillader, at der kan herske relevante forskelle mellem dem." (Bourdieu 1996, 232, *min oversættelse*).

Med dette udgangspunkt åbner der sig yderligere kritik af godkendelsespraksissen. Forskelsbehandling er nødvendig og legitim, hvis og såfremt den arbejder ud fra (for det første) meningsfulde og betydelige forskelle, som (for det andet) er objektive, og som (for det tredje) er relevante, forstået på den måde, at der er en resonans ned i selve det religionsorganisatoriske felt. Fra det muslimske perspektiv var de grænsedragninger *ikke*

meningsfyldte og objektive. Det gav for dem ingen mening, at f.eks. Mo-saisk Trossamfund var anerkendt ved kongelig resolution, mens islamiske trossamfund ikke var det. Konsekvensen var et tab af legitimitet og tab af autoritet for den administrative praksis med den risiko at ægteskabernes civile gyldighed ikke spillede den store rolle i muslimske miljøer.

Den godkendelsespraksis, som afskaffes med den nye lov, har i forhold til muslimske organisationer og islamiske trossamfund været medvirken-de til at skabe og udbygge forskelle i det religionsorganisatoriske landskab og har i muslimernes øjne virket illegitim, arbitrær og kunstig. Denne godkendelsespraksis har tilstræbt objektivitet og upartiskhed baseret på et videnskabeligt kvalificeret Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund, som med politisk mandat forvalter en administrativ praksis. I kontrast hertil står de islamiske trossamfunds intuitive selvforståelse af, hvad det vil sige at være et trossamfund. Dog var muslimernes bidrag til systemet vigtig at understrege. Den for muslimerne arbitrære sondring, som lå i godken-delsessystemets rangdeling og nægtelse af anerkendelse, var en symbolsk magt, som kun eksisterede fordi mange muslimske organisationer og isla-miske trossamfund fortsat blev ved med at se godkendelsen som attraktiv og underlægge sig godkendelsens magt.

## Den nye lov om trossamfund uden for folkekirken

Loven om trossamfund uden for folkekirken, der trådte i kraft 1. januar 2018, opløfter den administrative praksis, der har eksisteret i de sidste par årtier, til lov. Samtidig sigter loven til at opfylde løftet i grundlovens § 67. Loven er ikke en gavebod, og der er nu klare, høje forventninger til, hvad det vil sige at være trossamfund i Danmark. En del af loven fortsætter en strammere lovgivningsmæssig ramme for de fra folkekirken afvigende trossamfund. Især truslen om terrorisme og radikalisering har de seneste par år været brugt til at stramme lovgivningen om ytringsfrihed for religi-øse prædikanter og til at begrænse mobilitet for religiøse prædikanter fra udlandet, som også afspejles i loven. Selv om det langt fra er alt i loven, der reflekterer de religiøse samfunds behov og ønsker, er lovgivningen nu klar og eksplicit og korrigerer en juridisk mangel, der har eksisteret i 168 år.

På mindst tre måder er loven positiv set fra de islamiske trossamfunds synspunkt.

For det første vil de godkendte islamiske trossamfund under den nye ordning nu være anerkendt. Som beskrevet har muslimer i de sidste halvtreds år arbejdet for eksplicit anerkendelse og har stået i en symbolsk svagere position i forhold til både folkekirken og de elleve anerkendte trossamfund i Danmark. Loven bruger et fælles sprog om “anerkendte trossamfund” og fjerner den tidligere sondring mellem det at være et trossamfund anerkendt ved kongelig resolution i modsætning til blot godkendt. Som Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse bemærker, så “synes vi, at det psykologisk set er udmærket, at sådan en forskel forsvinder” (Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse 2016).

For det andet så er det interessant for de islamiske trossamfund, der ikke er anerkendt, at formuleringen om ‘gudsdyrkelse som hovedformål’ ikke er en del af loven, men erstattes af definitionen i § 1, som lyder, “Ved trossamfund forstås i denne lov et fællesskab, hvis medlemmer samles om en tro på magter, som står over mennesker og naturlove, efter udformede læresætninger og ritualer.” Hvis det er rigtigt forstået, at kravet om et hovedformål er væk, så bliver det interessant at se, om det nye Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund vil se mildere på kulturpræg, integrationsengagement og demokratiforståelse som del af formålet med et trossamfund. Der er selvfølgelig stadig stor forskel på at være en kulturforening og et trossamfund, og ‘gudsdyrkelse’ er stadig det centrale anliggende under grundlovens § 67, men den nye definition kunne lægge op til en mere inklusiv forståelse af trossamfundenes formål. En sådan forståelse kunne åbne for, at trossamfundenes selvforståelse som mangfoldige institutioner på tværs af religion, kultur og etnicitet med aktivt engagement i samfund også kan anerkendes. Selvom formålet med § 1 i den nye lov er at give en klar formulering af, hvad der forstås ved trossamfund, så kan det i praksis give en uklar situation, hvor trossamfund med bredere formål nu kan anerkendes, hvor de tidligere ikke ville kunne godkendes. I sidste ende kan det betyde en ændring og en revision af tidligere behandlinger af ansøgninger, hvis f.eks. Det Islamiske Trossamfund i Nordjylland, som ikke blev godkendt i 2002, nu genfremsender deres ansøgning.

For det tredje – og måske vigtigst – ligger i lovforankringen forståelsen af klausulen fra grundlovens § 67 om “sædelighed og offentlig orden.” I trossamfundslovens § 3 hedder det derfor, at “Et trossamfund har ret til at udøve sin religion, herunder ved overholdelse af religiøse ritualer og skikke samt religiøs undervisning, såfremt der ikke herved opfordres til eller fore-

tages noget, der strider mod bestemmelser fastsat ved lov eller i medfør af lov.” I forarbejderne til trossamfundsloven begrundes det således: “Ifølge praksis må et trossamfund for at kunne indstilles til godkendelse således ikke lære eller foretage noget, som strider imod sædeligheden, den offentlige orden eller andre vægtige hensyn til samfundet eller til andres rettigheder. Det betyder grundlæggende, at trossamfundets lære og aktiviteter skal overholde gældende lovgivning” (s. 13). Her havde især FN’s særlige rapportør for religions- og trosfrihed, Heiner Bielefeldt, i sin rapport om Danmark fra 2016 udtrykt bekymring over en politiseret og begrænsende tolkning af grundloven:

In order to remain in line with European and international conventions that Denmark has ratified — in particular article 9 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights — article 67 of the Constitution requires a broad interpretation of the scope of protection (i.e. beyond “the worship of God”) and a cautious interpretation of the limitation clause (Bielefeldt 2016, s. 4).

Der er dog også et betydeligt antal stramninger, hvilket generelt peger på øget administrativ kontrol og tilsyn med de anerkendte trossamfund. Som en del af den politiske aftale fra maj 2016 om initiativer rettet mod religiøse prædikanter stiller den nye lov krav om en vis grad af decorum hos bemyndigede forkyndere, om at de skal underskrive en erklæring om at overholde dansk lov og deltage i et obligatorisk kursus om dansk familielov, frihed og demokrati.

Af væsentlig betydning for forståelsen af religions- og trosfrihed i Danmark indfører Kirkeministeriet nu et elektronisk register over trossamfund for at sikre, at de anerkendte samfund overholder reglerne og indsender de nødvendige oplysninger om indgåede ægteskaber og ændringer i struktur, vedtægter og så videre. Ligeledes skal de anerkendte trossamfund hvert år indsende en revideret årsrapport om deres økonomi. Begge dele betyder i praksis en meget tættere kontrol med trossamfundene og stiller større krav til deres arbejdsgange og professionalisme. Derudover har internationale observatører, som f.eks. Heiner Bielefeldt, tidligere advaret imod, at registrering og registre kan være en glidebane hen imod overgreb på religionsfriheden (jf., Vinding 2012, s. 300-302).

Endelig er det nu eksplicit fastslået, at ministeriet kan tilbagekalde anerkendelsen, hvis det anerkendte trossamfund ikke længere overholder forudsætningerne for myndighedens delegation, hvilket som nævnt understreger reciprociteten i anerkendelses-relationen.

### Afsluttende observationer efter den nye trossamfundslov

Loven ændrer ikke i drastisk grad de grundlæggende rammer for trossamfund i Danmark. Samlet set giver loven større klarhed om betingelserne for at blive anerkendt som trossamfund, og på mange måder er der tale om en mere inklusiv og ligeværdig forståelse af trossamfund. Samtidig er loven også en kontrol- og inspektionsmekanisme, der følger en generel tendens til at se, f.eks., islamiske trossamfund som potentielt problematiske. Tilbage står en situation, hvor der – foruden de trossamfund som slet ikke vil i relation til staten – er to forskellige typer af trossamfund i Danmark: dels folkekirken og dens menigheder og dels alle de andre anerkendte trossamfund.

Konkluderende – og med et optimistisk udblik – kan de nye klarere retningslinjer gøre det mere tydeligt, hvordan man som trossamfund kan gøre sig fortjent til samfundets tillid, anerkendelse og økonomiske fordele. Det kan måske være med til at vende den negative tendens, hvor trossamfund politiseres og problematiseres, og i stedet skabe en bredere tryghed. I mange sammenhænge har især diskursen om islam og muslimer i Danmark vist et behov for at genopbygge tilliden mellem samfund og trossamfund. Hvis det nye trossamfundsudvalg, ministeriet og de trossamfund, der er anerkendt eller vil anerkendes, kan bygge et konstruktivt samarbejde inden for den nye lovs rammer, kan det bane vejen for en ny samfundskontrakt med islam og muslimer i Danmark.

### Abstract

This article discusses the ministerial practices and procedures as understood by the Advisory Committee on Religious Denominations from 1998 until recently with a focus on Muslim organisations who seek recognition and approval to perform marriages with civil validity. The analysis

applies a Bourdieuan perspective on the construction and maintenance of fundamental dividers in the religio-organisational field in Denmark and the strict scrutiny to which Muslim organisations are submitted. The questions about the purpose of a religious community, the symbolic capital that was denied and the possibility of recognition rather than approval are discussed against the recent legislative change, which gave a new, coherent law on religious communities in Denmark. While this new law is far from everything religious communities might want in terms of state recognition and support, it might prove a turning point for negative discourse about Muslim communities, if they in turn are able to demonstrate that they are living up to the expectations specified in the new law.

## Litteratur

- Betænkning 1564: En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken.* Betænkning fra Trossamfundsudvalget, Kirkeministeriet, marts 2017.
- Bielefeldt, Heiner. 2016. *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on his mission to Denmark*, A/HRC/34/50/Add.1.
- Bourdieu, Pierre. 1991. *Language and Symbolic Power*, Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1996. *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*, Palo Alto: Stanford University Press.
- Christoffersen, Lisbet. 1998. Ved lov? I: *Ugeskrift for Retsvæsen*. Nr. B, 1998, s. 505-510.
- Dansk Tyrkisk Islamisk Stiftelse, *Høring vedrørende den nye trossamfundslov*. 2016.
- Danske Kirkers Råd. 2013. *Diskussionsoplæg for Danske Kirkers Råds medlemskirker ved deres drøftelse af 'de fra Folkekirken afvigende trossamfunds forhold'* (hentet fra nettet 29. april 2018).
- Folketingets Ombudsmand*. 16. december 1961, fra aktindsigt, Ankestyrelsen, j.nr.: 2012-819-00093.
- Folketingstidende*. 1968-69. Tillæg B, sp. 1927-30.
- Geertz, Armin W. Udvalget vedrørende trossamfund - vejledende retningslinjer og praksis. 2004. I: Christoffersen, L., H. Gammeltoft-Hansen og T. Jørgensen. *Kirkeretsantologi 2004 – dansk kirkeret i europæisk belysning*. København og Århus: Det Teologiske Fakultet, 321-33.



- Geertz, Armin W. 2007. Recognition of Minority Denominations in the Kingdom of Denmark. *Res Cogitans*, no. 4, vol. 2.
- Geertz, Armin W. 2015. Recognition of minority denominations in Denmark: Negotiations in religion, identity and judicial process. I: *Numen*, bind 62, nr. 2-3.
- Heide-Jørgensen, Mogens. 2002. Staten og trossamfundene uden for Folkekirken, *EU-ret og Menneskeret*, nr. 3, juli.
- Honneth, Axel. 2003. *Behovet for anerkendelse*. København: Hans Reitzel Forlag. *Kirkeministeriet*, 15.07.1998, fra aktindsigt, Ankestyrelsen, j.nr.: 2012-819-00093.
- Koch, Bodil. 1961. Svar til Islam i Danmark. Kirkeministeriet 8. juli 1961, fra aktindsigt, Ankestyrelsen, j.nr.: 2012-819-00093.
- Kühle, Lene og Malik Larsen. 2017. *Moskéer i Danmark II: En ny kortlægning af danske moskéer og muslimske bedesteder*. Center for SamtidsReligion, Institut for Kultur og Samfund, Aarhus Universitet.
- L 19 Forslag til lov om trossamfund uden for folkekirken, fremsat den 4. oktober 2017 af kirkeminister Mette Bock, Folketinget 2017.
- Roesen, August. 1976. *Dansk Kirkeret*. 3. udg. København: Den Danske Præsteforening.
- Vejledende retningslinjer*. 2011. Vejledende retningslinjer udarbejdet af Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund, 6. rev. udgave, den 18. august 2011 (hentet fra nettet 29. april 2013).
- Vejrup Nielsen, Marie, og Kühle, Lene. 2017. Introduktion: Nyt om Religion i Danmark i dag, *Religion i Danmark 2017*, Årg. 9, nr. 1.
- Vinding, Niels Valdemar. 2012. De fra folkekirken afvigende trossamfund. I: Christoffersen, Iversen, Kærgaard og Warburg. *Fremtidens Danske Religionsmodel*, København, Forlaget Anis.
- Vinding, Niels Valdemar, 2013. *Muslim Positions in the Religio-Organisational Fields of Denmark, Germany and England*. Publikationer fra Det Teologiske Fakultet, nr. 42, Københavns Universitet.
- Warburg, Margit. 1996. Lige ret for Loke såvel som for Thor? Religionsbegreber og retspraksis i forbindelse med religioner uden for Folkekirke. I: *Chaos*, vol. 26.
- Zahle, Henrik. 2003. *Dansk Forfatningsret*, 3. udgave, DJØF Forlag.



### 1.3 Menneskeretlige og politisk- filosofiske refleksjoner om trossamfundsloven



# Internationale menneskerettighedsstandarder og de danske regler

## Bekymring, lettelse og lidt mere bekymring

*Eva Maria Lassen*<sup>1</sup>

“De fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov” (grundlovens § 69). Set fra et menneskeretligt perspektiv har det været kilde til nogen bekymring, at der i størstedelen af grundlovens historie ikke blev taget tiltag til at få denne løfteparagraf realiseret, fordi dette havde visse u hensigtsmæssige konsekvenser. Omvendt har også tanken om, at der rent faktisk engang ville komme en lov, der regulerede trossamfundene uden for folkekirken, kunnet vække bekymring på grund af risikoen for, at en sådan lov ville medføre, måske unødvendige, begrænsninger i menneskerettighederne, især religionsfriheden.

I denne artikel vil jeg ud fra et menneskeretligt perspektiv se på den “Lov om trossamfund uden for folkekirken”, der endelig kom. Først vil jeg diskutere de menneskeretlige problemstillinger, der kan være knyttet til den danske model med en folkekirke, der indtager en særstilling i forhold til andre trossamfund, og jeg vil diskutere, hvorvidt en trossamfundslov fra et menneskeretligt synspunkt gør den danske model mere levedygtig i det 21. århundrede. Dette spørgsmål vil jeg uddybe ved først at diskutere centrale kriterier for anerkendelse af trossamfund, som de er fastsat i den nye lov. Dernæst vil jeg undersøge et punkt i trossamfundsloven, der ikke

---

1. Forfatteren vil gerne takke juridisk rådgiver Kholoud Ibrahim og specialkonsulent, cand.jur. Marya Akhtar Luckow, Institut for Menneskerettigheder, for værdifulde kommentarer til dele af artiklen.

fuldt ud følger de internationale menneskerettigheder, nemlig børns religionsfrihed. Endelig vil jeg se på regulering af livssynsamfund m.v., der er omfattet af tros- og religionsfriheden i de internationale menneskeretsstandarder, men ikke er omfattet af trossamfundsloven.

Grundloven samt Den Europæiske Menneskeretskonvention og Danmarks andre internationale forpligtelser udgør rammen for de menneskeretlige betragtninger. Endvidere vil jeg inddrage “Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on his mission to Denmark”, udarbejdet af FN’s specialrapportør for tros- og religionsfrihed, Heiner Bielefeldt (Bielefeldt 2017). Rapporten, der blev til på baggrund af Bielefeldts officielle “landebesøg” i Danmark i marts 2016, indeholder en række anbefalinger til Danmark og blev forelagt og behandlet i FN’s Menneskeretsråd i februar og marts 2017. Landebesøget hører til i kategorien af FN-mekanismer, der har til hensigt at støtte staterne i at leve op til de internationale menneskerettighedskonventioner. Rapporten har karakter af en “Soft law”-retskilde. Det vil sige, at dens anbefalinger ikke er retligt bindende for Danmark, men at Danmark, som har tiltrådt de internationale menneskeretskonventioner, skal tage dem til efterretning og reflektere over deres indhold. Under sit besøg mødtes Bielefeldt med ministre, folketingspolitikere og lokale myndigheder samt en række repræsentanter for trossamfund og andre livsanskuelser, forskere, Institut for Menneskerettigheder og NGO’er med henblik på at få et nuanceret billede af religionsfrihedens tilstand i Danmark. Hans observationer udtaget af disse møder – der fandt sted, mens Trossamfundsudvalget var i gang med udarbejdelsen af et forslag til en trossamfundslov – er på væsentlige punkter relevante i forhold til den nye lov.

### Den danske model før den nye trossamfundslov

Ifølge grundloven indtager folkekirken en særstilling i det danske samfund. Ved uændret at holde fast i denne tilstand fremstår Danmark som usædvanlig i det moderne vesteuropæiske landskab. Selv om et sammenfald af religion og stat i visse tilfælde får det internationale samfunds (og for eksempel EU’s) advarselsslamper til at lyse, bl.a. på grund af den fare for undertrykkelse af religiøse minoriteter, som dette sammenfald kan anvendes som udgangspunkt for (Bielefeldt, Ghana, Wiener 2016: 337-

359; Lassen 2016: 167-170), er der dog rent menneskeretligt i princippet ikke noget, der forhindrer den danske model. I overensstemmelse hermed fastslår også Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, at unionen respekterer den status, som kirker og religiøse sammenslutninger eller samfund har i medlemsstaterne i henhold til national lovgivning (artikel 17).

På den baggrund kan det måske overraske, at Specialrapportøren for tros- og religionsfrihed anbefalede Danmark at overveje folkekirkens særstilling i det danske samfund og at løsne båndet mellem stat og kirke (Bielefeldt 2017: afsnit 75g).<sup>2</sup>

Imidlertid er det interessant at se på en væsentlig del af baggrunden for hans anbefaling: Under sit besøg konstaterede han, at mange blandt religiøse minoriteter og andre grupper og individer, der ikke tilhører folkekirken, oplever, at de på forskellig vis ikke er fuldt inkluderede i det danske samfund. Et dominerende træk i hans rapport er således, at Danmark bør gøre en indsats for at udvikle en mere inkluderende forståelse af dansk identitet og et mere inkluderende samfund, hvor medlemmer af forskellige trossamfund – og også medlemmer af livssynssamfund, ateister m.v. – på lige fod føler sig som en del af samfundet (se især Bielefeldt 2017: afsnit 69-74). Det er i den kontekst, at anbefalingen vedrørende en ændring af den danske model, der fremhæver ét trossamfund fremfor de andre, bl.a. skal ses.

Lad os se nærmere på, om den manglende realisering af “løfteparagrafen” indtil 2018 kan have haft betydning for den opfattelse af mangel på inklusion, som Bielefeldt beskriver. I perioden fra grundlovens tilblivelse i 1849 til 2018 havde lovgivning og anden regulering af trossamfund uden for folkekirken en ad hoc-karakter. Med startpunkt i ægteskabsloven af 1971 var trossamfundene opdelt i anerkendte og godkendte trossamfund, og der var forskel i de to kategoriers pligter og rettigheder, ikke mindst i forhold til reglerne omkring vielsesbemyndigelse. Dette kunne give en – utilsigtet – fornemmelse af, at der var et A- og B-hold blandt trossam-

---

2. Denne anbefaling faldt altovervejende ikke i god jord hos danske jurister og politikere – man kan endog sige, at den faldt til jorden. En af de få juridiske eksperter, der indgående har analyseret Bielefeldts rapport, er Lisbet Christoffersen, der på visse punkter kritiserer Bielefeldts syn på den danske model, herunder hans opfattelse af folkekirken som en ramme for indre tro snarere end religiøs praksis. Christoffersen 2018: 16.

fund uden for folkekirken, med altovervejende gamle kristne trossamfund på det første hold. Denne tilstand blev mere tydelig, efterhånden som det religiøse landskab radikalt ændrede sig i de sidste årtier af det 20. århundrede, hvor Danmark blev mere og mere religiøst mangfoldigt og trossamfundene mere og mere talrige. I forhold til statens regulering af trossamfundene blev denne regulering flyttet rundt mellem forskellige ministerier og styrelser. Denne lidt ad hoc-relation mellem trossamfundene og myndighederne kunne give indtrykket af, at trossamfundene uden for folkekirken ikke udgjorde en så permanent del af det danske samfund, at en fokuseret regulering var relevant og ønskelig.

Danmark manglede en trossamfundslov. En sammenhængende regulering af trossamfund uden for folkekirken, der kunne danne rammen for at fremme trossamfundenes velfungerende virke i det danske samfund, hvilket igen ville kunne bidrage til, at alle danskere uanset religiøst tilhørsforhold kan se sig som en integreret del af samfundet.

### Den danske model i samspil med den nye trossamfundslov: normalisering og inklusion

Ud fra ovenstående tankegang kan den nye trossamfundslov ses som udtryk for, at det danske samfund anerkender den mangfoldige religiøse demografi, der præger Danmark i dag. Den kan ses som et udtryk for, at denne mangfoldighed ikke er afvigende, men en normalitet. Fordi Trossamfundsloven på den måde normaliserer forholdene for trossamfundene uden for folkekirken og derved fremmer ideen om, at disse trossamfund (og deres medlemmer) er en veletableret og inkluderet del af det danske samfund, bidrager loven til den danske models levedygtighed i det 21. århundrede.

Imidlertid vil validiteten af en sådan positiv fortolkning af en trossamfundslov afhænge af indholdet af loven, om denne er inkluderende og ikke unødigt begrænsende for trossamfundenes virke. I det følgende vil jeg se nærmere på nogle af kriterierne for at opnå anerkendelse som trossamfund ifølge loven. Indledningsvis må det fremhæves, at det fra et inklusionsperspektiv – som Bielefeldt efterlyser – er positivt, at loven ikke skelner mellem anerkendte og godkendte trossamfund, men kun opererer med



én kategori, der reguleres efter fælles regler og med fælles rettigheder og pligter.

### Kriterier for anerkendelse

Forud for den nye lov var der blandt nogle af trossamfundene en bekymring for,<sup>3</sup> om de kunne risikere at få frataget deres status som godkendt eller anerkendt trossamfund, fordi betingelserne for at opnå anerkendelse som trossamfund ville omfatte krav til trossamfundenes organisatoriske forhold samt formål og adfærd, som nogle af de “gamle” anerkendte og godkendte trossamfund ikke kunne opfylde. I den forbindelse bør det nævnes, at en fratagelse af trossamfunds anerkendelse og deraf følgende rettigheder vil kunne udgøre et indgreb i beskyttede rettigheder,<sup>4</sup> omend der bør være en reel mulighed for tilbagekaldelse af anerkendelse af trossamfund.

Ovenstående bekymring blev aktuel, da et flertal i Trossamfundsudvalget foreslog, at et trossamfund, for at opnå anerkendelse, skulle være “organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligebehandling, herunder ligestilling mellem kønnene” (udkastets § 7, stk. 1, nr. 3. Se Forslag til Lov om trossamfund uden for folkekirken. Bemærkninger til lovforslaget, 2.3.2). Imidlertid udgik denne bestemmelse af det fremlagte lovforslag, hvorfor allerede anerkendte og godkendte trossamfund umiddelbart kunne blive anerkendt ifølge den nye lov.

Af Trossamfundsloven fremgår det, at:

Et trossamfund har ret til at udøve sin religion, herunder ved overholdelse af religiøse ritualer og skikke samt religiøs undervisning, såfremt der ikke herved opfordres til eller foretages noget, der strider mod bestemmelser fastsat ved lov eller i medfør af lov (Kapitel 2, § 3).

3. Som udtrykt til bl.a. Specialrapportøren for Religionsfrihed, hvilket resulterede i en anbefaling; se Bielefeldt 2017: afsnit 75g).

4. Se for eksempel EMD, Magyar Keresztény Mennonita Egyház m.fl. mod Ungarn, dom af 8. april 2014, appl.nr. 70945/11, 23611/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 og 56581/12.

Denne begrænsning, der gentages i kapitel 3, § 7, stk. 2, vedrørende betingelserne for anerkendelse, kan fremstå som meget vidtgående. Læses imidlertid forarbejderne til loven, fremgår det, at:

Den anvendte formulering, "... ikke herved opfordres til eller foretages noget, der strider mod bestemmelser fastsat ved lov eller i medførf af lov" svarer efter [Trossamfunds]udvalgets opfattelse til grundlovens § 67 retlige ramme, således som den nu fortolkes og i en mere nutidig sprogdragt. Bestemmelsen skal således også, som det er tilfældet for grundlovens § 67, fortolkes i lyset af blandt andet væsentlighedskriterier og proportionalitetsprincipper (Forslag til Lov om trossamfund uden for folkekirken. Bemærkninger til lovforslaget, 2.2.2).

Det kunne have været hensigtsmæssigt, hvis man i selve loven havde benyttet ordlyden i grundlovens § 67 "dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden", idet denne ordlyd angiver, hvilke områder begrænsningerne angår. Hvis en nutidig fortolkning og et nutidigt sprogbrug tilstræbtes, kunne med fordel have være anvendt sprogbrugen fra Den Europæiske Menneskeretskonvention, artikel 9, stk. 2, der i et mere moderne sprogbrug formulerer mulige begrænsninger i religionsfriheden:

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.<sup>5</sup>

---

5. Jf. "Grf § 67 og EMRK artikel 9 formulerer adgangen til at begrænse den fri religionsudøvelse forskelligt. Det må dog antages, at bestemmelserne i store træk stiller samme krav til retfærdiggørelse af begrænsninger i religionsudøvelsen." Elo Rytter 2016: 245.

## Børns religionsfrihed og trossamfundsloven

Med den nye trossamfundslov er børns religionsfrihed i forhold til trossamfund uden for folkekirken mere indskrænket end børns religionsfrihed i forhold til folkekirken.

Inden for folkekirken har det siden 1922 været forældrene, der indtil barnet er fyldt 15 år beslutter, om barnet skal indmeldes i eller udmeldes af folkekirken. Når barnet er fyldt 15 år, kræver optagelse i eller udmeldelse af folkekirken, at barnet samtykker (Lovbekendtgørelse nr. 622 af 19. juni 2012).

Heroverfor giver Trossamfundsloven forældre mulighed for at melde børn ind i eller ud af trossamfund uden for folkekirken uden barnets samtykke, indtil barnet fylder 18 år. Således følger det af bemærkningerne til lovforslaget, at det skal fremgå af trossamfundenes vedtægter om ind- og udmeldelse, at beslutninger, der vedrører børn, træffes af "forældremyndighedens indehavere", som denne er fastslået i forældreansvarsloven (Forslag til Lov om trossamfund uden for folkekirken. Bemærkninger til lovforslaget, 2.3.1).

Ifølge forældreansvarsloven træffer forældrene beslutninger om barnets personlige forhold, og der skal tages hensyn til barnets egne synspunkter alt efter dets alder og modenhed. Denne regel afspejler FN's Børnekonvention fra 1989, ifølge hvilken barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Forældreansvarsloven tager ikke specifik stilling til barnets religionsfrihed. Det gør derimod artikel 14 i Børnekonventionen, som sikrer barnets ret til religionsfrihed.<sup>6</sup> I forhold til samspillet mellem forældrene og barnet følger det blandt andet af konventionen, at barnet i spørgsmål, der relaterer sig til udøvelsen af religionsfrihed, får medbestemmelse i en grad, der svarer til dets modenhed. Børnekonventionen indeholder ikke konkrete alderskriterier for barnets individuelle religionsfrihed.

Det er selvsagt et menneskeretligt problem at forskelsbehandle børn på baggrund af deres religiøse tilhørsforhold. Et barn, der for eksempel er medlem af den katolske kirke, bør ikke have mindre ret til medbestemmelse end et barn, der er medlem af folkekirken. Som et minimum burde folkekirkens bestemmelser derfor overføres til trossamfund uden for fol-

---

6. Se her Institut for Menneskerettigheder 2017b: 3-4.

kekirken, hvorefter alle børn, fra de fylder 15 år, skal give deres samtykke til beslutninger om ind- og udmeldelse af trossamfund.

Men måske skulle politikerne, i dialog med folkekirken og de øvrige trossamfund, overveje at tage skridtet videre og benytte lejligheden til at tage både reglerne for folkekirken og for de øvrige trossamfund op til fornyet diskussion – i lyset af det 21. århundredes, herunder det danske samfunds, syn på barnet og i lyset af de internationale menneskerettigheder. I den forbindelse vil det være interessant at se på nogle af de lande, vi ofte sammenligner os med, og hvor der er indført en religiøs myndighedsalder. Den religiøse myndighedsalder betyder, at barnet efter en nærmere fastsat alder ikke behøver forældrenes samtykke i valg af religion og trosretning (Bielefeldt, Ghanea, Wiener 2016: 436-438). I Norge er den religiøse myndighedsalder 15 år for alle børn; for børn uden for den norske kirke gælder desuden, at barnet skal høres i spørgsmålet om ind- og udmeldelse af trossamfund, fra det er 12 år.<sup>7</sup>

### Livssynssamfund og de internationale standarder for tros- og religionsfriheden

Trossamfundsloven er udformet med hjemmel i grundlovens § 69 og giver mulighed for, at en bred vifte af trossamfund kan opnå anerkendelse. Loven omfatter ikke de livssynssamfund m.v., der kommer ind under tros- og religionsfriheden ifølge de internationale menneskeretsstandarder.

Heiner Bielefeldt understregede i sin rapport vigtigheden af at fortolke tros- og religionsfriheden ikke kun i forhold til den danske grundlov, men også i forhold til europæiske og internationale menneskerettighedsstandarder:

Both the European Court of Human Rights and the UN Human Rights Committee in charge of monitoring the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) have developed a jurisdic-

---

7. For de norske forhold, se Lov om trdomssamfunn og ymist anna, §§ 3 og 6. For andre europæiske eksempler, samt en diskussion af hvorvidt en fastsat aldersgrænse er uhensigtsmæssig i forhold til de hensyn, der ligger til grund for Børnekonventionens bestemmelser om “barnets gradvise udvikling”, se Bielefeldt, Ghanea, Wiener 2016: 436-438.

tion that understands freedom of religion or belief more broadly. According to the Human Rights Committee, Article 18 of the ICCPR protects “theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief” [...]. In other words, freedom of religion or belief covers the whole range of identity-shaping convictions and conviction-based practices, beyond traditional forms of monotheistic faith and worship. For Article 67 of the Constitution to remain in keeping with the meanwhile established understanding of European and international human rights law, it should be interpreted in a broad and inclusive way (Bielefeldt 2017: afsnit 44).

I overensstemmelse hermed indeholdt Bielefeldts rapport en anbefaling, der rettede sig specifikt til den trossamfundslov, der var under udfærdigelse:

The new criteria currently being elaborated should also allow the acknowledgment of life-stance organizations that are not based on a belief in God or a transcendent power (Bielefeldt 2017: afsnit 75j).

Imidlertid er livssynssamfund ikke omfattet af den danske trossamfundslov – og var ikke en del af det kommissorium, som Trossamfundsudvalget arbejdede ud fra. Og netop det forhold, at lovforslaget ikke omfatter livssynssamfund, gav anledning til debat i Folketinget og Kirkeudvalget i forbindelse med lovforslagets fremsættelse. Det blev således diskuteret, om lovreguleringen burde omfatte ikke-religiøse livssynssamfund i lyset af internationale menneskerettigheder.<sup>8</sup> Dette blev ikke tilfældet. Fra et menneskeretligt synspunkt er det derfor ønskeligt, at Folketinget inden for rammerne af Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 9 overvejer at udforme en anden lov, der retter sig mod livssynssamfund m.v. Til sammenligning kan nævnes, at i Norge understøttes alle trossamfund og livssynssamfund ifølge grundloven på lige fod (§ 16).

---

8. Se ændringsforslag til lovforslaget, ifølge hvilket loven ville blive til Lov om trossamfund uden for folkekirken og om livssynssamfund. Betænkning over Forslag til lov om trossamfund uden for folkekirken. Afgivet af Kirkeudvalget 29. november 2017. Ændringsforslag 1.

## Konklusion

Den tilstand af bekymret utålmodighed over, at grundlovens løfteparagraf om "afvigende" trossamfund i over 160 år ikke syntes nogensinde at skulle blive til noget, gik over i spænding, da arbejdet med at realisere loven gik i gang. Den lov, der er kommet, har udløst spændingen, og de menneskeretlige bekymringer har kunnet blive erstattet af lettelse, omend ikke aldeles ublandet. Loven fremstår altovervejende som en velafbalanceret og inkluderende lov, der kan danne klar og sammenhængende regulering af trossamfund uden for folkekirken. Som sådan kan den blive et positivt skridt henimod at fremme trossamfundenes velfungerende virke i Danmark og hermed støtte den indsats for at fremme bl.a. inklusion af religiøse minoriteter, som FN's Specialrapportør for tros- og religionsfrihed, Heiner Bielefeldt, anbefalede Danmark. I en tid, hvor religionsfriheden i stigende grad bliver indsnævret, bliver det interessant at se, hvorledes den nye lov bliver håndhævet.

## Abstract

The article looks, from a human rights perspective, at the Act on faith communities outside the National Evangelical Lutheran Church, the Folkekirke, adopted by Parliament in December 2017. From this perspective, the Act is an overall well-balanced and inclusive law, which provides a coherent framework for the regulation of faith communities outside the Folkekirke, and has avoided those potential pitfalls that caused concern among some faith communities prior to formulation of the Act. It is argued that the Act can prove to be a positive step towards the advancement of well-functioning faith communities in Denmark, normalising the diversity of the religious landscape of Denmark in the 21<sup>st</sup> century. In this way, the Act can also support efforts to strengthen the inclusion of religious minorities in Danish society, as put forward by Heiner Bielefeldt, the UN Special Rapporteur on freedom of religion or belief, in connection with his country visit to Denmark in 2016. One flaw of the new Act concerns freedom of religion of children vis-à-vis faith communities outside the Folkekirke, which is more limited than the freedom of religion of children vis-à-vis the Folkekirke, as far as the child's right to participate in deciding

on his or her membership of a given community is concerned. In addition, the new Act does not include life-stance associations covered by freedom of religion or belief in international human rights law. It is recommended that Denmark seek to rectify this by adopting an act that targets groups and communities that do not constitute faith communities but are covered by freedom of religion or belief according to international standards.

## Litteratur

- Bielefeldt, Heiner; Ghana, Nazila; Wiener, Michael. 2016. *Freedom of Religion or Belief. An International Law Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Bielefeldt, Heiner. 2017. *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on his mission to Denmark*.
- Christoffersen, Lisbet. 2018. Der er fuld religionsfrihed i Danmark, men... I: *Dansk Kirketidende*, 170, 02/18, side 12-18.
- Institut for Menneskerettigheder. 2017a. *Høring over betænkning om en samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken (Betænkning 1564/2017)*. 5. maj 2017. København.
- Institut for Menneskerettigheder. 2017b. *Høring over udkast til lov om trossamfund uden for folkekirken*. 22. august 2017. København.
- Institut for Menneskerettigheder. 2016. Midtvejshøring over oplæg til trossamfundslov, 30. september 2016. København.
- Lassen, Eva Maria og Ibrahim, Kholoud. 2017. Lige religionsfrihed til alle børn. I: *Kristeligt Dagblad*, 13. november 2017.
- Lassen, Eva Maria. 2016. The EU and Religious Minorities under Pressure. I: *The European Yearbook on Human Rights*, 159-172.
- Rytter, Jens Elo. 2016. *Individets grundlæggende rettigheder*. København: Karnov Group Denmark A/S. 2. udgave.
- L 19 Forslag til lov om trossamfund uden for folkekirken.





# Politisk-filosofisk analyse af trossamfundenes forhold til den danske stat

*Sune Løgaard*

## Indledning: Politisk filosofi og religion

Spørgsmålet om, hvilket forhold trossamfundene uden for folkekirken (“de øvrige trossamfund”) bør have til staten, er ikke blot et realpolitisk spørgsmål om, hvilken ordening der *faktisk* kan opnås enighed om givet de eksisterende magtforhold. Det er heller ikke et spørgsmål om positiv ret eller forvaltningsmæssig praksis, da spørgsmålet jo netop er, hvordan loven *bør* være, eller om praksis *bør* ændres. Det er derimod et *normativt* spørgsmål, som på grund af de forskellige interessebaserede perspektiver må diskuteres ud fra nogle principielle *politiske* synspunkter, der kan udgøre gode begrundelser for alle parter, ligegyldigt hvad deres bestemte interesse eller rolle i forhold til spørgsmålet er (Rawls 1996).

I det følgende skitserer jeg nogle overordnede principielle perspektiver på forholdet mellem trossamfund og stat med udgangspunkt i diskussionerne af forholdet mellem stat og kirke og religion og politik inden for politisk filosofi. Disse spørgsmål er underspørgsmål af det mere generelle spørgsmål om forholdet mellem religion og politik. Stat og trossamfund er bestemte slags *institutioner*, og nærværende spørgsmål handler om, hvad det institutionelle forhold bør være imellem disse. Staten er en institution, der grundlæggende er defineret ved at opretholde et retssystem inden for et territorium (Morris 1998). Staten regulerer samfundet gennem lovgivning, som den efterfølgende afgør anvendelsen af og håndhæver.

Trossamfund er i nærværende diskussion ikke blot en generel sociologisk betegnelse for en hvilken som helst gruppe, der samles om noget religiøst, men betegner nogle bestemte organisationer (Det Rådgivende Udvalg 2011). Så det institutionelle spørgsmål handler altså om, hvorledes staten bør regulere bestemte organisationer ved hjælp af lovgivning. Dette er et mere specifikt spørgsmål end visse andre spørgsmål om religion og politik, da det ikke er alle former for politik, der handler om statslig lovgivning, og religion kan optræde i andre former end som religiøse organisationer.

Den moderne vestlige politiske filosofi tog netop udgangspunkt i spørgsmål om forholdet mellem religion og politik og mellem stat og kirke, der var dominerende i Europa efter reformationen og under den moderne stats fremvækst i 1600-tallet. Thomas Hobbes slog tonen an for den såkaldte "store adskillelse" (Lilla 2008), dvs. ideen om politik som noget, der grundlæggende handler om noget andet end religion og må diskuteres på andre præmisser. Forskellige varianter af dette adskillelæssynspunkt blev efterfølgende artikuleret af liberalismens faderskikkelser, f.eks. i John Lockes brev om tolerance (2003 [1689]), hvor statsmagten antages at have andre opgaver end at sørge for sjælenes frelse, som den i øvrigt ikke kan påvirke.

På denne baggrund har den moderne vestlige politiske filosofi taget for givet, at forholdet mellem religion og politik og mellem stat og kirke er forhold mellem *forskellige* størrelser, der derfor skal holdes *adskilt*. Modsat såkaldt "politisk teologi", dvs. en tilgang til politik, der slet ikke opererer med en adskillelse af religion og politik som separate sfærer (Lilla 2008), er religion og politik forskellige typer diskurser om forskellige spørgsmål. Tilsvarende er stater og kirker forskellige slags institutioner med forskellige opgaver. Denne adskillelæsestakegang betegnes nogle gange som *se-kularisme*, dvs. det synspunkt at religion og politik og stat og kirke bør holdes adskilt. Spørgsmålet er dog, hvad dette nærmere bestemt betyder. Man kan tale om adskillelse i forskellige betydninger og i forskellige henseender (Laborde 2017). Adskillelse kan betyde, at staten ikke må tvinge borgerne til at gå i kirke, som under enevælden. Men dette betyder ikke nødvendigvis, at staten ikke må lovgive på nogen måder, der regulerer eller påvirker trossamfund. Adskillelse er ikke nødvendigvis et enten-eller-spørgsmål, men kan være et gradsspørgsmål. Den politisk-filosofiske diskussion om forholdet mellem stat og kirke og mellem religion og politik mere generelt har derfor taget form af diskussioner om, i hvilke hense-

ender og betydninger disse bør adskilles, og især hvad argumenterne for at kræve en bestemt slags adskillelse er.

I det følgende vil jeg skitsere nogle af de vigtigste former, denne adskillelsesdiskussion har taget inden for politik filosofi, nemlig spørgsmål om religionsfrihed, religionslighed og religionsneutralitet. Jeg vil sætte disse perspektiver i forhold til Lov om trossamfund uden for folkekirken fra 2017 med henblik på at diskutere, hvad fremtrædende argumenter for adskillelse indebærer for vurderingen af denne lov og det forhold mellem stat og trossamfund, den er udtryk for.

### Politisk-filosofiske perspektiver på det institutionelle spørgsmål

Som nævnt kan man ikke tale om adskillelse uden at præcisere, hvilken slags adskillelse man har i tankerne og i hvilke henseender. Inden for politisk filosofi er ambitionen desuden at formulere teoretiske synspunkter om dette, der leverer principielle begrundelser for at kræve en bestemt slags adskillelse frem for en anden. I takt med at der i de seneste årtier er kommet stigende fokus på spørgsmål om religion og politik, har politiske filosoffer derfor formuleret teorier om forholdet mellem religion og politik. Flere af disse har diskuteret det institutionelle spørgsmål. Mange af de fremtrædende forslag i denne debat diskuterer forholdet mellem stat og religion ud fra stort set de samme perspektiver, selv når filosofferne er uenige om, hvilken politik der er påkrævet. Eksempler på dette er den amerikanske politiske filosof Robert Audi og den canadiske politiske filosof Charles Taylor, der begge er erklæret kristne. Audi har bidraget til den ikke-institutionelle debat om, hvilken rolle religiøse argumenter bør spille i politisk debat (f.eks. i debatter om abort, hvor religiøse begrundelser ofte spiller en stor rolle i en amerikansk kontekst). Audi går her ind for en klar adskillelse, dvs. at man i politiske debatter kun bør støtte synspunkter og politikker, som man har tilstrækkeligt gode ikke-religiøse grunde for, som kunne accepteres af ens medborgere med andre religiøse synspunkter end ens eget (Audi 2000, 2011).

Audi har også udtalt sig om det institutionelle spørgsmål. Han tilslutter sig her den amerikanske forfatnings såkaldte “wall of separation” mellem stat og kirke som formuleret i forfatningens *First Amendment*, der forbyder “establishment of religion”. I forsøget på at give et teoretisk grundlag for

dette synspunkt formulerer Audi tre institutionelle adskillelsesprincipper: Frihedsprincippet kræver, at staten skal tillade praktiseringen af enhver religion (inden for visse grænser). Lighedsprincippet kræver, at staten ikke må foretrække én religion over en anden. Og neutralitetsprincippet kræver, at staten hverken må favorisere eller forfordele religion som sådan, dvs. udøve positiv eller negativ forskelsbehandling af personer eller organisationer blot fordi de er religiøse (Audi 2000: 32-33, 2011: 40-47).

Lighedsprincippet udelukker umiddelbart en traditionel statskirke som f.eks. den danske folkekirke, der er udtryk for forskelsbehandling. Neutralitetsprincippet udelukker desuden, at staten støtter flere forskellige religioner, for selv om dette vil løse problemet med forskelsbehandling mellem religioner, vil det stadig være udtryk for en privilegering af religion som sådan over ikke-religion. Audi kvalificerer dog disse umiddelbare påstande om princippernes implikationer, da han f.eks. ikke anser en statskirke som *Church of England* som et stort problem (Audi 2000: 221), da den øjensynlig ikke underminerer den politiske lighed, som et liberalt demokrati kræver (2000: 33). Så adskillelsesprincipperne må altså forstås som tilladende visse grader af ulighed eller ikke-neutralitet i visse henseender. Spørgsmålet er selvfølgelig *hvilke* – og det må afhænge af den nærmere teoretiske begrundelse for principperne ud fra mere grundlæggende politiske værdier (Læggaard 2013).

Charles Taylor, der i andre henseender er en kritiker både af synspunktet, at religion skal holdes ude af politik og af den fremtrædende form for liberale politiske filosofi, der ofte fremføres som begrundelse for denne slags krav, tilslutter sig et lignende institutionelt perspektiv. Taylor forstår sekularisme ud fra værdier om åndsfrihed og borgernes moralske lighed, der kræver adskillelse af stat og kirke, og at staten er religiøst neutral (Macclure & Taylor 2011: 20). Men lige som hos Audi gælder den krævede adskillelse og neutralitet kun i visse henseender. Taylor mener f.eks., at den danske folkekirkeordning er en meget begrænset form for statskirke, der kan anskues som en måde at implementere de grundlæggende værdier om åndsfrihed og lighed på (2011: 26).

## Regulering af trossamfundene i et religionsfrihedsperspektiv

Religionsfrihed er en form for adskillelse af religion og politik, for så vidt at religionsfrihed betegner, at staten simpelthen undlader at blande sig i visse religiøse spørgsmål. Spørgsmålet er selvfølgelig, hvad den relevante form for frihed er. Spørgsmålet har flere dele. For det første er spørgsmålet, hvad frihedens *genstand* er. Hvis der skal være tale om en klassisk negativ form for frihed, dvs. frihed fra statens indgriben, så er spørgsmålet, hvilke aktiviteter staten skal undlade at gribe ind i, og hvordan disse afgrænses. Dette er vigtigt, da der kun er grund til at rejse et særligt frihedsspørgsmål i forhold til statens regulering af trossamfund, hvis der er et *særligt* hensyn at tage her, der kræver en *mere udstrakt* grad af tilbageholdenhed fra staten end i al almindelighed. Så det er afgørende at kunne præcisere og begrunde, i hvilke henseender staten skal være særlig tilbageholdende, og hvorfor disse kræver særlig beskyttelse.

Spørgsmålet om religionsfrihedens genstand, dvs. hvad staten skal afholde sig fra at blande sig i, diskuteres nogle gange ud fra forestillingen om et skel mellem trossamfunds "indre anliggender" og "ydre anliggender". Hvis skellet forstås som et spørgsmål om, hvilke forhold staten må regulere, og hvilke den skal blande sig uden om, er det afgørende, hvad der tæller som "indre" og "ydre" anliggender. Det er langt fra klart. I forhold til folkekirken betegner "indre anliggender" ritualer, gudstjenesteordningen, bibeloversættelse, salmebog samt de specifikt gejstlige dele af præsternes embedsførelse i form af forkyndelse og forvaltning af sakramenterne (Betænkning 1544/2014: 49). De indre anliggender er altså de forhold ved kirken, der har et direkte og specifikt religiøst indhold. Ud fra en adskillesteankegang er det netop disse forhold, staten burde undlade at regulere. Sådan har det i forhold til folkekirken bare ikke været hidtil, da kirkeministeren har reguleret disse forhold gennem kongelige anordninger eller resolutioner. Skellet har traditionelt set ikke noget grundlag i gældende ret (Betænkning 1544/2014: 49), der ikke begrænser Folketingets kompetence til at lovgive om de såkaldte indre anliggender. Skellet er i stedet udtryk for en sædvane for, at regering og Folketing traditionelt har været tilbageholdende med at gribe ind i disse henseender, f.eks. om liturgiske spørgsmål (Betænkning 1544/2014: 50-51, 217).

Skellet mellem indre og ydre anliggender kan således ikke danne grundlag for den filosofiske diskussion om, hvilke forhold staten må regulere.

Skellet er tvært imod afhængigt af, at der allerede er et svar på dette spørgsmål – så “indre anliggender” betegner simpelthen det, staten ikke bør regulere, men fortæller ikke, hvad dette er. Hvis man som Hans Gameltoft-Hansen afgrænser de indre anliggender således, at “det værnede område i grundlovens § 67” betegnes “som trossamfundenes ‘indre anliggender’” (Betænkning 1544/2014: 220), så kan man ikke samtidig bruge “indre anliggender” til at bestemme, hvad religionsfriheden beskytter.

Så der er altså brug for uafhængige argumenter for, hvad staten bør afholde sig fra at regulere. Disse argumenter vil så resultere i en bestemt forståelse af “indre anliggender”.

En mulighed her er at tage udgangspunkt i et uafhængigt kriterium for, hvad der tæller som specifikt religiøse aktiviteter, og så begrænse religionsfrihedens beskyttelse til at gælde disse. Problemet er her, at der så er brug for et rimeligt klart kriterium for, hvad der gør en aktivitet “religiøs”, som det formentligt både er svært at opnå enighed om og at give en god begrundelse for. Det religiøse er simpelthen en både omstridt og vag kategori (Laborde 2017). Så det vil være at foretrække, både af praktiske og principielle grunde, hvis man kunne afklare spørgsmålet om statslig regulering af trossamfund uden at skulle lægge sig endeligt fast på en meget præcis definition af det religiøse.

En mere lovende tilgang er derfor at tage udgangspunkt i de mere konkrete typer statslig regulering, der kunne tænkes at komme på tale, frem for i et helt generelt begreb om det religiøse. Spørgsmålet er altså, om reguleringen af trossamfundenes forhold i trossamfundsloven rejser religionsfrihedsspørgsmål, frem for hvad religionsfriheden beskytter i almindelighed.

Her bør man skelne mellem to slags vurderinger: Et spørgsmål er, om en given regulering vil være *bedre* eller *dårligere* end den hidtidige retstilstand på området; et andet spørgsmål er, om en given regulering er acceptabel eller illegitim i sig selv. Det første er et komparativt og relativt konkret spørgsmål, det andet et absolut og principielt spørgsmål. Selv om en regulering er bedre end den hidtidige praksis i det første perspektiv, kan den være utilladelig i det andet, hvis man f.eks. lægger en forståelse af religionsfriheden til grund, der udelukker enhver statslig indblanding på det givne område.

Set i det konkrete og komparative perspektiv er det langt fra sikkert, at der er et problem med religionsfriheden. Trossamfundsloven omhandler

således blandt andet *anerkendelse* af trossamfund, herunder kriterier for anerkendelse, og de hermed forbundne rettigheder og pligter, f.eks. ret til at forrette vielser med borgerlig retsvirkning. Trossamfundsloven er i visse henseender en forbedring i forhold til tidligere praksis, for så vidt at den blandt andet medfører større klarhed og retssikkerhed omkring anerkendelsesprocessen.

I vurderingen af lovgivning om trossamfund i forhold til religionsfriheden bør man skelne mellem to forståelser af trossamfund. Hvis man fokuserer på trossamfundenes religiøse aktiviteter, er det oplagt at forstå trossamfund som private forsamlings i civilsamfundet. Denne civile forståelse svarer til den amerikanske model for forholdet mellem stat og trossamfund, den såkaldte *denominalisme* (Kymlicka 2009: 327). Inden for denne model er det eneste relevante og legitime hensyn religions- og forsamlingsfriheden, og staten blander sig principielt set slet ikke i trossamfundenes religiøse "indre anliggender".

Denominalisme indfanger dog ikke situationen for trossamfund i Europa i almindelighed eller anerkendte trossamfund i Danmark i særdeleshed. Når trossamfund anerkendes af den danske stat, går de fra at være rent private forsamlings i civilsamfundet til at være delvist offentlige organisationer, der får uddelegeret bestemte former for statslige kompetencer. En repræsentant for et anerkendt trossamfund, der foretager en vielse, foretager således en handling med borgerlig retsvirkning. Derfor er denominalisme en misvisende model at diskutere regulering af trossamfund indenfor, for så vidt at de forhold omkring trossamfundene, der tænkes reguleret, angår deres offentlige funktioner.

Den danske institutionelle virkelighed minder i disse henseender mere om den kontinentaleuropæiske *korporatisme* end den amerikanske denominalisme. I korporatisme har trossamfund en retlig status som "korporationer i offentlig ret", der tildeles offentlige funktioner og har et fast institutionaliseret samarbejde med staten (Ferretti & Moulin-Doos 2011). Den danske model er på sin vis en mellemtung mellem denominalisme og korporatisme, for på den ene side er der en klar forskel mellem folkekirkens og de øvrige trossamfunds officielle status og medfølgende rettigheder og pligter (Læggaard, 2012), men på den anden side er de øvrige trossamfund som sagt i mange tilfælde ikke rene private forsamlings.

I et religionsfrihedsperspektiv betyder dette i praksis, at trossamfund er stillet bedre end folkekirken, der som del af staten ikke er omfattet af religi-

onsfrihedens beskyttelse mod statslig indgriben (Betænkning 1544/2014: 221). Folkekirken kan derfor forstås som et offentligt trossamfund. De anerkendte trossamfund har derimod en mellemposition: De er ikke rent private forsamlinger, som i den civile forståelse, men de har omvendt en uafhængighed fra staten, som folkekirken ikke har. Man kan derfor kalde dem halvoffentlige. Denne til nærværende formål konstruerede kategorisering af trossamfund i offentlige, halvoffentlige og private angår kun spørgsmålet om uddelegering af statslige magtbeføjelser. Kategorierne skal således her ikke sige noget om andre forhold. Typologien minder dog til dels om andre typologier, f.eks. Marie Vejrup Nielsens karakteristik af de nordiske folkekirker som gående mod en "semi-officiel" status (2012).

For så vidt at en statslig regulering angår de forhold omkring trossamfund, der har med deres halvoffentlige funktioner at gøre, f.eks. deres udøvelse af vielsebemyndigelse, eller den organisatoriske struktur der ifølge lovgivningen er en forudsætning for at kunne anerkendes og tildeles en sådan bemyndigelse, så forekommer reguleringen ikke at rejse et religionsfrihedsspørgsmål. En statslig regulering i disse henseender vil være forbundet med tildelingen af officiel status som anerkendt trossamfund, hvilket indebærer en uddelegering af udøvende statsmagt. Så der er her ikke tale om en indskrænkning af religionsfrihed som sådan, men om en tildeling af privilegier til en institution til gengæld for at den lever op til visse betingelser (Betænkning 1564/2017: 29). Spørgsmålet om regulering af anerkendte trossamfund er således ikke et spørgsmål om statslig indgreb i private religiøse forsamlinger.

Dette indebærer i praksis, at trossamfund ikke kan afvise statslig regulering i disse henseender med henvisning til, at den begrænser deres religionsfrihed. Det er så op til trossamfundene selv, om de ønsker statslig anerkendelse og den medfølgende regulering, eller om de ønsker at undgå denne regulering og forblive private forsamlinger uden statslig anerkendelse.

Hertil kunne man indvende, at denne argumentation udelukkende tager udgangspunkt i en *individualistisk* forståelse af religionsfriheden, hvor det kun er enkeltpersoner, der har en ret til at forenes med andre om at dyrke gud efter deres overbevisning. Men i praksis har religionsfriheden også en *kollektiv* dimension, dvs. at religionsfriheden også beskytter de resulterende trossamfund som kollektive størrelser. Indvendingen kunne



være, at religionsfriheden derfor alligevel er på spil i forhold til statens regulering af trossamfund.

Men her er det vigtigt at holde spørgsmålet om religionsfrihedens *subjekt*, altså hvem der er bærer af retten til religionsfrihed, adskilt fra spørgsmålet om religionsfrihedens *objekt*, altså hvad der er genstanden for den frihed, der skal beskyttes. Diskussionen om individualistisk og kollektivistisk religionsfrihed angår spørgsmålet om religionsfrihedens subjekt. Her er spørgsmålet, i hvilken forstand religionsfriheden også har en kollektivistisk dimension (inden for liberal politisk filosofi, der lægger vægten på individets interesser og selvbestemmelse, skal en kollektiv dimension f.eks. kunne begrundes ud fra og være forenelig med den individuelle religionsfrihed). Ovenstående argument om statslig regulering af trossamfund i forbindelse med anerkendelse angår religionsfrihedens objekt; påstanden var, at *for så vidt* at reguleringen er forbundet med uddelegering af statslige magtbeføjelser, så er de medfølgende betingelser og kontrol ikke i sig selv et indgreb i trossamfundenes religionsfrihed. Denne påstand er ikke i sig selv afhængig af en bestemt opfattelse af, om religionsfriheden kun er en individuel rettighed, eller om den også har en kollektiv dimension. Argumentet er derimod baseret på en antagelse om, at religionsfriheden ikke omfatter en ret til at modtage statslige privilegier uden modsatrettede betingelser og kontrol af, at disse er opfyldt.

Selv om konklusionen er, at trossamfundsloven ikke i sig selv rejser et religionsfrihedsproblem, består der selvfølgelig en masse andre spørgsmål om den statslige regulering af trossamfund – f.eks. om reguleringen er nødvendig og står i et rimeligt forhold til de reelle betingelser for anerkendelse. Her kan man diskutere, hvilke betingelser det er rimeligt at stille for anerkendelse, og hvilken grad af kontrol der rimeligvis kan være af, om trossamfund fortsat opfylder disse betingelser. Her kan tænkes problemer i forhold til, at betingelserne kan være udtryk for, at bestemte former for religiøse praksisser eller organisationsformer har lettere ved at opnå godkendelse end andre. Sidstnævnte type problemer angår dog ikke religionsfrihed, men nærmere spørgsmål om forskelsbehandling.

## Regulering af trossamfundene i et religionslighedsperspektiv

Det andet prominente politisk-filosofiske perspektiv på statens forhold til trossamfundene er lighedsperspektivet. Der er en række forskellige spørgsmål i forhold til religionslighed: For det første er der spørgsmålet om *lighedens subjekt*, dvs. *hvem* eller *hvad*, der skal stilles lige. Spørgsmålet er, i hvilken forstand "religioner" skal stilles lige og hvorfor. Dernæst er der spørgsmålet om *lighedens genstand*, dvs. hvad der bør være lighed *med hensyn til*. Her kan man tale om lighed i forskellige henseender og i forhold til forskellige målestokke, og spørgsmålet er, hvilke af disse der bør betyde noget. Endelig er der spørgsmålet om *typen af lighed* i en given henseende og mellem givne subjekter: I hvilken forstand skal nogen stilles lige, og hvad skal der til for at gøre dette. Her er spørgsmålet, om lighed f.eks. består i, at alle *får* det samme, eller om de blot skal stilles lige i forhold til *muligheden* for at opnå det, f.eks. på et frit marked.

Religionslighed er en form for adskillelse af religion og politik, når staten ikke tager parti for én bestemt religion eller ét bestemt trossamfund frem for andre. Så religionslighed er forenelig med, at staten regulerer religiøse forhold, blot den gør det på en måde, hvor den ikke giver sin tilslutning til bestemte religiøse overbevisninger eller dogmer, eller støtter bestemte trossamfund frem for andre.

Der er groft sagt to måder, hvorpå en stat kan leve op til et krav om religionslighed. Den ene model, som kunne kaldes en *amerikansk* forståelse af religionslighed, kræver, at staten helt afholder sig fra at tage stilling til religiøse spørgsmål og slet ikke regulerer eller støtter trossamfund i deres specifikke religiøse egenskaber. Trossamfund skal derfor forstås som det, jeg ovenfor kaldte rent private foreninger i civilsamfundet, der opererer under de almindelige regler for forsamlingsfrihed og evt. generelt gældende regler for almennyttige foreninger. Denne denominalistiske model sikrer religionslighed i den forstand, at staten ikke har en mening om eller støtter nogen religiøse overbevisninger eller de trossamfund, der tager udgangspunkt i dem. Der er altså tale om, at én og samme model sikrer både religionsfrihed og religionslighed – begge dog kun i den negative forstand, at der ikke finder statslig indblanding eller forfordeling sted.

Den anden model findes i en vis udstrækning allerede i de kontinentaleuropæiske former for korporatisme, hvor staten kan give flere trossamfund den nævnte halvoffentlige status og støtte dem i lige omfang. I

praksis er denne model forbeholdt de længe etablerede trossamfund, dvs. den katolske kirke, de vigtigste protestantiske kirker og evt. de jødiske trossamfund. Men der er i princippet ikke noget til hinder for, at en sådan korporatistisk model kunne udtrækkes til alle trossamfund (i praksis dog formentlig kun over en vis størrelse). En sådan model er i den engelske debat blevet betegnet som “plural” eller “multi-faith establishment” (Modood 2005, 2007), hvor tanken netop er, at en lige udstrækning af statslig anerkendelse og tildeling af privilegier til trossamfund er en måde at sikre lighed på (Lægaard 2008).

Den eksisterende danske folkekirkemodel er tydeligvis ikke en lighedsmodel (jf. det kendte slogan om “religionsfrihed, men ikke religionslighed”); tvært imod kombinerer den elementer fra de to nævnte modeller på en måde, der sikrer ulighed mellem folkekirken og de øvrige trossamfund.

Trossamfundsloven flytter den danske model i retning af den anden af de to lighedsmodeller. Loven afskaffer den hidtidige forskel mellem anerkendte og godkendte trossamfund og den hermed forbundne ulighed i medfølgende privilegier og symbolsk status (Lægaard 2012). I et religionslighedsperspektiv kan dette ses som et skridt fra ulighed mod lighed mellem de øvrige trossamfund.

Der er dog flere forskellige former for ulighed i den eksisterende danske model:

1. Ulighed i officiel status: Hvor folkekirken er nævnt i Grundloven er de øvrige trossamfund kun anerkendt administrativt, og selve terminologien (“folkekirke” over for “anerkendt” trossamfund) signalerer stadig en forskel i status.
2. Ulighed i medfølgende privilegier: De rettigheder og former for uddelegeret statsmagt, der følger med de respektive former for officiel status, er forskellige.
3. Ulighed i støtte: Staten støtter folkekirken finansielt, dels ved at indsamle kirkeskat, dels ved et statstilskud, der dækker ca. 10 % af folkekirkens økonomi. Denne støtte modsvares til dels af den indirekte støtte til trossamfund, der følger af fradragsret for medlemmer, skattefrihed med videre.
4. Desuden er der en lang række mere uformelle uligheder, der følger af folkekirkens særlige status og historiske bånd til staten. Disse går lige fra traditionen for gudstjeneste ved Folketingets

åbning til konfirmandundervisning og kristendomsundervisningen i folkeskolen.

5. Endelig er der en lang række symbolske uligheder: Der er kors alle vegne i forbindelse med offentlige institutioner, i flaget osv.

Én slags ulighed kan udlignes eller formindskes, uden at de andre nødvendigvis udlignes. Det betyder på den ene side, at afskaffelsen af forskellen mellem godkendte og anerkendte trossamfund ikke i sig selv vil sikre fuld religionslighed, men kun en forminskelse af graden af religionsulighed i én henseende (uligheden mellem trossamfund uden for folkekirken).

Det er derfor ikke en rimelig indvending mod trossamfundsloven, at den vil undergrave folkekirkenes særstatus i Danmark. Folkekirken ville fortsat have en særstatus, selv hvis staten f.eks. gik endnu videre og hjalp flere trossamfund med at opkræve medlemsbidrag på linje med kirkeskatten, da særstatus i lige så høj grad er et spørgsmål om officiel status og uformelle fordele (Nielsen 2012). Lige støtte til trossamfund er desuden forenelig med Grundlovens krav om støtte til folkekirken. Så i den forstand ville endnu mere vidtgående lighed mellem folkekirken og de øvrige trossamfund ikke udgøre et opgør med essensen i den danske model, men blot udgøre en mere lige version af den.

Ikke alle uligheder er uretfærdige eller i øvrigt problematiske. Ulighed er i sig selv blot en kendsgerning; at der er ulighed i en bestemt henseende, siger ikke i sig selv noget om, hvorvidt der er et problem, eller hvilken slags problem der i givet fald er (Ellis 2006). Det er f.eks. ikke i sig selv et problem, at nogle mennesker er højere end andre, eller at nogle trossamfund er større end andre. Spørgsmålet er, om uligheder i statens forhold til forskellige trossamfund er politisk problematiske, f.eks. uretfærdige eller illegitime, og dermed i hvilke henseender og i hvilken forstand der *bør* være lighed mellem de forskellige trossamfund.

Det kommer an på, hvad der grundlæggende betyder noget, dvs. hvad der har værdi som målsætning eller skal respekteres, når staten regulerer trossamfund. Når dette diskuteres som et politisk-filosofisk spørgsmål, er det vigtigt at erindre, at den værdi eller restriktion, der henvises til, skal have en politisk karakter, da den skal kunne fungere som en god begrundelse for alle, ligeegyldigt hvad deres specifikke religiøse overbevisning måtte være (Rawls 1996). Så spørgsmålet er altså, på hvilken måde religionslighed er en vigtig *politisk* værdi, ikke f.eks. om det er vigtigt for

nogle trossamfund at opnå officiel anerkendelse, eller om det vil være i deres interesse, at staten bidrog til at opkræve medlemsbidrag.

Her kunne man indvende, at der politisk set ikke kan være noget krav om religionslighed, da det ikke er en politisk opgave at tage stilling til eller fremme religion, da folk jo netop med rimelighed er uenige om værdien af religion. Men selv hvis man accepterer dette politiske udgangspunkt, så er det klart, at dette argument for ikke at lægge vægt på religionslighed ikke kan fungere i en dansk sammenhæng. Her er staten allerede dybt involveret i religion på en måde, der behandler forskellige religioner og trossamfund forskelligt. Hvis man spørger om værdien af religionslighed i forhold til denne specifikke sammenhæng, kan man derfor ikke bare afvise relevansen af religionslighed, da man derved ville se bort fra de faktiske uligheder og i praksis legitimere dem. Dette ville være problematisk, hvis de faktisk involverer en politisk problematisk ulighed (Vinding 2012: 301).

For at vurdere om ulighederne er problematiske, må man overveje, mellem *hvem* eller *hvad* lighed er politisk vigtig, og hvad lighedens *genstand* er. Er den relevante form for lighed en relation mellem religioner (f.eks. forstået som trossystemer eller fællesskaber), trossamfund (forstået som organisationer eller forsamlinger) eller troende personer? Og i hvilken henseender bør disse eventuelt stilles lige?

Her er talen om *religions*lighed måske problematisk. For hvorfor mene, at den vigtige slags lighed er lighed mellem forskellige religioner, trossamfund eller troende og kun gælder bestemte religiøse aktiviteter? Det er klart, at de konkrete uligheder, der er *genstand* for nærværende diskussion, og som trossamfundsloven i et vist omfang mindske, angår trossamfund og dermed forhold med et i hvert fald delvist religiøst indhold. Men dette betyder ikke, at *grunden* til, at der måtte være et problem i de faktiske uligheder, er, at lighed mellem trossamfund *i sig selv* er en politisk værdi.

Det ville faktisk være mærkværdigt, hvis det var *religions*lighed, der betød noget i sig selv, frem for lighed i en mere generel forstand. For en politisk vægtning af religionslighed ville samtidig involvere en *ulighed* mellem religion og ikke-religion. Rent teoretisk ville den opfattelse, at religionslighed betyder noget i sig selv forudsætte en opfattelse af, at religion i sig selv er noget særligt. Men dette er en problematisk påstand (Ellis 2006). Det er selvfølgelig rigtigt, at religion spiller en stor rolle i verden og i mange menneskers liv. Men dette viser ikke, at religion som sådan er

noget særligt i sig selv, kun at den betyder noget for mange mennesker. I praksis vil en vægtning af religionslighed endvidere indebære, at staten for at leve op til et krav om religionslighed skulle støtte alle religiøse trossamfund. Men herved ville staten i praksis støtte religion som sådan frem for ikke-religion.

Derfor har mange politiske filosoffer argumenteret for, at der grundlæggende ikke er noget særligt ved religion, og at den lighed og frihed, der er på spil, er den mere generelle moralske lighed og frihed mellem borgere frem for en specifik *religions*lighed eller -frihed (Maclure & Taylor 2011; Leiter 2013; Laborde 2017).

Det betyder, at man ikke kan diskutere statslig regulering af trossamfund ud fra et snævert fokus på lighed mellem trossamfund. Hvis det er en mere grundlæggende lighed mellem borgere, der i sidste ende begrunder politisk regulering for at fremme ligheden mellem trossamfund, så kræver denne begrundelse, at man også overvejer det bredere spørgsmål om, hvad en sådan regulering betyder i andre henseender, f.eks. i forhold til ikke-troende borgere. Selv om trossamfundsloven fører til større lighed mellem trossamfund, kan den derfor stadig være problematisk, hvis den samtidig fører til en større ulighed mellem religion og ikke-religion. Hvis begrundelsen for at interessere sig for religionslighed er lighed i en bredere forstand, så kan ulighed mellem religion og ikke-religion undergrave argumenterne for trossamfundsloven med henvisning til religionslighed.

### Regulering af trossamfundene i et religionsneutralitetsperspektiv

Denne refleksion over begrundelsen for religionslighed fører altså frem til det tredje politisk-filosofiske perspektiv på statens forhold til trossamfund, nemlig neutralitetsperspektivet. Neutralitet betyder i denne sammenhæng, at staten ikke alene ikke tager parti til fordel for én religion eller ét trossamfund frem for et andet, men at den heller ikke tager parti for religion frem for ikke-religion, eller omvendt. En religiøst neutral stat er en ikke-religiøs stat i den dobbelte forstand, at den hverken er en religiøs stat eller en anti-religiøs stat.

Neutralitet er en form for adskillelse af religion og politik, når staten hverken tager parti for én bestemt religion eller ét bestemt trossamfund frem for andre, eller for eller imod religion som sådan. I en vis forstand er

det den tydeligste og mest gennemførte form for adskillelse, da neutralitet består i helt at fjerne det religiøse fra den politiske dagsorden.

Det er klart, at den danske stat i mange henseender ikke er religiøst neutral. Evangelisk-luthersk kristendom er nævnt og tildeles en særlig statsstøttet status i Grundloven, staten anerkender andre trossamfund, og der er særlige beskyttelser og reguleringer af religion. Men lige som i tilfældet med religionslighed, er det ikke sikkert, at ikke-neutralitet i sig selv er et problem. Det kommer an på, hvilken form for neutralitet staten *bør* leve op til.

Jeg vil her igen fokusere på det mere konkrete spørgsmål, om trossamfundsloven rejser neutralitetsproblemer. Da udgangspunktet i en dansk sammenhæng er, at staten på mange måder ikke er neutral, er det interessante, om loven forskubber denne tingenes tilstand i en retning, der rejser yderligere neutralitetsproblemer.

Trossamfundsloven lovgiver omkring anerkendelsen af trossamfund. Som sagt rejser dette ikke i sig selv religionsfrihedsspørgsmål, og det mindsker graden af religionsulighed. Loven ændrer anerkendelse fra hidtil at være en *administrativ* praksis primært rettet mod tildeling af *vielsesbemyndigelse* til en *generel lovbestemt* registrering af trossamfund, der så åbner for diverse rettigheder og privilegier, herunder vielsesbemyndigelse. Selve skiftet fra administrativ ordning til lovgivning er i sig selv et fremskridt både i forhold til retssikkerhed, offentlighed og demokratisk legitimitet. Men ændringen fra administrativ godkendelse med specifikt henblik på tildeling af vielsesbemyndigelse til en almen lov om anerkendelse af trossamfund som en selvstændig status indebærer samtidig et skifte i statens generelle måde at forholde sig til religiøse trossamfund på.

Trossamfundsloven hæver det, jeg har kaldt de anerkendte trossamfunds "halvoffentlige" funktioner, op til en officiel status. Denne status er tilgængelig for alle trossamfund, der måtte ønske det og lever op til lovens betingelser. Staten vil i så fald tildele trossamfund en officiel status alene på grundlag af, at de er religiøse. Staten er således gået fra en differentieret anerkendelsespraksis, hvor folkekirken nyder særstatus i kraft af sine specifikke karaktertræk, og andre trossamfund kun får del i nogle af folkekirkens privilegier i den grad, staten måtte være indstillet på at uddelegere disse ud fra deres lighed med folkekirken (Lægaard 2012; Vinding 2012: 300), til en model, hvor alle religiøse trossamfund har retskrav på officiel status alene i kraft af, at de er religiøse.

Trossamfundsloven er således udtryk for, at staten anerkender trossamfund, alene fordi de er religiøse, frem for at den tidligere blot har anerkendt og foretrukket et specifikt trossamfund. Fra et religionslighedsperspektiv er denne ændring en forbedring. Men fra et neutralitetsperspektiv kan den være problematisk. For udtrykker staten ikke hermed, at religion *som sådan* er anerkendelsesværdig – ikke bare som en praktisk foranstaltning med henblik på at regulere nogle konkrete aktiviteter, hvor mange mennesker alligevel ønsker trossamfund involveret, men som en selvstændig tildeling af officiel status til organisationer alene i kraft af deres religiøse karakter?

Denne neutralitetsproblematik forudsætter en *symbolsk* eller *ekspressiv* forståelse af staten. Tanken er, at staten ikke kun handler og manifesterer sig tvangsmæssigt; staten er også en størrelse, der kan “tale” i den forstand, at den kan udtrykke synspunkter og påvirke borgerne ad denne vej (Brettschneider 2012). Når staten handler, f.eks. ved at lovgive, er der ikke kun (eller nødvendigvis overhovedet) tale om en tvangsmæssig regulering. Tvært imod er lovgivning ofte både tvangsmæssig og ekspressiv, og nogle gange er lovgivningens primære funktion ekspressiv (Anderson & Pildes 2000). Når statens handlinger har et vigtigt ekspressivt aspekt, bliver spørgsmålet, hvad staten udtrykker. Hvis staten går fra en administrativ regulering af trossamfund med henblik på et nøje afgrænset praktisk formål til en generel lovfæstet anerkendelse af trossamfund, kan dette fortolkes som udtryk for, at trossamfund er anerkendelsesværdige alene i kraft af, at de er religiøse. I så fald er staten ikke religiøst neutral, da den anerkender religion som sådan. Ændringen kan endda siges at være udtryk for en højere grad af anerkendelse af religion, da det ikke længere kun er en bestemt religion, der nyder særstatus, men alle religiøse trossamfund.

Spørgsmålet er, om denne slags ikke-neutralitet er et problem (Lægaard 2017). En mulighed her er, at staten ud fra en demokratisk tankegang bør repræsentere og handle på vegne af alle borgere. Statens “tale” bør derfor være neutral i forhold til spørgsmål om religion, da borgerne rimeligvis er uenige om religiøse spørgsmål. Ved at anerkende religion som sådan udtrykker staten, at religion er anerkendelsesværdig, hvorfor ikke-religiøse borgere ikke kan se sig som repræsenterede af staten.

Hertil kunne man indvende, at staten jo i langt de fleste henseender ikke anerkender religion – så problemet er lige det modsatte, nemlig at staten normalt ikke anerkender religion overhovedet og derfor kan siges



at udtrykke en nedvurdering af religion. Det er religiøse borgere, der ikke kan se sig som repræsenterede af staten, hvilket en almen anerkendelse af trossamfund kan rette op på. Denne indvending er dog fejlagtig ud fra en politisk forståelse af statens opgaver og af den relevante form for neutralitet. Tanken er jo her, at staten ikke bør tage stilling i forhold til spørgsmål, hvorom borgerne med rimelighed er uenige, f.eks. spørgsmål om religion. Den politisk set krævede neutralitet er derfor, at staten *hverken* skal være religiøs *eller* forkaste religion. Tanken er, at staten i stedet kun skal beskæftige sig med politiske spørgsmål og nøjes med at handle på måder, der kan begrundes politisk, dvs. uden at tage stilling hverken for eller imod religion (Rawls 1996; Audi 2000, 2011).

Dette svar kunne rejse en anden indvending, nemlig at denne slags neutralitet er umulig og uønskværdig. Lige gyldigt hvad staten gør, vil den i en eller anden forstand handle til fordel for nogen. Og politiske begrundelser er i sig selv udtryk for vurderinger, hvorom der ofte er uenighed.

Den første del af svaret på denne indvending består i en præcisering af, hvilken *type* neutralitet der kan kræves af staten. Alle fortalere for neutralitet er enige om, at neutralitet ikke kan være et krav om, at statens handlinger skal være neutrale i den forstand, at de har de samme *effekter* for alle borgere eller grupper i samfundet. Et sådant krav om neutralitet i virkninger ville umuliggøre statslig handling overhovedet, da alle handlinger vil påvirke forskellige personer og grupper forskelligt. Neutralitet må derfor være et spørgsmål, ikke om effekterne, men om *begrundelserne* for statslige handlinger.

Den anden del af svaret præciserer, hvad der kan tælle som en legitim begrundelse for statslige handlinger. Eftersom der skal være tale om en begrundelse for handlinger, må grundene være normative værdier. Men i en politisk optik er det afgørende, at disse værdier kan accepteres bredt af borgere på tværs af de spørgsmål, som der hersker rimelig uenighed om. Så ambitionen i en politisk forståelse af staten er, at den skal legitimere sig ud fra *politiske* værdier, f.eks. at alle borgere er frie og lige. Så når staten "taler", skal den udtrykke denne slags politiske værdier (Brettschneider 2012). Den tidligere danske godkendelsespraksis kunne siges at være udtryk for et forsøg på dette, jf. Det Rådgivende Udvalgs understregning af, at retningslinjerne for godkendelse *ikke* er en "vurdering af religioner", men er udtryk for et "hensyn til pluralisme" og "grundlæggende demokratiske menneskerettigheder" (2011: 2). Dette forsøg på en rent politisk

begrundelse gjaldt kriterierne for godkendelse af trossamfund efter den tidligere praksis. De viser således ikke, at trossamfundsloven ikke medfører en neutralitetsproblematik. Og spørgsmålet er altså, om en almen lov om anerkendelse af trossamfund kan begrundes ud fra politiske værdier, der ikke kan omfatte en vurdering af religion som i sig selv anerkendelsesværdig.

De nævnte indvendinger rykker således ikke ved konklusionen om, at trossamfundsloven er udtryk for, at staten anerkender trossamfund, alene fordi de er religiøse, hvilket kan være problematisk fra et neutralitetsperspektiv. Hvis staten hermed udtrykker, at religion *som sådan* er anerkendelsesværdig, er den endnu mindre neutral, end hvis den blot anerkender bestemte trossamfund, som hidtil har været tilfældet.

## Konklusion

Jeg har diskuteret, hvilke principielle spørgsmål trossamfundsloven rejser inden for et politisk-filosofisk sekularismeperspektiv. Jeg har skitseret, hvorledes sekularisme forstået som et fokus på adskillelse af religion og politik omfatter tre delspørgsmål om religionsfrihed, religionslighed og religionsneutralitet. Jeg har diskuteret lovens regulering af trossamfundene i forhold til disse tre delspørgsmål.

Jeg har argumenteret for, at en statslig anerkendelse af trossamfund ikke i sig selv rejser religionsfrihedsspørgsmål, hvis den kun knytter sig til uddelegering af statslige kompetencer. Dernæst har jeg argumenteret for, at trossamfundsloven flytter den danske model i retning af en slags "multi-faith establishment" og dermed øger religionsligheden. Der er dog stadig markante uligheder i den danske religionsmodel, som ville kunne afhjælpes yderligere uden at underminere folkekirkens Grundlovssikrede særstatus. Men jeg har endelig påpeget, at selv om en sådan anerkendelse ikke i sig selv udgør et religionsfrihedsproblem og øger graden af religionslighed, så kan den omvendt være udtryk for en øget statslig anerkendelse af religion som sådan, hvilket kan udgøre et problem i forhold til statens neutralitet.

På det teoretiske niveau viser dette, hvorledes sekularisme er en kompleks størrelse. Dette illustreres her ved, at en konkret lov som trossamfundsloven kan øge graden af religionslighed samtidig med at graden af

religionsneutralitet mindskes. Man kan således ikke meningsfuldt tale om sekularisme som en simpel adskillelse af stat og kirke, da dette forhold har flere dimensioner, der kan bevæge sig i forskellige retninger uafhængigt af hinanden.

På det konkrete niveau viser dette, at trossamfundsloven på flere punkter er et fremskridt. Jeg har dog påpeget, at trossamfundsloven rejser en problematik om øget statslig anerkendelse af religion som sådan. Denne problematik har der stort set ikke været fokus på i diskussionen af loven. Men netop religionsneutralitetsproblematikken rejser bredere spørgsmål om, hvordan den danske stat forholder sig til religion og trossamfund mere generelt.

### Abstract

The chapter discusses the 2017 Danish law regulating communities of faith outside the Evangelical-Lutheran Peoples' Church in light of recent discussions of politics and religion within political philosophy. The chapter sketches the debates in political philosophy as different ways of cashing out the abstract idea of separation. The political philosophy of separation has taken the form of discussions of religious freedom, religious equality and religious neutrality. One could suspect the law regulating communities of faith outside the Peoples' Church of infringing on religious liberty. However, since the status as a recognized religious community is a privilege turning religious communities into quasi-public bodies, which religious communities are not compelled to apply for, the regulation does not involve problems regarding religious freedom after all. The regulation actually involves several improvements in terms of religious equality, although the most important inequalities between recognized religious communities and the Peoples' Church remain. Finally, the new form of regulation actually involves problems in terms of religious neutrality, insofar as it can express a recognition of religion as such, which implies a further inequality between religion and non-religion.

## Litteratur

- Anderson, Elizabeth S., & Richard H. Pildes. 2000. Expressive Theories of Law: A General Restatement. *University of Pennsylvania Law Review* 148(5), 1503-1575.
- Audi, Robert. 2000. *Religious Commitment and Secular Reason*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Audi, Robert. 2011. *Democratic Authority and the Separation of Church and State*. Oxford: Oxford University Press.
- Betænkning 1544/2014 fra Udvalget om en mere sammenhængende og moderne styringsstruktur for folkekirken. *Folkekirkenes Styre*. København: Kirkeministeriet.
- Betænkning 1564/2017 fra Trossamfundsudvalget. *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken*. København: Kirkeministeriet.
- Brettschneider, Corey. 2012. *When the State Speaks, What Should It Say?* Princeton: Princeton University Press.
- Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund. 2011. *Vejledende retningslinjer udarbejdet af Det Rådgivende Udvalg vedr. Trossamfund*.
- Ellis, Anthony. 2006. What is Special about Religion? *Law and Philosophy* 25, 219-241.
- Ferretti, Maria Paola & Claire Moulin-Doos. 2011. Corporatism and “new groups”. Emerging value conflicts in contemporary Germany. I: *Diversity in Europe: Dilemmas of Differential Treatment in Theory and Practice*, ed. Gideon Calder & Emanuela Ceva. London: Routledge, 140-156.
- Kymlicka, Will. 2009. The Governance of Religious Diversity: The Old and the New. I: *International Migration and the Governance of Religious Diversity*, ed. Paul Bramadat & Matthias Koenig. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 323-334.
- Laborde, Cécile. 2017. *Liberalism's Religion*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Leiter, Brian. 2013. *Why Tolerate Religion?* Princeton: Princeton University Press.
- Lilla, Mark. 2008. *The Stillborn God: Religion, Politics, and the Modern West*. New York: Vintage Books.
- Locke, John. 2003 [1689]. *Et brev om tolerance*. Frederiksberg: Det lille forlag.
- Lægaard, Sune. 2008. Moderate Secularism and Multicultural Equality. *Politics* 28, 160-168.

- Lægaard, Sune. 2012. Unequal recognition, misrecognition and injustice: The case of religious minorities in Denmark. *Ethnicities* 12(2), 197-214.
- Lægaard, Sune. 2013. Secular religious establishment: Is institutional religious establishment compatible with political secularism? *Philosophy and Public Issues* 3(2), 119-157.
- Lægaard, Sune. 2017. What's the problem with symbolic religious establishment? The alienation and symbolic equality accounts. I: *Religion in Liberal Political Philosophy*, ed. Cécile Laborde & Aurélia Bardon. Oxford: Oxford University Press, 118-131.
- Maclure, Jocelyn, & Charles Taylor. 2011. *Secularism and Freedom of Conscience*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Modood, Tariq. 2005. *Multicultural Politics: Racism, Ethnicity and Muslims in Britain*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Modood, Tariq. 2007. *Multiculturalism: A Civic Idea*. Cambridge: Polity.
- Morris, Christopher. 1998. *An Essay on the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nielsen, Marie Veirup. 2012. Kirkelig autonomi i de nordiske lande. I: *Fremtidens danske religionsmodel*, red. Lisbet Christoffersen m.fl.. Frederiksberg: Anis, 41-54.
- Rawls, John. 1996. *Political Liberalism*. Paperback edition. New York: Columbia University Press.
- Vinding, Niels Valdemar. 2012. De fra folkekirken afvigende trossamfund. I: *Fremtidens danske religionsmodel*, red. Lisbet Christoffersen m.fl., Frederiksberg: Anis, 291-307.



## 2. Ytringsfrihed og Blasfemi





# Ophævelse af blasfemibestemmelsen – Much ado ...

Om Guds fortørnelse, retlig moralisme,  
religiøse følelser og religiøs ufred

*Sten Schaumburg-Müller*

Ved lov nr. 675 af 8. juni 2017 blev straffelovens § 140 om blasfemi ophævet. Forud havde der været en del forgæves forsøg på at få bestemmelsen ophævet, og også i sidste omgang var der en del debat om det rimelige i en ophævelse (Mchangama & Stjernfeldt: 543-552). Set ud fra et juridisk synspunkt forekommer det ejendommeligt, eftersom bestemmelsen stort set ikke havde noget indhold. I nærværende bidrag ses nærmere på gældende ret før ophævelsen (afsnit 1) og på de begrundelser, der historisk har været fremført for kriminalisering af blasfemi, begrundelser, der alle har haft deres tid, og alle haft deres svagheder: Guds fortørnelse (afsnit 2), retlig moralisme (afsnit 3), den religiøse følelse (afsnit 4), og religiøs ufred (afsnit 5).

## Gældende ret før ophævelsen

Blasfemibestemmelsen havde følgende ordlyd: “Den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.” Herefter skulle man tro, at spot og forhånelse af troslærdomme og gudsdyrkelse kunne straffes, endda med fængsel. Sådan stod der at læse i loven. Men lovbestemmelsen var ikke udtryk for gælden-

de ret, og bestemmelsen burde have heddet noget i retning af: “Den, der offentligt urinerer, påfører afføring o.lign. på genstande, der opfattes som hellige af et i landet bestående religionssamfund, risikerer at få en mindre bødestraf.” (Bet. 1547/2015:31; Sandfeld Jakobsen & Schaumburg-Müller: 302-305).

Hvordan kan det nu være, at det ikke er en lovbestemmelse, der gælder, men noget andet? Og er det egentlig ikke udemokratisk, at den lovgivende magt har vedtaget en lov, der alligevel ikke gælder?

For at svare på det må man først se på vores retssystem. Efter Grundlovens § 3 har vi en lovgivende, en udøvende og dømmende magt. Den lovgivende magt giver de generelt formulerede love, mens den udøvende magt (bl.a.) sørger for at eksekvere eller implementere lovgivningen. Og den dømmende magt dømmes i konkrete sager, selvfølgelig under anvendelsen af loven – Grundlovens § 64 foreskriver, at dommere alene har at rette sig efter loven – men ligeså selvfølgelig under hensyntagen til en sags konkrete omstændigheder. Det er således domstolene, der i sidste ende afgør, om et konkret tilfælde hører under den pågældende lovbestemmelse. Hvis lovgivningsmagten er utilfreds med en domstols afgørelse, er der mulighed for at ændre lovgivningen. Dommen kan derimod ikke ændres. På denne måde er Danmark ikke blot en demokratisk stat, men en demokratisk retsstat.

Eftersom blasfemibestemmelsen er en straffebestemmelse, skal den udøvende magt i form af politi og anklagemyndighed indover. Det danske straffesystem fungerer normalt således, at politiet træder i aktion, hvis der er sket en straffelovsovertrædelse, mens private ikke kan rejse straffesager mod andre. Der er enkelte undtagelser herfra, men udgangspunktet er klart, at i straffesager er det den udøvende magt, der går i aktion. Dette betyder, at for at en person kan straffes for fx blasfemi, skal der være en lov, politi og anklagemyndighed skal gå i aktion og rejse sag, og en domstol skal dømme.

Hvad den nu ophævede blasfemibestemmelse angår, blev den vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af en ny straffelov i 1930 (med ikrafttræden i 1933). Allerede her var der lidt slinger i valsen. For det første var der i de mange tilløb med tre betænkninger og mindst lige så mange forsøg i Rigsdagen, meget delte meninger om, hvorvidt en ny straffelov overhovedet skulle indeholde en blasfemibestemmelse (RA 15.3.2006, bilag 1, pkt. 3.2; Mchangama & Stjernfeldt: 427-431; Greve: 77-80). For det andet

var det sådan, at Folketinget i forbindelse med det lovforslag, der endte med at blive til en straffelov, i første omgang afviste behovet for en blasfemibestemmelse. Imidlertid bestod den lovgivende magt på daværende tidspunkt også af Landstinget, der var mere konservativt, og her ønskede man en blasfemibestemmelse medtaget. Resultatet var, at blasfemibestemmelsen blev medtaget i loven, dog således at tiltale skulle besluttes af Rigsadvokaten “for at undgaa, at Bestemmelsen skulde blive anvendt i for vidt Omfang” (Landstingets forhandlinger, RT 1924-25, sp. 1441, her citeret fra Greve: 80). Bestemmelsen var således gyldigt vedtaget og derfor i princippet en del af gældende ret. Men der var et forbehold, den øverste instans hos anklagemyndigheden blev sat ind som dæmpende faktor, og det kan heller ikke afvises, at både kommissionernes og Folketingets lunke tilslutning har spillet en rolle for bestemmelsens videre skæbne.

Blasfemibestemmelsen er i sin 84-årige tilværelse anvendt i alt tre gange: én domfældelse (U 1938.419Ø), én bødevedtagelse (J.nr. 824/46, omtalt i RA af 15. marts 2006, pkt. 3.5) og én frifindelse (Gladsaxe Kriminalret 17. okt. 1971). Til sammenligning var der alene i 2017 74.667 straffelovsanmeldelser, der førte til sigtelser og dom (PAÅ 2017:15). Det er klart, at man ikke alene ud fra antallet af domfældelser kan konkludere noget entydigt om virkningen af en lovbestemmelse. Det kunne fx være, at en bestemmelse faktisk fungerer, fordi alle retter sig efter den, hvorefter der ikke er noget at rejse tiltale for. Men præcis sådan forholder det sig ikke med blasfemibestemmelsen. Her har anklagemyndigheden været meget tilbageholdende med tiltalerejsning. Især har tiltalerejsning været vanskelig efter 1985, hvor Rigsadvokaten afviste at rejse tiltale mod Jens Jørgen Thorsen, der havde malet en nøgen mand med erigeret lem ophængt på et kors. Det er vel svært ikke at opfatte et sådant maleri, endog opført på en restaurationsfacade og således påtrængende til stede i det offentlige rum, som spottende og forhånende over for den kristne gudsdyrkelse. Det mente Rigsadvokaten da også tilbage i 1985, men fandt samtidig, at eftersom det ikke var sædvanligt at rejse tiltale i sådanne sager, måtte tiltale også undlades i denne sag (J.nr. 133/85, her refereret fra RA 15. marts 2006, pkt. 3.5). Med samme resultat, men en lidt anden begrundelse, afviste Rigsadvokaten tiltale for afbrænding af en Bibel (J.nr. 545/97, her refereret fra Mchangama & Stjernfeldt: 541). Da anklagemyndigheden naturligvis ikke bare på må og få kan rejse tiltale efter forgodtbefindende, blev retstilstanden herefter den, at der kun i yderst få situationer var rum

for tiltale og derved i sidste ende dom. I sin betænkning om blasfemi udpeger Straffelovrådet det strafbare område: “offentlig afbrænding af Bibelen eller Koranen og offentlig urinering eller tilsvarende adfærd i forhold til Bibelen eller Koranen” (Bet. 1548/2015:31). Som ovenfor nævnt har Rigsadvokaten dog også afvist påtale i en afbrændingssag, et forhold Straffelovrådet tilsyneladende ikke var opmærksom på (Mchangama & Stjernfeldt: 548). Gældende ret var derfor, at kun urinering og lignende adfærd kunne straffes.

Man kan her overveje, om det er et demokratisk problem, at gældende ret har fjernet sig så markant fra ordlyden af en bestemmelse? Efter min vurdering er det ikke tilfældet. For det *første* var der allerede før og ved vedtagelsen betydelig uenighed om indførelse af bestemmelsen, og det mest demokratiske ting, Folketinget, var imod. For det *andet* er det godt, at den udøvende magt overlades et vist skøn. Den lovgivende magt hverken kan eller skal regulere alt ned til mindste detalje, og udøvelsen af loven må foretages af fagligt kompetente personer. Efter min vurdering var det fornuftigt af Rigsadvokaten ikke at rejse tiltale mod Jens Jørgen Thorsen, der uden tvivl ville have elsket en retssag og en straffedom. Dog kunne man have ønsket sig en bedre juridisk begrundelse end den spinkle henvisning til, hvad man plejer at gøre. Endelig og for det *tredje* kan den lovgivende magt til hver en tid vedtage en ny lov, hvis et flertal er utilfreds med den måde, den udøvende magt forvalter loven på.

Det problematiske ligger efter min vurdering i, at lovgivningsmagten – og også den udøvende magt, der har retten til at initiere ny lovgivning – lader en bestemmelses indhold fjerne sig så meget fra sin ordlyd, at denne bliver totalt misvisende. Det er uheldigt, at det, man kan læse i loven, på ingen måde svarer til gældende ret. I en sådan situation må den lovgivende magt have en forpligtelse til *enten* at opdatere ordlyden af en arkaisk formuleret bestemmelse<sup>1</sup> *eller* til at nyformulere en bestemmelse med det indhold et flertal i Folketinget ønsker.

---

1. Vi har lidt det samme problem på området for æreskrænkelser, straffelovens §§ 267ff. I 2002 skrev jeg en artikel “Gælder straffelovens regler om æreskrænkelser?” UfR 2002B.118-122, og i 2004 blev tre bestemmelser ophævet, herunder en totalt uduelig bestemmelse om, at man ikke måtte tage hensyn til, om den krænkede er politiker (§ 267a). Med virkning fra 1. januar 2019 er de nu næsten 100 år gamle formuleringer opdateret, således at de svarer til aktuel praksis ved domstolene og i øvrigt rent sprogligt er lettere at læse.

I forlængelse heraf er det problematisk, at debatten om afskaffelsen af bestemmelsen netop var om afskaffelsen, hvor der i realiteten næsten intet var at afskaffe, i stedet for en debat om, hvorvidt det var (eller er) ønskeligt at kriminalisere blasfemiske ytringer, herunder blasfemiske handlinger.

## Guds fortørnelse

Efter dansk ret har blasfemi været strafbart i mange hundrede år. Allerede Kirkeordinansen af 1537 taler om straf for Gudsbespottelse,<sup>2</sup> og fra i hvert fald Danske Lov af 1683 kan man tale om en egentlig strafbestemmelse. De foreskrevne straffe har i tidens løb ændret sig markant, fra dødsstraf til en mindre bøde, og også sprogligt er der tale om en ændring, fra gudsbespottelse til blasfemi. I det følgende ses på de forskellige begrundelser for overhovedet at kriminalisere blasfemi, der i denne sammenhæng bruges som den overordnede betegnelse.

Danske Lov fra 1683 indeholder i 6-1-7 en ganske drakonisk bestemmelse: “Hvem som overbevisis at have lastet Gud, eller bespottet hans hellige Navn, Ord og Sacramenter, hannem skal Tungen levendis af hans Mund udskæris, dernæst hans Hoved afslais, og tillige med Tungen settis paa een Stage.”<sup>3</sup> Bestemmelsen havde næppe virkning efter sin ordlyd – det synes at være danske blasfemibestemmelseres lod kun i begrænset omfang at blive gennemført efter ordlyden – men der er næppe tvivl om, at blasfemi faktisk blev sanktioneret (Greve: 68-69). Baggrunden kan siges at være Guds fortørnelse, frygten for at Gud vil slippe sin retfærdige vrede løs over hele riget, fordi hans bud ikke overholdes (Kjær: 65ff; Mchangama & Stjernfeldt: 29, med reference til Rian: 57). I fortalen til Danske Lov understreges netop Guds frygt og retfærdighed som de “tvende fornemste Støtter og Hovetpillere, med hvilke Lande og Riger udj deris bestandige

2. Kirkeordinansen af 1537, dansk version 1539, her refereret fra danmarkshistorien.dk, udgivet af Aarhus Universitet. I ordinansen hedder det blandt meget andet: “Alt det andet hører Herskabet til, Fordi Guds bespottelse, Hoore karle, Jomfru krenckere, Kirckerøffuere, oc Kirckernes wgudelige offuerfaldere de falde ocsaa vnder suerdet”.

3. Danske Lov er inddelt i bøger, kapitler og stykker. Her er der tale om sjette bog, første kapitel, syvende stykke. Citatet er fra G.E.C. Gads Forlag 1929, digital udgave ved Bjørn Andersen, 2003.

Flor og Velstand befæstis og opholdis”, og Danske Lovs sjette bog “Om Misgierninger” er bygget op over de ti bud. Første kapitel relaterer sig til det første af De Ti Bud om ikke at have andre guder, og straf for blasfemi er her i selskab med bl.a. straf for at være “affalden til den papistiske Religion” (6-1-1) og for at have hengivet sig til djævelen (6-1-9). Guds lov er så at sige inkorporeret i Danske Lov, og kongen sørger herved for, at Gud ikke har nogen grund til at vredes over hele kollektivet, fordi dette netop selv tager fat i de enkelte formastelige. En forestilling om Guds fortørnelse kan således siges at danne den idemæssige begrundelse også for blasfemiforbuddet. Guds lov skal holdes, og det sørger kongen, “Voris Elskelig kiere Her Fader”, så for.

Der er næppe noget samfund der på noget tidspunkt har haft en entydig ideologi, om end fortalere for ideologien typisk netop forsøger af fremstille det sådan. I 1744 skriver Holberg: “Blindhed maa kureres ved Øjen-Salve, Sygdomme med Urter, og vrangne Meeninger med sagtmødige Persvasi-oner”. (Holberg: 44, her citeret fra Greve: 70). Uenigheden mellem dem, der mener, at blasfemi skal straffes, og dem, der mener ord og tanker bør imødegås på andre måder, er således ikke ny. Formentlig peger Danske Lov og forestillingen om Guds fortørnelse mere bagud, forstået på den måde, at ideologien allerede var på retur i slutningen af 1600-tallet, og under alle omstændigheder optræder Holberg her som eksponent for oplysningstiden (Mchangama & Stjernfeldt: 98-106).

### Retlig moralisme

I 1799 udstedes den såkaldte trykkefrihedsforordning. Forordningen indeholder en klassisk “ytringsfrihed, men ...”-tankegang. Fortalen roser trykkefriheden, der er med til at “udbrede Oplysning og almeennyttige Kundskaber iblandt alle Borger-Klasser”, og censuren er afskaffet, så “enhver oplyst og retskaffen Mand ... (kan) meddele Offentligheden Resultaterne af sine Grandskninger. “Men”, hedder det videre, misbrug må imødegås, og friheden må ikke udarte sig til “tøilesløs Frækhed”, og Forordningen indeholder følgelig en længere række bestemmelser, der straffer forskellige ytringer, herunder de blasfemiske. Desuden indeholder forordningen krav om navngivning på skrifter og regler om stedfortrædende ansvar for forlægger og trykker, hvis ikke forfatteren kan straffes.

De sidstnævnte regler er genkendelige i den nugældende medieansvarslov (lovbk. 917/2014).

Hvad er begrundelsen for kriminalisering af blasfemi? Der er intet spor af Guds fortørnelse, men hvad er det så?

Generelt indeholder Forordningen forskellige begrundelser for indskrænkninger: Der tales om "offentlig Rolighed, "privat Sikkerhed" og hensynet til "Almenveel", ønsket om ikke at "undergrave Statens Grundstøtter" og ikke at "forstyrre den borgerlige Sikkerhed, der staaer i uadskillelig Forbindelse med sand Borgerfrihed." Tankegangen synes at være, at for at kunne sikre et samfund bestående af frie borgere, må der være en vis form for ro, og denne ro trues, hvis der rrokkes ved "grundstøtterne". Ideen om, at frihed forudsætter en vis ro og orden, forekommer umiddelbart forståeligt. I tider med krig og oprør er det vanskeligt eller umuligt at opretholde grundlæggende frihedsrettigheder.<sup>4</sup> Men hvordan skulle fx blasfemiske ytringer eller usømmelige udtryk (der forbydes i Forordningens pkt. 7) kunne true roligheden og sikkerheden?

Svaret gives ikke i Forordningen, men for en forståelse kan man se på en senere udviklet filosofisk position, der har fået navnet retlig moralisme, her oversat fra det engelske "legal moralism". Ideen er, at loven må støtte den herskende moral, uden hvilken samfundet risikerer at gå i opløsning. Patrick Devlin (Devlin 1963) udviklede sin teori i forbindelse med et kommissionsforslag, hvor afskaffelsen af straf for bl.a. homosexualitet blev drøftet (Wolfenden 1957), og Devlin opponerede netop mod den ide, at der skulle være en privat moralsk sfære, hvor staten ikke burde blande sig. Det var ifølge Devlin tværtimod helt afgørende, at staten blandede sig bl.a. via strafferetlige tiltag, således at den bestående moral kunne oprettholdes. Uden en sådan fælles moral ville samfundet falde fra hinanden.

Synspunktet er genkendeligt i Forordningen: Man må ikke rokke ved samfundets grundstøtter, og hertil hører den monarkiske regeringsform (pkt. 1-3), beskedenhed og ydmyghed blandt undersåtterne, når de foreslår forbedringer i landets love (pkt. 7), sædelighed og blufærdighed (pkt. 9) og altså "Læren om Guds Tilværelse og den menneskelige Siæls Udødelighed", jf. Forordningens pkt. 5. Devlin skriver naturligvis i en anden tid og en anden sammenhæng, nemlig om spørgsmålet om strafferetlige

---

4. Et synspunkt, der klart kommer til udtryk i Verdenserklæringen om menneskerettigheder af 1948, præambel og art. 28.

indgreb over for voksne borgeres frivillige aktiviteter, men principielt er synspunktet genkendeligt: Samfundet er et fællesskab, fællesskabet skal kunne fungere, for at kunne fungere skal der være en fælles moral i bred forstand, og denne moral skal understøttes af staten, herunder med straf-retlige tiltag. For ikke at lade samfundet gå i opløsning må man beskytte dets grundstøtter, og derfor må man straffe for at nedbryde læren om Guds tilværelse og sjælens udødelighed og for at “laste eller forhaane den christelige Religions Lære”. At laste betyder iflg. Forordningens pkt. 27: “at tillægge den Person eller Ting, om hvilken der handles, en saadan Ufuldkommenhed, som ei kan bestaae med dens Hensigt.” At laste er altså at påstå, at noget er ufuldkomment og uegnet. “Saaledes (til Exempel) lastes Statens Regieringsform og den ved Landets Love beskyttede Religion, naar disse tillægges saadanne Mangler, at Borgersamfundets Formaal (borgerlig Frihed, Sikkerhed og Almeenvel) ikke derved kunde opnaaes eller bestaae.” Man må gerne have meninger om enkelte love eller lovforslag, men man må ikke kritisere hele regeringsformen for at være uegnet. Og man må – måske – gerne have sin mening om enkelte dele af Biblen (det står der dog ikke i Forordningen), men man må i hvert fald ikke kritisere hele den kristelige religion for at være uegnet til sit formål, og man må ikke betvivle Guds eksistens eller læren om sjælens udødelighed. Disse forståelser hører til samfundets grundstøtter og må ikke rokkes. Gør man det, risikerer man, at samfundet styrter sammen.

Retlig moralisme kan som filosofisk eller ideologisk position naturligvis kritiseres. Især to indvendinger gør sig gældende (Hart 1963; Petersen 2010): For det *første* er det faktisk ikke sikkert, at samfundet styrter sammen, blot fordi man fx kritiserer det enevældige monarki eller den kristelige religion eller ophæver strafforbuddet mod homosexualitet. Tværtimod har det vist sig, at et samfund udmærket kan hænge sammen uden disse “grundstøtter”, selvom dette nok var mindre klart i 1799 end i 1963. Det er dog bemærkelsesværdigt, at der er en lille sprække i kravet om ikke at nedbryde den kristelige lære. I Forordningens pkt. 5 er der tillige en bestemmelse om, at man ikke må “forarge” andre religionssamfund ved at forhåne deres trosbekendelse eller religion. Der er ganske vist kun tale om de religioner, som “taales i Hans Riger”, dvs. som har tilladelse til at slå sig ned. Men når visse andre religioner faktisk tåles, bliver det vanskeligere at opretholde forestillingen om en bestemt form for kristendom som en helt nødvendig moralsk grundstøtte i samfundet.



Retlig moralisme kan for det *andet* kritiseres for sit krav om, at det er den til enhver tid herskende moral, der skal understøttes. En oplagt indvending er, at ikke enhver faktisk eksisterende moral er en god moral, heller ikke selvom den skulle være god til at holde sammen på samfundet. Eksemplet fra debatten i anden halvdel af 1900-tallet er selvfølgelig den nazistiske moral, hvor jøder, slaver, romaer, homoseksuelle m.fl. blev set på som mindreværdige. Et sådant syn var formentlig med til at holde sammen på det tysk-nazistiske samfund, men jo ikke agtværdigt af den grund, tværtimod. Tilbage i 1799 kunne man måske have brugt den tidligere praksis med hekseafbrænding som eksempel. Uden her at tage stilling til, om der var tale om en strafferetlig sanktionering af en allerede eksisterende (u)moralisk praksis, kan DL 6-1-9 med krav om afbrænding af hekse ikke siges at hvile på nogen *god* moral. Kritikken af den retlige moralisme er, at der i det mindste må foretages en vurdering af den faktisk eksisterende moral, før den bakkes op af strafferetten. I tilslutning hertil kan man pege på, at der næppe i noget samfund har hersket en helt entydig moral, og at der tilsyneladende altid er nogen, der forsøger og måske endda har held med at fremstille egne opfattelser som den gængse, den accepterede og den almindelige, uden hvilken samfundet så skulle risikere at falde fra hinanden.

Netop disse problemer for retlig moralisme går igen i de forskellige forarbejder til straffeloven af 1930, jf. nedenfor afsnit 4. I stort set hele 1800-tallet synes positionen at være ganske rodfæstet, når det drejer sig om blasfemi. I 1844 kommenterer A.S. Ørsted et udkast til en trykkefrihedslov, og han bifalder blasfemibestemmelsen med en bemærkning om, at "Samfundet rokkes i dets Grundpiller ved slige Lærdomme" (Greve: 73). Kriminalisering af blasfemi medtages i presseloven af 1851 (Mchangama & Stjernfeldt: 391-405) og ligeledes i straffeloven af 1866, og der synes at være en jævn praksis af blasfemisager århundredet ud (Bet. 1548/2015: 42-44).<sup>5</sup>

---

5. Betænkningen omtaler publicerede blasfemistrafesager efter 1866-loven. Seneste eksempel er fra 1906. Jeg har gennemgået Ugeskrift for Retsvæsen fra 1906 til 1933, og der findes ikke senere publicerede domme.

## Den religiøse følelse

Det er tilsyneladende Carl Goos, der i 1895 introducerer den religiøse følelse som begrundelse for blasfemi.<sup>6</sup> Ræsonnementet synes at være, at eftersom Gud ikke længere beskyttes af retsordenen, må det være den religiøse følelse, der beskyttes (Goos: 555-564). En mulig forståelse er, at Goos, der både var professor i strafferet og retsfilosofi og politisk aktiv i Højre, bl.a. som medlem af Landstinget og som minister, på den ene side kunne se, at straf for blasfemi ikke var nødvendig for at opretholde samfundsordenen. Eller sagt på en anden måde: den retlige moralisme måtte opgives. På den anden side måtte han begrunde kriminaliseringen, og den religiøse følelse var så en mulighed. Det gør han på den måde, at blasfemibestemmelsen, der i 1866-loven var placeret i et kapitel om "Forbrydelser med Hensyn til Religionen" (Goos:557), i Goos' egen fremstilling omplaceres til et kapitel om "Forbrydelser mod den religiøse Fred", en omplacering, Goos argumenterer indgående for (Goos: 555-556 note 1). Det er ikke længere religionen som samfundsbærende institution, der skal beskyttes, men religiøse personer, der skal kunne have deres religiøse følelser i fred. Goos viderefører denne tankegang i det første udkast til en ny straffelov, hvor han var kommissionsformand. Også her placeres den foreslåede blasfemibestemmelse i et afsnit om beskyttelse af samfundsfreden (Straffelovskommission af 1912, jf. Greve: 77; bet. 1547/2015:44).

I 1917 er et flertal imod overhovedet at medtage en blasfemibestemmelse, da det ikke er "naturligt" at beskytte et religionssamfunds trosfærdighed eller gudsdyrkelse mod spot og forhånelse. Mindretallet, derimod, "mener, at der overfor Handlinger af denne Art, Spot og Haan, altid, hvad enten det er selve den enkeltes religiøse Følelse, der er Genstand for Krænkelser eller ikke, vil være en levende Fornemmelse af det usømmelige i en saadan Fremfærd, og at det ikke er uden Værdi, at denne Usømmeligheds Striden mod Samfundets Interesser markeres gennem adgangen til at lade den paadrage Straf i alvorlige Tilfælde" (her refereret fra Greve: 76-77). Her er det fortsat samfundets interesser, ikke de religiøses følelser, der sættes i centrum. Men følelser synes alligevel at spille ind: Det usømmelige

---

6. Greve skriver, at 1866-straffelovens blasfemibestemmelse "beskytter den religiøse følelse" (Greve: 75). Der er imidlertid ikke noget belæg herfor, heller ikke i de kilder, Greve selv behandler.

er noget, som levende kan "fornemmes", uden at det nærmere forklares, hvordan man fornemmer en sådan usømmelighed, og om det monstro er alle, der fornemmer den.

Som tidligere nævnt afviste Folketinget – og det i flere omgange – at medtage en blasfemibestemmelse, men i Landstinget argumenteres der for en bevarelse, og her med en direkte reference til de religiøse følelser: "det er andre Menneskers Følelse, som bliver saaret", "det er Følelserne, der rammes" mv. (Greve: 78-79. Udtalelserne er fremført af henholdsvis en professor og en byretsdommer, begge medlemmer af Landstinget). Problemet for fortalere var, at modstanderne argumenterede for det samfundsgavnligt i at religiøse og teologiske spørgsmål kunne debatteres, også på heftig vis. Herved var den retlige moralisme så at sige vendt på hovedet: Hvor det før var at ryste samfundets grundstøtter, hvis man stillede spørgsmålstejn ved bl.a. det evige liv, var det nu samfundsgavnligt netop at kunne stille den slags spørgsmål. Samfundets styrke lå ikke længere i en fælles religion, men i en fælles samfundsmæssig debat, også i krasse former. I en vis forstand kan man tale om en anden form for retlig moralisme: Samfundet bygger på en åben debat mellem borgerne, og denne moral – at man tillader og indgår i en til tider hidsig debat – er nødvendig for samfundets sammenhængskraft. Og hermed faldt det hidtidige forsvar for en blasfemibestemmelse.

Resultatet af uenighederne var et kompromis: Blasfemibestemmelsen blev optaget i den nye straffelov, og her spillede den religiøse følelse en afgørende rolle. Til gengæld fik Rigsadvokaten en udvidet skønsbeføjelse "for at undgaa, at Bestemmelsen skulde blive anvendt i for vidt Omfang" (RT 1924-15, sp. 1441, her citeret fra Greve: 80). Det var denne beføjelse, der blev benyttet, da Rigsadvokaten i 1985 besluttede ikke at rejse tiltale for et offentligt maleri af en nøgen, korsfæstet Jesus med erigeret lem.

Det forekommer oplagt, at den religiøse følelse ikke er særlig velegnet som begrundelse. For det *første* kunne man spørge, hvorfor lige netop den religiøse følelse skulle have et særligt behov for beskyttelse i modsætning til andre følelser af at blive krænket. Hvis den religiøse følelse skal beskyttes, hvorfor så ikke også den anti-religiøse, den politiske, den moralske osv.? For det *andet* hverken kan eller bør retsordenen beskytte følelser. Hvorvidt man ved lovgivningen skal tage hensyn til følelser, evt. udbredte følelser i befolkningen, er et andet spørgsmål. Selve følelsen, det at føle sig krænket ved at nogen taler nedsættende om ens religion, er ikke beskyttel-

sesværdig, ligesom retsordenen heller ikke kan beskytte mod de negative følelser, man måtte få, hvis nogen taler nedsættende om ens familie, ens intelligens eller ens udseende.

Den spinkle henvisning til den religiøse følelse hænger formentlig sammen med, at man ikke længere kan henvise til religionen som en nødvendig grundstøtte for samfundet. Det var i hvert fald fra begyndelsen af 1900-tallet klart, at samfundet godt kunne hænge sammen uden en fælles tro på kødets opstandelse og det evige liv. Med provisorietiden vel overstået, septemberforliget indgået (1899) og parlamentarismen indført (1901) var erfaringen, at samfundet godt kunne hænge sammen, selvom der herskede meget divergerende opfattelser på centrale områder som fx religion.

### Religiøs ufred

I nyere tid kan man spore en vis utilfredshed med kun at knytte kriminaliseringen af blasfemi til religiøse følelser. Således skriver Rigsadvokaten i 2006: “Bestemmelsens beskyttelsesinteresse er den religiøse følelse, men det overordnede formål med straffelovens § 140 må efter dens placering i straffelovens kapitel 15 om forbrydelser mod den offentlige fred og orden antages at være bl.a. at værne samfundet mod de stridigheder og uroligheder, der kan opstå ved krænkelsen af religiøse følelser.” (RA 15. marts 2006, bilag 1, pkt. 3.6.1; bet. 1548/2015: 6). Nu er det ikke længere som hos Goos, at den religiøse følelse skal kunne være i fred for hånlige kommentarer. Nu er det den ufred, der kan opstå, når religiøse følelser tირres. Rigsadvokatens afgørelse fra 2006 relaterer sig til de såkaldte Muhammed-tegninger og skal derved ses i lyset af de uroligheder, der opstod i Mellemøsten bl.a. med flere dødsfald til følge. Men forskydningen fra beskyttelse af selve den religiøse følelse til beskyttelse mod den ufred, som forstyrrelse af religiøse følelser kan medføre, gør ikke begrundelsen bedre. For det *første* kan der vel opstå uroligheder også på grund af andre følelser – man kan spørge, om uroligheder ikke kun kan opstå, hvis der er følelser involveret – og for det *andet* må opgaven så bestå i at sikre roen og sikkerheden, hvor stridigheder og uroligheder kan opstå, ikke at forbyde udvalgte ytringer. Efter gældende ret er det således, at myndighederne har en forpligtelse til at sørge for, at to demonstrationer holdes adskilt, så der ikke opstår vold og tumult, en forpligtelse der ikke kan gennemføres

ved at forbyde den ene demonstration.<sup>7</sup> Hertil kommer, at dansk ret ikke kan være garant for, at religiøse følelser rundt om i verden ikke kommer i ukontrollabelt kog. Noget sådant må reguleres i de enkelte lande og via internationale konventioner.

Et forsøg herpå blev gjort i slutningen af 00'erne, hvor beskyttelse mod religionsforhånelse nød en kortvarig udbredelse. Både FN's Generalforsamling og Menneskerettighedsråd vedtog erklæringer om at bekæmpe forhånelse af religion (GA 2008; HRC 2008). Begge erklæringer udmærker sig ved at ville beskytte mod foragt over for religion – her er vi tilbage i en form for retlig moralisme: Religion er så grundlæggende en samfundsstøtte, at den ikke må forhånes. Hertil kommer, at kun Islam nævnes som særlig udsat og beskyttelsesværdig religion. Desuden er det bemærkelsesværdigt, at ingen af erklæringerne inddrager den sædvanlige betingelse for indskrænkninger i rettigheder som ytringsfriheden, nemlig at denne skal være nødvendig i et demokratisk samfund (UDHR art. 19 og 29; ICCPR art. 19; EMRK art. 10). FN-systemet slog dog hurtigt bak, idet Menneskerettighedskomiteen slog fast, at det ville være i strid med ytringsfriheden at forbyde blasfemi og anden form for manglende respekt for religioner (GC 2011, pr. 48). Kun – og vigtigt selvfølgelig – bør opfordring til diskrimination og vold mod religiøse grupper kunne forbydes ved lov. For Danmarks vedkommende er dette opfyldt med straffelovens § 266b og diskriminationslovgivning i øvrigt.

### Afsluttende bemærkning

Jeg har i det ovenstående set nærmere på de forskellige begrundelser, der historisk har fulgt den danske blasfemibestemmelse. Det er bemærkelsesværdigt, hvor forskellige begrundelserne er: Fra frygten for Guds fortørnelse og medfølgende straf over samfundet over den opfattelse, at respekten for en bestemt form for kristen religion er helt afgørende for samfundets sammenhæng, til kravet om beskyttelse af religiøse følelser og til sidst kravet om beskyttelse af social uro som følge af sårede religiøse

---

7. Se fx EMD Plattform Ärzte für das Leben v Østrig 21. juni 1988, der drejede sig om stærke følelser for og imod abort, og Öllinger v Østrig 29. juni 2006, der drejede sig om stærke følelser for og imod en tidligere SS-officerer.

følelser. Alle har haft deres svagheder, og alle har haft deres tid, nogle af dem ret kortvarigt. Jeg har ikke inddraget de mange forskellige argumenter, der er blevet fremført til støtte for at beholde blasfemibestemmelsen i dansk ret. Det er der andre, der har gjort, grundigt og glimrende (Mchangama & Stjernfeldt). Bemærkelsesværdigt er det, at det i de forudgående mange debatter om afskaffelse sjældent blev inddraget, at der stort set ikke var noget indhold tilbage i bestemmelsen. Dette gælder også fortalere for afskaffelsen. Således tweetede et folketingsmedlem efter vedtagelsen af lov nr. 675 af 8. juni 2017: "SÅ fik vi afskaffet blasfemi paragraffen. Stor dag for ytringsfriheden" (Egelund). Det er det naturligvis ikke. Hvor meget man end går ind for ytringsfrihed, er det ikke nogen stor dag, at der nu ikke længere straffes for blasfemi for offentligt at urinere (eller det der er værre) på hellige bøger. Efter min vurdering var det dog et gode at afskaffe bestemmelsen. (Schaumburg-Müller 2003: 202 og 205). For det første var man allerede for over hundrede år siden løbet tør for meningsfulde begrundelser for en kriminalisering, og for det andet havde bestemmelsen ikke retsvirkning efter sin ordlyd, hvilket er noget rod i en retsstat.

### Abstract

The blasphemy clause of the 1930 Danish Criminal Code has hardly been used, but so much more debated. After numerous attempts it was repealed in 2017. The present contribution analyzes the legal content of the provision and shows that due to i.a. a very restrictive prosecution practice it could only be applied in cases of urinating (etc.) on the Bible and other similar objects – a fact that the heated debate did not take into consideration. Second, the contribution analyzes the different historical justifications for criminalizing blasphemy: From fear of the wrath of God over a sort of legal moralism – the idea that for the sake of having a coherent society it is necessary to protect a certain state authorized belief – to the meeker ideas of protecting religious feelings and the preventing disorder stirred by wounded religious feelings. Each of the justifications had its time and its obvious weaknesses. Finally, the criminal provision was repealed, with much ado but with very little repercussion for prevailing law.

## Litteratur

- Bet. 1548/2015. Straffelovrådets betænkning om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi.
- Devlin, Patrick. 1963. *The enforcement of morals*. Oxford: Oxford University Press.
- Egelund, Christina, *Liberal Alliance* #dkpol 10:49 AM - Jun 2, 2017.
- EMRK. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 1951 med senere protokoller.
- GA 2008: Generalforsamlingens erklæring 62/154 af 6. marts 2008 "Combating defamation of religions".
- GC 2011. FN's Menneskerettighedskomiteé, General Comment No. 34 af 12. september 2011.
- Goos, Carl. 1895. *Den danske Strafferets Specielle Del*, bd. 1. København.
- Greve, Vagn. 2008. *Bånd på hånd og mund*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hart, H.L.A. 1963. *Law liberty and morality*. Oxford: Oxford University Press
- Holberg, Ludvig. 1744. *Moralske Tanker*. København: Berlings udgave.
- HRC 2008. Menneskerettighedsrådets erklæring 7/19 af 27. marts 2008. "Combating defamation of religions".
- ICCPR 1966. International Covenant on Civil and Political Rights, vedtaget i 1966, i kraft 1976.
- Jakobsen, Søren Sandfeldt & Sten Schaumburg-Müller. 2013. *Medieretten*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kirkeordinansen af 1537*, dansk version 1539, her refereret fra danmarkshistorien.dk.
- Kjær, Morten. 2017. *Guds og øvrigheds straf*. København: ExTuto Publishing.
- Mchangama, Jacob & Frederik Stjernfeldt. 2016. *Men. Ytringsfrihedens historie i Danmark*, København: Gyldendal.
- Petersen, Thomas Søbirk. 2010. "New Legal Moralism: Some Strengths and Challenges", *Criminal Law and Philosophy*, vol. 4, s. 215-232.
- PAÅ Politiet og anklagemyndigheden Årsrapport 2017.
- RA Rigsadvokatens afgørelse af 15. marts 2006 RA-2006-41-0151, inkl. bilag 1 med en længere række nærmere referencer.
- Rian, Øystein. 2014. *Sensuren i Danmark-Norge. Vilkkårene for offentlige yttringer*. Oslo: Universitetsforlaget.

UDHR 1948. Verdenserklæringen om Menneskerettigheder af 10. december 1948 (Universal Declaration of Human Rights).

Wolfenden. 1957. Report of the Departmental Committee on Homosexual Offences and Prostitution, ofte omtalt som Wolfenden-rapporten efter formanden Sir John Wolfenden.



# Blasfemi – retsteologisk anskuet<sup>1</sup>

*Kristine Garde*

## Indledning

Det hører til retsteologens arbejdsfelt at forholde sig til de af landets love, som har betydning for kirkelige forhold. Når det gælder spørgsmålet om gudsbespottelse, er det naturligvis straffelovens § 140, den såkaldte blasfemiparagraf, der er i fokus. Bestemmelsen er placeret i straffelovens kapitel 15 om forbrydelser mod den offentlige fred og orden. Den lyder i sin nu-gældende version fra 1930:

Den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds troslærdomme eller gudsdyrkelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

Det er især bestemmelsens definition af gerningsindholdet, jeg vil koncentrere mig om, mens jeg ikke vil gå nærmere ind på spørgsmålet om fastsættelse af straffen. Så meget skal dog nævnes, at de tider er for længst forbi, hvor man risikerede udskæring af tungen og halshugning for offentligt at "*have lastet Gud, eller bespottet hans hellige Navn, Ord eller Sacramenter*", som der bl.a. står i Danske Lov fra 1683 (DL 6-1-7).

---

1. Indlægget, holdt i Selskab for Kirkeret den 11. maj 2015, bringes i sin oprindelige form, dog forsynet med relevante, aktuelle ændringer. Indlægget afspejler derfor primært situationen før ophævelsen af straffelovens blasfemibestemmelse ved lov nr. 675 af 8. juni 2017.

Som indgang vil jeg kort omtale brugen af blasfemiparagraffen, fordi praksis giver et indblik i typen af blasfemisager, uanset om der har været rejst tiltale eller ikke. Dernæst vil jeg knytte nogle retsteologiske kommentarer til blasfemiparagraffen og dens brug. Til sidst – det kan måske umiddelbart forekomme bagvendt – vil jeg fremføre et retsteologisk grundprincip og sætte det i relation til det omdiskuterede spørgsmål om blasfemiparagraffens bevarelse.

## I. Anvendelsen af straffelovens § 140 i praksis

### *I. 1. Sager, hvor der har været rejst tiltale*

1938. Sagen om udfald mod jødisk trossamfund. På offentligt ophængte plakater og udgivne skrifter spottede og forhånede en gruppe nazister det jødiske trossamfunds troslærdomme i vendinger som “Skænden af kvinder, voldtægt, tyveri og bedrageri er handlinger, som de jødiske religionsforskrifter tillader eller påbyder”, “Jødernes eneste tanke er erobringen af verdensherredømmet, og deres Thora og Talmud har i grunden intet at gøre med religion, men er kun lumske planer til at erobre dette herredømme ved svig, udsugning eller ødelæggelse af andre folk”. Sagen endte med domfældelse (1548: 52ff.).<sup>2</sup>

1946. Sagen om karnevalsdaß. Arbejdsmændenes Fagforening afholdt et karneval, hvor en af festdeltagerne var klædt ud som præst. Hans hustru havde medbragt en dukke; efter at de havde fået en tredje person til at fremskaffe et fad med vand, døbte de dukken. Efter Rigsadvokatens opfattelse havde episoden ikke nogen grov karakter, fordi de tiltalte ikke havde haft til hensigt at foretage en egentlig forhånelse af folkekirkens gudsdyrkelse; overtrædelsen af blasfemiparagraffen bestod i, at de havde drevet spot med dåben som en religiøs handling ved at trække den ned på et lavere plan (1548: 55). Sagen blev afgjort med et bødeforelæg.

1971. Vise-sagen. To programchefer fra Danmarks Radio blev tiltalt for overtrædelse af blasfemiparagraffen som ansvarlige for, at DR havde vist

---

2. Dommen er dog omdiskuteret blandt jurister. Så sent som i 2008 udtalte strafferetsprofessor Vagn Greve under en eksperthøring i Retsudvalget, at sagen skulle have været pådømt efter racismeparagraffen, § 266 b.

en optagelse af Trilles sang “Ham Gud” eller “Øjet”. På dette tidspunkt var visen allerede offentligt kendt og citeret i pressen, uden at den havde vakt forargelse eller protest. Visen indeholdt nogle saftige strofer, som Justitsministeriet i modsætning til Rigsadvokaten mente var en latterliggørelse af de kristne dogmer om Guds overmenneskelige egenskaber og den ubesmittede undfangelse. Jeg citerer først den pågældende strofe og dernæst Justitsministeriets henvisning til det aktuelle kristne dogme:

Strofe 2: *“ham gud/ han er eddermame svær at få smidt ud;/men selv-føl’ ig/det er synd han har den drift/det er nok fordi/han aldrig selv var gift”* (utilfredsstillet kønsdrift, der giver sig udtryk i trangbeluring af seksuel adfærd).

Strofe 3: *“ham guddhan er eddermame svær at få smidt ud/han fik aldrig/selv ild på sin cigar/for han ordned’ jo Maria pr. vikar”* (Kristus blev undfanget ved Helligånden og født af Jomfru Maria) (1548: 57).

Retten i Gladsaxe fandt, at visen var et polemisk indlæg imod en religiøs opdragelse, der tilsigter at indgyde børn frygt for en straffende Gud, der særlig overvåger menneskers seksualliv. Men da sådanne opdragelsesprincipper er uden forbindelse til kristne troslærdomme,<sup>3</sup> kunne der ikke rejses tiltale efter § 140, hvorfor man frifandt programcheferne.

### *I. 2. Sager, hvor der ikke har været rejst tiltale*

I årene fra 1963 til 2006 har der været 9 tilfælde, hvoraf 2 omfatter den samme person. Jeg vil her nøjes med at nævne 3 sager.

1985. En dobbeltsag om to Jesusfigurer. Jens Jørgen Thorsen malede en nøgen korsfæstet mand (Jesus) med et erigeret lem på en mur ved Birkerød Station og på restauranten Graffitis facade i Aalborg. I begge tilfælde havde han tilladelse til at udføre et maleri. Det valgte motiv vakte dog opstandelse. I Birkerød-sagen blev Thorsens værk malet over med lyserød maling en sen fredag aften af en ung mand, der antog, at den anstødelige fremstilling af Jesus i sit lidelsesøjeblik var ren og skær graffiti. Få timer før havde trafikministeren – Arne Melchior – besigtiget Thorsens maleri, og

3. “Foreløbig bemærkes, at der ved anvendelsen af ordet “Troslærdomme” i straffelovens § 140 må antages at være tilsigtet en begrænsning i området for den strafretlige beskyttelse således, at kränkelsen af andre lærdomme, f.eks. af etisk eller moralsk karakter, ikke er begrænset af bestemmelsen” (1548: 59).

han var ikke i mindste tvivl om, at der var tale om en blasfemisk handling, som var i strid med Grundlovens § 4: "Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten." Derfor kunne staten ikke på sin ejendom forhåne den religion, som staten ifølge Grundloven skal understøtte, forklarede Arne Melchior, der fik maleriet fjernet. Heller ikke i Aalborg-sagen var Jesusfiguren længe til offentlig skue; den blev tildækket af en træplade.

I begge sager undlod Rigsadvokaten at rejse tiltale, selv om han forventede en fældende dom.<sup>4</sup> Rigsadvokaten noterede sig, at kristusfiguren i den kristne religion er en guddommelig skikkelse, og dyrkelse af denne figur hører med til denne religions dyrkelse. Facadebemalingen rummede utvivlsomt en vanhelligelse af kristusfiguren og var som sådan udtryk for bespottelse eller forhånelse af den kristne gudsdyrkelse, men ikke af kristne troslærdomme (1548: 63). Justitsministeriet var ikke begejstret over Rigsadvokatens afgørelse, men stadfæstede den alligevel.

2003. Sandal-sagen. Butikskæden Kvickly lancerede i foråret 2003 nogle klipklap-sandaler med billeder på sålerne af henholdsvis Jomfru Maria og en mand, som blev opfattet som Jesus, men faktisk var apostlen Judas Thaddæus. Kvickly trak dog hurtigt sandalerne tilbage, fordi de vakte protest over hele landet. Bl.a. havde en halv snes folkekirkepræster klaget centralt over, at de sendte et "forkert signal". I Århus gik det mere hedt for sig, da kristne fra Mellemøsten resolut gik ind i en Kvickly i Viby og ødelagde alle sandalerne i butikken.

Det fremgår af Straffelovrådets udtalelse, at Kvickly blev politianmeldt for blasfemi bl.a. af det katolske menighedsråd i Vordingborg (1548: 69f.). Menighedsrådsformanden har dog oplyst mig om, at menighedsrådet ikke stod bag en sådan anmeldelse.

2005/6. Sagen om de 12 Muhammedtegninger.<sup>5</sup> Den 30. september 2005 bragte Jyllands-Posten artiklen "Muhammeds ansigt", forfattet af

---

4. Dansk ret hylder i lighed med Norge og England et moderat opportunitetsprincip, hvor anklagemyndigheden ikke er forpligtet til at rejse tiltale i enhver sag, hvor beviserne forventes at føre til domfældelse, selvom der i praksis normalt rejses tiltale. Det modsatte princip, det såkaldte legalitetsprincip, hvorefter der altid skal rejses tiltale, når sagen bevismæssigt kan bære det, medmindre loven udtrykkeligt hjemler en undtagelse, følges i bl.a. Sverige og Tyskland.

5. Omtalen koncentrerer sig om hovedpunkterne i sagsforløbet og rigsadvokatens argumentation.

avisens kultureddaktør Flemming Rose og ledsaget af 12 Muhammedtegninger, hver gengivet med tegnerens navn. Hensigten med at offentliggøre tegningerne var at udtrykke “hån, spot og latterliggørelse”; det skulle tjene det overordnede formål at sætte gang i en nødvendig debat om, hvorvidt der i et verdsligt samfund skal tages særligt hensyn til nogle muslimers religiøse følelser. I så fald ville ingen kunne forudsige, hvad et indbygget krav om selvcensur blandt kunstnere, forfattere, tegnere, oversættere og teaterfolk ville føre til. Flemming Rose forklarede:

Det moderne, sekulære samfund afvises af nogle muslimer. De gør krav på en særstilling, når de insisterer på særlig hensyntagen til egne religiøse følelser. Det er uforeneligt med et verdsligt demokrati og ytringsfrihed, hvor man må være rede til at finde sig i hån, spot og latterliggørelse (1548: 71).

Reaktionen kender vi. Tegningerne – særlig den med et bistert udseende mandeansigt med skæg og en turban udformet som en antændt bombe – udløste voldsomme optøjer i Mellemøsten, herunder afbrænding af danske ambassader.

Rigsadvokaten afslog at rejse tiltale. Han erklærede, at i islams troselære gælder der ikke et generelt og absolut forbud mod at tegne profeten Muhammed, men at hadith (skriftlige fortællinger om profetens adfærd og rettesnor for muslimer) indeholder et forbud mod afbildning af mennesker, som også omfatter Muhammed. Dette billedforbud efterleves imidlertid ikke konsekvent, da der findes billeder af Muhammed både i ældre tid og nutiden. Det må betyde, at en tegning af Muhammed i almindelighed ikke vil være i strid med islams troselærdom eller gudsyrelse, selv om visse grupper inden for religionen efterlever billedforbuddet fuldt ud. Men heller ikke det forhold, at f.eks. bombeturbantegningen kunne opfattes som en krænkende og fornærmende karikatur af Muhammed, islams helt centrale skikkelse og et forbillede for troende muslimer, var ifølge Rigsadvokaten strafbart efter § 140.<sup>6</sup>

---

6. Vagn Greve var enig med Rigsadvokaten, men kritiserede dog den del af hans begrundelse, hvor der henvistes til, at der i islams troselærdom ikke kan siges at gælde et generelt og absolut forbud mod at tegne profeten Muhammed. Vagn Greve anførte, at “dette argumentet er tyndt – man kan godt krænke calvinister, selv om en udtalelse ikke ville krænke lutheranere” (1548: 76, hvorfra citatet er hentet).

Rigsadvokaten afviste endvidere, at artiklen og tegningerne var en overtrædelse af straffelovens § 266 b om offentligt at true, forhåne eller nedværdige en gruppe af personer på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering (racismeparagraffen).

## II. Gerningsindholdet – retsteologisk vurderet

I den retsteologiske kommentar vil jeg koncentrere mig om de objektive betingelser, som naturligvis er juridiske, men hvoraf nogle samtidig er (rets)teologisk farvede. Det drejer sig om 1) det krænkede objekt “troslærdomme og gudsdyrkelse”, og 2) karakteren af det krænkede samfund, “religionsssamfund”.

### II. 1. Troslærdomme og gudsdyrkelse

Ved udtrykket “troslærdomme og gudsdyrkelse” forstås det pågældende trossamfunds indre og ydre religiøse liv. Troslærdomme omfatter en eventuel trosbekendelse og centrale skrifter, mens gudsdyrkelsen omfatter den rituelle del af religionen, dvs. de aktive handlinger, skikke, institutioner og ting, som trossamfundet benytter. Udtrykket kan kort gengives med ordene *lære og ritus*. Det betyder omvendt, at etiske læresætninger og praktiske leveregler, herunder regler om påklædning og spisevaner, ikke er omfattet af den beskyttelse, § 140 kan give. Noget andet er, om hån og spot af etiske og sociale regler kan rammes af racismebestemmelsen (§ 266 b), men det må vi lade ligge.

Når gerningsindholdet strikter begrænser sig til lære og ritus, bør man også forvente, at dette udmøntes i afgørelsen. Retsteologisk vurderet vil jeg således mene, at Retten i Gladsaxe kom for nemt om ved sagen om Trilles muntre og provokerende vise, når retten slog fast, at der højst kunne være tale om et angreb på religiøse moralforestillinger og opdragelsesprincipper, men netop *ikke* et angreb på den religiøse tro, som alene skal beskyttes i blasfemiparagraffen. Man må betænke, at de to saftige strofer har sin baggrund i kristne dogmer, hvis betydning i øvrigt diskuteres kristne trossamfund imellem; det er en kendt sag, at dogmet om Jomfru Marias ubesmittede undfangelse tillægges central betydning af katolikker, men ikke af protestanter. Nuvel, eksemplet viser, at juristerne ikke bør have den suveræne definitionsmagt, men at de skal anerkende retsteologiens

faglige opfattelse af, om et forhold er en del af læren eller gudsyndelsen, og hvilken betydning forholdet tillægges i så henseende. Dette krav kan blive nok så relevant, hvis der skulle komme en sag om skænding, ja afbrænding af hellige bøger som Bibelen eller Koranen. Og det er en sådan situation, Straffelovrådets betænkning fra 2014 tager for givet er omfattet af § 140.<sup>7</sup> Hertil er at sige, at for den kristne er det enkelte eksemplar af Bibelen ikke helligt; Guds ord kan ikke forhånes ved, at der urineres på en udgave af Bibelen (tænk på, hvor mange slags udgaver der findes), eller den bliver brændt i fuld offentlighed. Derimod er der ingen tvivl om, at alle eksemplarer af Koranen, helt ned til de enkelte blade, efter muslimernes opfattelse er hellige, og at en hvilken som helst skænding og særlig afbrænding af et enkelt eksemplar af Koranen er en blasfemisk handling. Det afgørende spørgsmål er, om dette synspunkt er bindende for de danske retshåndhævende myndigheder? Eller sagt på en anden måde: hvem har definitionsmagten? Rigsadvokaten og domstolene eller trossamfundet?

## *II. 2. Religionssamfund*

Den anden betingelse, som har et retsteologisk element, er det krænkede samfunds karakter. Blasfemiparagraffen angår kun religionssamfund, der lovligt består her i landet, jfr. Grundlovens § 67, men er ikke begrænset til de her i landet anerkendte trossamfund. Dvs. at anklagemyndigheden og kriminaldommeren er (var) ikke bundet til at følge Kirkeministeriets godkendelsespraksis. Man kunne godt have forestillet sig, at et samfund, som ikke havde kunnet opnå godkendelse – f.eks. Unitarisk Kirkesamfund – eller måske ikke engang havde ansøgt om godkendelse, alligevel i straffelovens forstand måtte anses som et lovligt bestående, om end altså ikke godkendt trossamfund. Spørgsmålet blev aldrig aktuelt og har efter ophævelsen af straffelovens § 140 ingen praktisk betydning. Jeg vil dog tilføje, at hvis et trossamfund i dag måtte beslutte at undlade at søge godkendelse på grund af den nye trossamfundslovs krav, vil samfundet stadig være lovligt.

I loven om trossamfund uden for folkekirken (Lov nr. 1533 af 19. december 2017) er der visse bestemmelser, som har særlig retsteologisk in-

---

7. Situationen var ved at opstå, da en mand i december 2015 afbrændte en udgave af Koranen i sin baghave og efterfølgende offentliggjorde en video af afbrændingen på Facebook. Rigsadvokaten besluttede tiltale, men da sagen ikke var afgjort i retten, inden blasfemibestemmelsen blev ophævet, bortfaldt den i medfør af princippet i straffelovens § 3.

teresse. Det drejer sig om definitionen af begrebet trossamfund, § 1,<sup>8</sup> og anerkendelseskravene, som relaterer sig dels til trosgrundlaget eller læretraditionen i trossamfundets religion, dels til trossamfundets centrale ritualer (henholdsvis pkt. 5 og 6 i § 7, stk.2). Disse bestemmelser må formodes at spille en afgørende rolle i det af kirkeministeren nedsatte rådgivende udvalgs vurdering af, hvorvidt et konkret samfund kan karakteriseres som et trossamfund i lovens forstand og blive anerkendt som sådant. Udvalget skal bestå af fire uvildige sagkyndige inden for religionshistorie, religionssociologi, teologi og retsvidenskab, § 12. Udvalgets sammensætning vidner om, at Kirkeministeriet forventeligt lægger vægt på en grundig sagsbehandling, også selv om kirkeministeren ikke er bundet af udvalgets indstilling(er), § 13.<sup>9</sup>

### III. Retsteologisk grundprincip

De retsteologiske kommentarer til blasfemiparagraffens udformning kan forekomme rent hypotetiske og i praksis betydningsløse i lyset af, at Rigsadvokaten konsekvent har nægtet at rejse tiltale – selv i en sag, hvor han forventede en fældende dom (1985). Den indlysende konsekvens burde være, at man går et skridt videre og helt ophæver den. Det er der retsteologisk intet til hinder for, tværtimod.

I sagen om Trilles vise kritiserede jeg rettens afgørelse på grundlag af de objektive kriterier. Men i virkeligheden mener jeg, at afgørelsen var rigtig – blot af en dybereliggende grund: kriminalisering af blasfemi både i forhold til lære og ritus mangler saglig teologisk begrundelse. Blasfemiparagraffen harmonerer ikke med et retsteologisk grundprincip, som kan

---

8. § 1. Ved trossamfund forstås i denne lov et fællesskab, hvis medlemmer samles om tro på magter, som står over mennesker og naturlove, eller udformede læresætninger og ritualer. Lov 1553 af 19/12/2017.

9. Trossamfundsloven indeholder tillige bestemmelser om tildeling af vielsesbemyndigelse til et anerkendt trossamfund, §§ 15-19. Lov 1553 af 19/12/2017. Uansøgt eller afvist vielsesbemyndigelse har ingen direkte betydning for opnåelse af status som anerkendt trossamfund, da vielsesbemyndigelse ikke er betingelse for anerkendelse. Reaktionen på Trossamfundsudvalgets betænkning og trossamfundsloven efterlod dog et klart indtryk af, at ønsket om at få vielsesbemyndigelse reelt er hovedbegrundelsen for ansøgning om anerkendelse som trossamfund.



udledes af 2. Kor 3,17: “*Hvor Herrens [Kristi] ånd er, dér er der frihed.*” Udsagnet falder i en sammenhæng, hvor apostlen Paulus foretager et opgør med judaisternes lovstandpunkt til forskel fra kristenlivet i frihed. Denne essentielle frihedstanke udtrykkes også i 1. Kor 10,23, hvor Paulus efter at have advaret mod afgudsdyrkelse og mod at spise offerkød (tidligere også mod utugt: 1. Kor 6,12) radikalt erklærer: “*Alt er tilladt, men ikke alt er gavnligt. Alt er tilladt, men ikke alt bygger op.*”

Det retsteologiske grundprincip, som er udledt af disse nytestamentlige udsagn, kan formuleres således: *I religiøse forhold skal der herske fuld frihed.* Grundprincippet medfører, at det tilkommer ingen at indskrænke den andens frihed, men enhver må tage etisk-moralsk ansvar for udlevelsen af egen frihed under hensyntagen til, hvad man mener gavner fællesskabet. Pålægger man sig selv begrænsning – andre vil måske sige, at man underkaster sig censur – må det karakteriseres som en egen beslutning, også selv om den indeholder et element af pression fra omgivelserne. I så fald har man aktivt valgt at bøje sig for det udefrakommende pres. Her er altså tale om et eksempel på, hvorledes det retsteologiske grundprincip kan udmøntes i praksis, uden at det underminerer eller problematiserer grundprincippet om fuld frihed i religiøse forhold.

Hvad angår den religiøse følelse, som er blasfemiparagraffens beskyttelsesinteresse,<sup>10</sup> indebærer det retsteologiske grundprincip, at den religiøse følelse ikke kan bruges politisk-juridisk til at indsnævre friheden til at spotte og håne en hvilken som helst religion til forargelse for dens tilhængere. Hvis en sådan adfærd fremkalder strid og uro, der forgrener sig i den store verden, findes der – så vidt jeg er orienteret – andre bestemmelser, som kan anvendes af statsmagten, bl.a. racismeparagraffen (straffelovens § 266 b), hærværksbestemmelser (straffelovens § 291, stk. 1, den sjældent

---

10. DL 6-1-7 har hvilet på den oprindelige opfattelse af gudsbespottelse, at Gud selv er forbrydelsens objekt og dermed lovbestemmelsens beskyttelsesobjekt, men i løbet af det 19. århundrede blev dette opgivet. Særlig må fremhæves C. Goos: *Den danske Strafferets specielle Del* (1895), s. 560 ff., hvorefter straffeloven (af 1866) må antages at have ønsket at beskytte de troendes religiøse følelser. Den senere strafferetlige teori – Krabbe, Hurwitz, Vagn Greve – har stort set fulgt Goos og har understreget, at de religiøse følelser kun beskyttes i det omfang, hvor de knytter sig til religionssamfundenes troslærdomme eller gudsdyrkelse, men ikke derudover. Jeg har i min retsteologiske vurdering af den eksisterende § 140 respekteret dette faste juridiske grundsynspunkt.

brugte § 139, stk. 2) og ordensbekendtgørelsen. Det vil altså sige, at hvor blasfemisk optræden kan udvikle sig til en trussel mod den offentlige ro og orden (som f.eks. ved bogafbrændinger), har det sekulære samfund i egne regler tilstrækkelige redskaber til at gribe ind i fornødent omfang.

At blasfemiparagraffen retsteologisk vurderet er et tvivlsomt redskab at tage i brug, hænger desuden sammen med, at offentlig bespottelse af den treenige Gud bl.a. på grund af uvidenhed, letsindighed eller heftig modstand, herunder den utilgivelige bespottelse (vanærelse) af Helligånden (Matt 12,31f.) som skyldes bevidst modvilje mod Gud og hans mægtige indgriben ved Helligånden, først og fremmest er et (tros)mellemværende mellem Gud og spotteren, dernæst et anliggende for kirkesamfundet og dets liv, mens bespottelse ikke vedrører det ydre, sekulære samfund.

Hertil kommer, at blasfemiparagraffen er en anakronisme. Det er den allerede ved sin oprindelse i Danske Lov af 1683 (6-1-7/8) i en tid, hvor den kristne religion, som i Grundlovens § 4 benævnes evangelisk-luthersk,<sup>11</sup> var en statsbærende religion, og hvor blasfemibestemmelserne blev skabt for at støtte denne religion. Det er således ingen tilfældighed, at blasfemibestemmelserne i Danske Lov står i samme kapitel som de strenge antikatske bestemmelser.<sup>12</sup>

## Efterskrift

I mit indlæg konkluderede jeg til slut, at hvis blasfemiparagraffen fortsat skulle eksistere, måtte den reelt betragtes som en mindretalsreligions krav om beskyttelse mod krænkelser af religiøse følelser vedrørende lære og ritus. Jeg anbefalede en ophævelse af bestemmelsen, også selv om den udelukkende tillagdes symbolsk betydning, dvs. udtryk for statsmagtens anerkendelse af fænomenet religion.

Ophævelsen af blasfemibestemmelsen anser jeg fuldt ud for en fornuftig udgang. Jeg hæfter mig i øvrigt ved, at visse juristers frygt for voldsomme konsekvenser, eventuelt i udlandet, ikke er indtruffet. Tværtimod er det

---

11. Benævnelsen evangelisk-luthersk forekommer *ikke* i D.L. 2-1, men alle kommentatorer af Grundlovens § 4 tager for givet, at "evangelisk-luthersk" henviser til opregningen af folkekirkens bekendelsesskrifter i denne bestemmelse.

12. Jeg ser ikke behov for her at redegøre nærmere for retsudviklingen fra 1683 til 1930, herunder Trykkefrihedsforordningen af 1799 og straffeloven af 1866.

en af de heldigste konsekvenser af ophævelsen, at islamisk styrede stater ikke længere kan forsvare deres egne blasfemibestemmelser eller begrunde deres krav om international beskyttelse mod kritik af religioner, herunder i FN-regi, med en henvisning til, at også Danmark kriminaliserede blasfemi.

### Abstract

This article, originally written in 2015, deals with, juridically-theologically, (the former) § 140 of the Danish Penal Code on blasphemy: “Whosoever in public ridicules or insults the dogmas or worship of any lawfully existing religious community in this country shall be liable to a fine or to imprisonment for any term not exceeding four months.” Following a thorough examination of the practical application of the clause 1938-2006 it is maintained that jurists cannot enjoy solely the power of defining 1) the offended dogmas and worship, and 2) the character of the offended community, but ought to consult experts of juridical theology. Based on Paulus’ 2<sup>nd</sup> letter to the Corinthians 3,17 and 1<sup>st</sup> letter to the Corinthians 10,23 the following fundamental juridical-theological principle is deduced: Total liberty must be the norm in religion. This principle rejects the criminalization of blasphemy as concerns both dogmas and worship. If blasphemous behaviour threatens public peace and order, the state can apply other rules, *inter alia* concerning racist utterances, malicious damage, and police regulations. The article recommends the abolition of § 140 (which was carried through in 2017).

### Litteratur

- Betænkning nr. 1548. *Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi*. Justitsministeriet 2014.
- Betænkning 1564. *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken*. Betænkning fra Trossamfundsudvalget. Kirkeministeriet marts 2017.
- Kong Christian Den Femtis Danske Lov* (DL) 1683. Udg. af V. A. Secher 1891. København.



# Blasfemi: Fra Jesus-traditionen til nyeuropæisk kristendom

*Niels Henrik Gregersen*

## Indledning

Man siger gerne, at vestens kultur bygger på to kilder, den græske og den jødisk-kristne kulturstrøm, og i så fald går begrebet blasfemi langt tilbage i vestens religiøse tradition – også lang tid før der var noget, som hed islam. I oldtidens Athen blev fx tempelrøverier opfattet som højforræderi, der blev straffet med statens overtagelse af udådsmandens ejendom, hans efterfølgende henrettelse og en begravelse uden for det attiske rige (Xenophon, *Hell.* I.7.22). Tilsvarende opstiller Det Gamle Testamente forbuddet: “Gud må du ikke spotte” (2 Mos 22,28). Sådan lød det i 1931-oversættelsen, mens 1992-oversættelsen giver en mere begrænset (og næppe helt dækkende) oversættelse i form af “Du må ikke forbande Gud”.

Indskrænkningen består i, at forbuddet i så fald skulle dreje sig om menneskelige ytringer alene. Men her og andre steder i Det Gamle Testamente drejer gudsbespottelse sig lige så meget om handlinger i form af dyrkelse af billeder og statuer (2 Mos 20,4-7). Noget sådant er gudsbespottelse, fordi der er tale om afgudsdyrkelse, idet billederne træder i Guds sted uden at være det. Men uanset gudsbespottelsens rækkevidde er det Guds ære og ikke den offentlige religion, der står i centrum i Det Gamle Testamente. I Tredje Mosebog 24,16 hører vi, at straffen for den slags er stening, så der lå alvor bag forbuddet. Forbuddet mod at ofre til afguden Molok gjaldt i

øvrigt ikke alene israelitterne, men også de fremmede, der bor i landet (3. Mos 20,2-5).

### Sokrates og Jesus: To blasfemikere

I denne sammenhæng er det værd at minde om, at to helt centrale figurer i vestlig filosofisk og religiøs tradition, Sokrates og Jesus, begge anklages og dødsdømmes for blasfemi. Sokrates blev dømt for sin ringeagt for den etablerede tempelkult, altså for mangel på fromhed (ἀσέβεια), der på latin meget passende blev oversat med *crimen laesae religionis*, altså en forbrydelse imod religionen. I den græske og i den senere romerske tradition er det altså religionen og den offentlige orden, der danner baggrund for blasfemianklagen.

Også Jesus blev som bekendt dømt for blasfemi af de jødiske autoriteter. Ved forhøret i det jødiske råd spurgte ypperstepræsten: »Har du ikke noget at svare på det, de vidner imod dig?« Men Jesus tav. Så sagde ypperstepræsten til ham: »Jeg besværges dig ved den levende Gud: Sig os, er du Kristus, Guds søn?« Jesus svarede ham: »Du sagde det selv. Men jeg siger jer: Herefter skal I se Menneskesønnen sidde ved den Almægtiges højre hånd og komme på himlens skyer.« Da flængede ypperstepræsten sine klæder og sagde: »Han har spottet Gud! Hvad skal vi nu med vidner? Nu har I selv hørt bespottelsen. Hvad mener I?« De svarede: »Han er skyldig til døden« (Matt 26,62-65).

I den forstand kan man sige, at kristendommen selv er blevet grundlagt ved en blasfemisk handling, dvs. gennem en række af Jesus' talehandlinger og gerninger, som er blevet set som blasfemiske af den dominerende religiøse mening, som dengang besad retten til at definere og dømme. Man kunne derfor tro, at kristendommen var blevet vaccineret mod blasfemianklager indefra. "I skal lære sandheden at kende, og sandheden skal gøre jer frie", som Jesus siger ifølge Johannes-evangeliet (Joh 8,32). Dette kunne nærmest bruges som motto for tilhængere af en ubegrænset ytringsfrihed. Dog viser konteksten, at der i Johannes-evangeliet ikke er tale om individuelle rettigheder, men om at tage imod den sandhed, som Jesus er, og disciplen skal også selv "gøre sandheden" (Joh 3,21). At efterfølge Jesus er naturligvis ikke det samme som at tale nedværdigende

om andre, selvom Jesus' kritik af samfundets og enkeltpersoners hykleri sagtens kunne opfattes som sådan – og blev det.

Selve ordet βλασφημία og det dertil svarende verbum *blasphēmein* optræder overraskende mange gange (faktisk mere end 30 gange) i det græske Ny Testamente, hvor det sædvanligvis oversættes med bespotte eller "spotte" i den danske oversættelse. Holder vi os til de synoptiske evangelier, finder vi her det gådefulde ord: "Derfor siger jeg jer: Al synd og bespottelse skal tilgives mennesker, men bespottelsen mod Ånden skal ikke tilgives. Og den, der taler et ord imod Menneskesønnen, får tilgivelse, men den, der taler imod Helligånden, får ikke tilgivelse, hverken i denne verden eller i den kommende" (Matt 12,31-32).

Her lægges der tilsyneladende op til en skelnen mellem Menneskesønnen som ydre skikkelse og Ånden som Guds kraft. Meningen med dette enkeltstående udsagn er ikke enkel at afkode. En mulighed inden for Matthæus-evangeliets kontekst er, at det overleverede Jesus-ord åbner mulighed for tilgivelsen af dem, der spottede Jesus, mens han hang på korset sammen med de to røvere: "Og de, der gik forbi, spottede ham og rystede på hovedet og sagde: »Du, som bryder templet ned og rejser det igen på tre dage, frels dig selv, hvis du er Guds søn, og stig ned fra korset!« Også ypperstepræsterne og de skriftkloge og de ældste håned ham på samme måde og sagde: »Andre har han frelst, sig selv kan han ikke frelse!« (Matt 27,39-42).

I evangeliernes optik går blasfemien dermed den anden vej rundt: De, der anklagede Jesus for blasfemi, er selv blasfemikere – dog nogen, som kan tilgives. Bespottelsen af Helligånden bespottet derimod selve Guds kraft til at skabe nyt ud af gammelt, en ny fremtid ud af en død fortid. Med bespottelsen af Helligånden er der dermed tale om en slags selvopfyldende profeti. Der er tale om en selvfordømmelse, der efter sin indre logik må ende i døden, eftersom det er selve forbindelsen med Guds livgivende og transformerende Ånd, der hånes og afvises. Dette er i hvert fald én mulig tolkning.

Der er her flere ting at bemærke. Uanset hvordan dette og alle andre udsagn nærmere skal forstås, har blasfemien ifølge Det Nye Testamente konsekvenser for den, der spotter Gud. Men intetsteds forudsættes det i Det Nye Testamente, at politiske magter skal gå ind og håndhæve blasfemiforbuddet (sådan som ypperstepræsterne gjorde det). Endelig reflekteres der ikke nærmere over, hvor samfundsskadelig en blasfemisk adfærd måtte

være. Det drejer sig om menneskers forhold til den levende Gud, ikke om samfundets beståen.

### Da kristendommen blev statsreligion

Det bliver først anderledes, da kristendommen selv bliver gjort til statsbærende religion, formelt først under kejser Theodosius i år 380, men grundlaget blev lagt allerede med Kejser Konstantin i 324. Nu begynder også de kristne at påkalde sig politisk støtte til håndhævelse af blasfemiforbuddet, og nu bliver det igen – ligesom i den græske antik – en almindelig opfattelse, at blasfemien ikke kun skader blasfemikeren selv, men også hele det samfund, som han eller hun er en del af. Dermed bliver blasfemianklagen udvidet til også at omfatte en offentlig dissens imod statens religion. I begyndelsen af *Codex Justinianus* fra 500-tallet hedder det: *De summa trinitate et de fide catholica ... nemo de ea publice contendere audeat* – “Ingen skal vove at strides offentligt om den højeste treenighed og den katolske tro”.

Denne ændring betyder, at også hæresiet – her forstået som ikke-ortodokse anskuelse, der fremsættes offentligt – nu bliver dømt på linje med blasfemi. Dermed er det ikke kun dem, der står uden for religionen, der kan anklages for gudsbespottelse, men også kætterne inden for kristendommen. Vel at mærke: for så vidt som de ytrer sig! Endvidere viser det sig i stadigt stigende omfang, at gudsbespottelse ikke kun har form af offentlige ytringer, men også af handlinger, der opfattes som en forbrydelse imod religionen. For også handlinger taler deres klare sprog.

Selvom ordet blasfemi etymologisk set betyder “en ondsindet tale”, der drejer sig om verbale forsmædelser af guddommen (det græske βλασφημία overføres direkte til latin som *blasphemia*), og selvom manglen på fromhed (ἄσέβεια) kunne forstås som noget indre, der først sekundært ytrer sig i talen, så bliver både ἄσέβεια og βλασφημία anvendt om ydre handlinger, der ses som blasfemiske.

Denne udvidelse af blasfemitænkningen – først fra de ydre gudsspottere til de indre kættere, derpå fra forsmædelige ord til forsmædelige handlinger – hænger sammen med det forhold, at religiøse spørgsmål også bliver statsanliggender. Det drejer sig ikke kun om menneskers synd, men stats-



forbrydelser. Vi er nu på en måde tilbage i den situation, der herskede, da Sokrates blev domfældt som blasfemiker.

### Luthers syn på blasfemi

Den logik, der ligger bag disse udvidelser af blasfemibegrebet i gamleuropæisk kristendom – dvs. fra den konstantinske periode henover reformation og modreformation og frem til pietismen – er også blevet gammeltestamentligt legitimeret. “Er I ikke troende, bliver I ikke boende”, som Jahve siger til sit folk ifølge Jes 7,9 (1931-oversættelsen).

Sådan var det også ifølge Martin Luther (1483-1546). Ellers har man ofte fremhævet Luthers to-regimentelære som et forbillede for en moderne liberal statsforståelse (Gregersen 2018). Rigtigt er det, at Luther skelnede mellem Guds to regimenter – ét gennem Evangeliets ord og kirken og ét andet gennem Lovens sværd og øvrigheden. Men der var ikke tale om en principiel adskillelse, som om Gud var fraværende i det offentlige rum og kun viste sig i religionens private rum, når folk frivilligt søgte derhen. Nej, kirken var selv en del af det offentlige rum (hvad kirker jo fortsat er), ligesom øvrigheden for Luther også havde religiøse forpligtelser. For Luther var øvrighedens opgave ikke blot at skabe ro i riget, men også at skabe et samfund til Guds ære. Og da Gud bestemmer over samfundets velsignelse eller fald, var det potentielt farligt for samfundet at have kættere og vantrø gængende rundt i riget.

Dog var Luther meget vel klar over, at synden bliver ved med at regere i et menneskes hjerte, også hos den kristne, der ellers burde vide, at man bliver frelst gennem troen på evangeliets ydre ord, og ikke gennem egen fromhed. Der er – siger Luther – ikke noget menneske på jorden, der ikke har et stort stykke af vantrø i sig, og som derfor går imod det første og højeste bud om at elske Herren din Gud: “Dan gebrechen des glaubens (das ist des ersten vnd hochsten gebottis) ist niemandt auff erden, der sein nit ein grosz stuck habe“ (WA 6:234,10-12).

Kætteren vil selv høste frugterne af sit eget kætteri – hvad enten kætteriet består i at afvise Gud i sit indre, som tåben gør det, eller blære sig ved sin egen tro og kærlighed, som samtidens romerske teologer gjorde ifølge Luther. Men troen forbliver en frivillig sag – og derfor er også vantrøen den enkeltes egen sag, som ingen øvrighed kan lodde. Men så snart kæt-

teriet bliver udtrykt offentligt, og dermed kan skade andre mennesker ved at true deres evige frelse, så bliver også kætteriet et samfundsanliggende for fyrsterne og andre øvrighedspersoner. Og når kætterierne endelig fører til samfundsoprør, viser det kun, at kætteriet er potentielt farligt for samfundets beståen. Sådan så Luther på det. Men sådan kan en moderne nyeuropæisk lutherdom naturligvis ikke se på det.

### “Sækulariseringen ligger mellem Luther og os”

I *Den etiske Fordring* peger K.E. Løgstrup på det dilemma, som Luther befandt sig i med sit syn på forholdet mellem kirkens evangelium og statsmagten. To hensyn tøndede her sammen: “På den ene side: det er øvrighedens opgave – en religiøs pligt og en politisk nødvendighed – at beskytte Guds ære og straffe ethvert udtalt kætteri. På den anden side: ud fra evangeliets eget indhold står det fast, at ingen kan og ingen må tvinges til tro” (Løgstrup 1956:113).

Denne konflikt kan forklare Luthers vaklen som politisk aktør. Han måtte acceptere det stiltiende kætteri, al den stund at vantroen også hører med til ethvert kristenmenneskes eksistens, indtil døden omsider gør det af med den gamle Adam. Det stiltiende kætteri – både blandt pæne og ikke helt så pæne kristne – må både kirken og øvrigheden leve med. Men så snart kætteriet skrives ud, har vi at gøre med gudsbespottelse, blasfemi. Og det kan ifølge Luther hverken kirken eller øvrigheden leve med. Dertil kommer det synspunkt, at hverken øvrigheden eller det fælles gode kan leve med, at nogle indbyggere ønsker at indføre en alternativ samfundsorden gennem opstand og borgerkrig. For dette er imod Guds bud og vil kun føre kaos med sig. Sidstnævnte kaos-argument vil nutidens politologer umiddelbart kunne forstå, fordi argumentet er magtpolitisk eller sekulært – selvom det for Luther ikke alene var sekulært, men også religiøst begrundet. Deraf Luthers mange mellemløsninger – såsom at foreslå landsforvisning snarere end henrettelse til kættere og andre gudsbespottende. Desværre må man se i øjnene, at i sidste ende (nærmere bestemt efter 1528) holdt Luther ikke stand på denne linje.

Eksemplet med gendøberne viser dette. Nogle anabaptister var oprørere, andre var pacifister (som fx Menno), og mens Luther i begyndelsen skelnede mellem de godhjertede (men vildfarne) gendøbere og de voldelige af

slagsen, blev gendøberne efterhånden af Luther set som undergravere af den offentlige orden (fx WA 30/3:513). Og her var det Luthers samfundsopfattelse, at det hørte med til øvrighedens pligter at forhindre “uenighed, særstandpunkter og undergravende virksomhed blandt undersåtterne” (WA 26:200). Ligeledes var det op til øvrigheden at fastsætte straffen, herunder dødsstraf, men så sent som i et brev fra 14. juli 1528 skrev han: “Jeg tøver med at udøve dødsstraffen, selvom den er velfortjent; deres landsforvisning må være tilstrækkelig”. Og selvom han flere gange opfordrede fyrsterne til tilbageholdenhed, veg han efter 1528 ikke længere tilbage for dødsstraffen, selvom den er “svær at se på”, som han sagde; for det var ikke de hurtige henrettelser, der var tidens skik.

Det var de falske prædikanter, Luther var ude efter – ikke den indre kætter, som han gerne overlod til både Gud og djævel. Her var der en forskel til Johannes Calvin, der mente, at kætterprocesserne skulle omfatte også borgernes inderste og hemmeligste tanker, som det skete ved flere af kætterprocesserne i Geneve. Enhver kan læse efter i Lauge Niensens oversættelse af Calvins “Forsvar for den ortodokse tro” (Nielsen 2014). Dog må man sige, at ingen af protestantismens to hovedretninger, de lutherske og de reformerte, har nogen smuk *track record*, hvad angår forfølgelser af såkaldte blasfemikere. Og det hører sikkert med til anabaptisternes tiltrækningskraft i det 20. århundrede, at denne tredje fløj af reformationen ikke har taget del i datidens religionsfølgelser, men derimod selv er blevet forfulgt af andre, indtil man i ly af religionsfriheden kunne udfolde sig frit.

## Blasfemi og billeder

Som vi ved fra Muhammed-krisen i 2005 – også kaldet karikaturkrisen – har navnlig billeder været inddraget i diskussioner af blasfemi (Christoffersen red. 2006; Gregersen 2009). Dette viser igen, at blasfemi drejer sig om meget mere end om sproglige ytringer. Det drejer sig om handlinger, billeder og andre udfoldelser i det offentlige rum.

Inden for kristendommen havde vi den bekendte billedstrid i 700- og 800-tallet, i øvrigt under indflydelse af islamisk tankegang (Thümmel 1980:535). De såkaldte ikonoklaster eller billednedbrydere henviste her til billedforbuddet i Det Gamle Testamente. De såkaldte ikonoduler eller

billeddyrkere hævdede derimod, at selvom den uendelige Gud ikke selv kan afbildes, så kan man dog gøre sig billeder af Jesus Kristus, i hvem Gud er gået ind i kødets og billedernes verden. For står der ikke i Paulus' brev til Kolossenserne, at Kristus er "den usynlige Guds (synlige) billede" (Kol 1,15)?

Johannes af Damaskus (680-749) formulerede følgende teologiske grundregler, der blev normgivende i både østkirken og vestkirken:<sup>1</sup>

- Guds væsen (*ousia*) kan ikke afbildes, men det kan Guds energier (*energeiai*) og den nåde (*charis*), hvorigennem Gud træder menneskets forestillingsevne i møde.
- Derfor kan man heller ikke dyrke billeder; kun Gud kan dyrkes (*latreia*).
- Billeder kan imidlertid fungere som veje til Gud, og man kan i denne forstand omfatte dem med ærefrygt (*timè*) og tilbedelse (*proskynesis*).
- Dette skal da forstås sådan, at billedet kun er et *afbillede* af det guddommelige *urbillede*, som alene er værd at dyrke.
- Når Gud derfor er blevet menneske i Jesus Kristus, så er det tilladt at gøre sig billeder af Jesus Kristus, velvidende at det er gennem hans menneskelige fremtrædelsesform, at hans guddommelige natur tilbedes.

I sidste ende er det således inkarnationstroen, der gør brugen af billeder legitim inden for kirken: "Idet vi ærer billedet af det dyrebare og livgivende kors, så ærer vi ikke træet (Gud forbyde det!), men vi ærer billedet som et symbol på Kristus ... Alt er derfor rettet mod Gud, som vi dyrker, idet vi overfører tilbedelsen fra billedet til ham" (*De fide Orthodoxa*, IV, 11).

Denne løsning blev gjort til ortodoks lære på koncilet i Nikæa i 787, og på trods af stadigt opblussende stridigheder i 800-tallet forbliver dette normgivende teologi. Som middelalderens store teolog Thomas Aquinas (død 1274) formulerede det, så står billeder langt under mennesket i rang, for det er jo mennesker, der har fabrikeret billederne, og ikke omvendt.

---

1. I de følgende afsnit anvender jeg materiale fra mit bidrag (Gregersen 2006) til bogen *Gudebilleder. Ytringsfrihed og religion i en globaliseret verden* (Christoffersen 2006).

Alligevel har billeder deres legitime funktion i det religiøse liv, for så vidt “billedets ære går videre til prototypen”, altså Gud selv (*Summa Theologiae* III q. 25 a 3). Som man kan se, er dette en videreførelse af argumentet hos Johannes af Damaskus.

Dette principielle argument forhindrede dog ikke en stadig kritik af billedernes luksus op igennem middelalderen, samtidig med at billederne blev forsvaret for deres pædagogiske værdi. For det, som de lærde kan læse sig til i Bibelens ord, det har lægfolket, der ikke kan læse, i anskuelsens form. Denne opfattelse, som kan føres helt tilbage til pave Gregor den Store (ca. 540-604), fører frem til kristendommens billedrigdom, som vi finder både i ikonkunsten (“ikon” betyder som bekendt billede), på kalkmalerierne i middelalderens kirker og i de rigt illustrerede billedbibler, der gik under *Biblia pauporum* eller de fattiges Bibel – ikke fordi de var billige, men fordi de kunne læses af analfabeter.

### Luther og Calvin om billeder

Denne strid dukkede op igen på reformationstiden. Her var der igen billedstormere, som fx reformatoren Andreas Karlstadt, hvis tilhængere smadrede billederne rundt om i kirkerne i Wittenberg i 1520-21, mens Luther var i eksil på slottet Wartburg. Viljen til hvide ubemalede kirker er også blevet normen i de reformerte “calvinske” kirker, som tog billedforbuddet i De Ti Bud bogstaveligt.

En anden stilling indtog Luther i forlængelse af Johannes af Damaskus’ teologiske argumenter fra 700-tallet, men nu tilføjet det pædagogiske argument, at billederne er nødvendige på grund af menneskets syndighed og elendige sans for Gud. Selvfølgelig er billederne imaginationer, men hvis imaginationen hjælper forståelsen på gled uden at sætte sig i Guds sted, så er billederne gudvelbehagelige, navnlig hvis de tager udgangspunkt i den inkarnerede Gud og ikke bliver unødigt flyvske.

Forskellen mellem Luther (1483-1546) og Johannes Calvin (1509-1564) ses af, at sidstnævnte bruger megen blæk og energi på at fortælle sine læsere, at fordi Gud er usynlig og uden krop, så kan og må Gud ikke tilbedes igennem noget menneskeskabt billede, hvorfor han afviser den pædagogiske brug af billeder i sin udlægning af Moselovens 2. Bud i sin tidligste dogmatik, *Institutio*, fra 1536 (Calvin 1986:19-21). Luther undlader der-

imod i sine katekismer at behandle det andet af de ti bud, “Du må ikke gøre dig udskårne billeder af Gud” (2. Mos 20,3), og det gælder både for Den Lille og for Den Store Katekismus fra 1529. Ifølge Luther er De Ti Bud en tidsbestemt – om end stort set træffende – formulering af den naturens lov (*lex naturalis*), som alle mennesker, også hedningerne, kan genkende fra sig selv (jf. Rom 2,14).<sup>2</sup>

Allerede i sine faste-prædikener fra 1521 (holdt umiddelbart efter at Luther var vendt tilbage til Wittenberg) peger han på, at der i Det Gamle Testamente findes mange eksempler på, at Noah, Abraham og Jakob byggede altre til Guds ære (1. Mos 8,20; 12,7; 33,20), ja selv Moses brugte en bronze-slange som billede på Guds førelse (4. Mos 21,9). “Her må vi indrømme, at vi kan have billeder, og vi må fabrikere billeder, men vi må ikke tilbede dem, og hvis de bliver tilbedt, så skal de fjernes og ødelægges” (LW 51: 82). Vi gør nemlig ikke Gud nogen tjeneste gennem billeder; men der er heller ikke nogen grund til at slå billederne i stykker, harmløse som de jo i virkeligheden er.

Den dybere begrundelse for Luthers afslappede stilling til billederne er, at et forbud imod billeder ikke vil gøre nogen forskel alligevel. Det er nemlig frem for alt de mentale billeder, vi gør os af Gud, der leder os på vildspor. “Lovtroen medfører, at vi fjerner de ydre billeder, alt imens vi fyldes med idoler indeni”. Sådan siger han i skriftet *Mod de himmelske profeter* fra 1525. Luthers position kan sammenfattes i tre hovedpunkter, som kombinerer den skelnen mellem det indre og det ydre, som vi fandt i Jesus-traditionen, og det friheds- og gavnlighedssynspunkt, som kommer fra Paulus-traditionen:

- Alting er frit, dvs. “billedspørgsmålet er kun en mindre, ydre ting”.
- Troen gælder Kristus alene: “Enhver er ansvarlig for at ødelægge billederne med Guds Ord, dvs. ikke gennem loven, men gennem evangeliet, for man skal fæstne lid til Kristus alene”.

---

2. I en juridisk sammenhæng kan der være grund til at minde om, at “naturens lov” for Luther ikke nødvendigvis er det samme som almene retlige “principper”, sådan som det bliver til i oplysningstiden. For Luther drejer naturens lov sig om at udøve ret og rimelighed (*Recht und Billigkeit*) i givne situationer og kontekster; naturloven drejer sig altså mere om en moralsk skønsevne end om dybtliggende almene regler af juridisk karakter.

- Det kan være gavnligt at gøre brug af billeder: “både som et vidnesbyrd, for erindringens skyld, og som et tegn” (LW 40:99-100).

Den lutherske reformation har efter alt at dømme spillet en afgørende rolle for en afslappet indstilling til religiøse billeder og dermed for en sekulær indstilling til menneskelige kunstfremstillinger, alt imens Gud opfattes som levende til stede i den sanselige verden: “Vores hjem, gård, mark og have og alting er fuld af bibel, hvorigennem Gud gennem sine forunderlige gerninger ikke blot prædiker til os, men også banker på vore øjne, rører vore sanser, og på en skjult måde oplyser vore hjerter” (Luther-prædiken fra 25. maj 1544, WA 49:434).

### Blasfemi: Fra Guds ære til den offentlige orden

Det afgørende skifte, der sker fra gamleuropæisk til nyeuropæisk kristendom (ca. 1650-1850), er, at vi nu får måder at skelne mellem religion og samfund på, som også får indgribende betydning for synet på kætteri og blasfemi. Som K.E. Løgstrup formulerer det: “Sækulariseringen ligger imellem os [og Luther]” (Løgstrup 1956:111). Det betyder, at staten ikke længere skal beskytte Guds ære – i hvert fald ikke i en protestantisk kontekst. Det må Gud selv klare.

Jeg er ikke i stand til at kunne sige med sikkerhed, hvornår skiftet sker fra en strikte religiøst begrundet afstandtagen til blasfemi – baseret på frygt for Guds straf – til en mere sekulær begrundelse, der relaterer sig til samfundets orden og borgernes ve og vel. Men klart er det, at både reformationskongen Christian III og Christian IV, der regerede til 1648, var regulært bange for Guds gengældelse, og derfor var blasfemi per definition et statsanliggende. Anderledes bliver det, når vi kommer frem til Christian VII's Trykkefrihedsforordning fra 1799. Her ophæves censuren, for borgernes frihed er kongens ønske og vilje. Kongen, som det hedder:

ynder især Trykkefriheden, fordi Han anseer denne, som det virksomste Middel, til at udbrede Oplysning og almeennyttige Kundskaber iblandt alle Borger-Klasser. Med Hensyn til at fremme en for Menneskeheden saa velgiørende Sag, har Han, kort efter Hans Regierings Tiltrædelse, ophævet Censuren, og derved aabnet Vei for enhver oplyst

og retskaffen Mand, til at kunne meddele offentligheden Resultaterne af sine Grandskninger, og ubehindret ytre sine Tanker og Meninger om hvad der kunde bidrage til det almindelige Beste.

Men samtidig er kongen sig bevidst, at ytringsfriheden også kan blive til "allehaande uædle Lidenskabers Verktøi, til skadelige Følger for den offentlige Rolighed og den private Sikkerhed". Derfor påligger det kongen som lovgiver:

at sætte Skranker for dens Misbruge, saaledes, at den ei skal udarte til tøileløs Frækhed, og blive et Middel for Ondskab, til at kunne, ustraffet, undergrave Statens Grundstøtter, og forstyrre den borgerlige Sikkerhed, der staaer i uadskillelig Forbindelse med sand Borgerfrihed.

Hermed er det klart, at det er hensynet til den offentlige orden og statens sikkerhed (som vi i dag ville sige), der begrundet ytringsfrihedens grænser.

Ud fra denne tankegang er det også meget vel muligt, at staten kan udøve en vis form for *religionsbeskyttelse*. Til religionens frihed hører ikke kun retten til at have en religiøs tro i privatlivet, men også retten til at udøve religionen – en udøvelse, der altid hører hjemme i et synligt, offentligt rum. Mere omstridt er det som bekendt, om religionen har en vis ret til at blive udøvet i et statsligt eller kommunalt defineret rum eller ej. Dog må man sige, at når den kommunale planlægning fx skal give grønt eller rødt lys til opførelsen af større religiøse bygninger – hvad enten det er kirker, templer eller moskeer – så er man i dag udmærket klar over, at religionsudøvelsen ikke finder sted i et fuldstændigt privat rum uden for den offentlige regulering. Fordi vi lever i et samfund med byplanlægning, kan det offentlige system ikke længere unddrage sig spørgsmålet, om politikerne vil give plads til religiøse bygninger på linje med borgernes andre aktiviteter såsom sportsanlæg og kulturinstitutioner.

Med til denne offentlige regulering af samfundets religiøse liv hører – i en lang række europæiske lande – også en række blasfemiparagraffer. Men deres funktion er sædvanligvis ændret i forhold til gamleuropæisk tradition. Nu er det ikke Guds ære, hvis vanære et samfund beskytter sig mod, men derimod at vanære bestemte religionsudøvere. Men samfundets beskyttelse af religiøse personer og grupper er næppe til for deres egne blå eller brune øjnes skyld, men derimod af hensyn til den offentlige orden.



Der ligger altså hverken en religiøs eller en religionsspecifik begrundelse bag blasfemiparagraffen, men alene et funktionelt synspunkt, der drejer sig om opretholdelse af den offentlige orden.

Det har jura-professoren Henning Koch (2006) vist i detaljer i sit oplysende bidrag til bogen *Gudebilleder. Ytringsfrihed og religion i en globaliseret verden*, redigeret af Lisbet Christoffersen og udgivet i direkte forlængelse af Muhammedkrisen 2005. Heri gennemgår han de motiver, der lå til grund for straffelovens § 140 (den omstridte blasfemiparagraf), der – indtil 2017 – lød som følger: “Den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfundets troslærdomme eller gudsdyrkelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder”. I Carl Goos’ lærebog, *Den danske Strafferets specielle Del II* fra 1895, præciseres det på denne måde: “Kritik af Troslærdomme er ikke som saadan Spot eller Haan. Bestemmelsen lægger derfor ingen Hindring i vejen for Granskningsfriheden i religiøse Emner, saalidt som den rammer atheisticke Ytringer som saadanne, selvom religiøse Følelser derved saares. Anderledes naturligvis, naar Kritikken m.m. fremsættes i spottende eller haanende Form” (citeret Koch 2006:73).

### Afskaffelsen af § 140 i juni 2017

Straffelovens § 140, den såkaldte “blasfemiparagraf”, beskytter altså hverken Gud, Jesus eller Muhammed. Heller ikke beskytter den religioner fra en religionskritik, der måtte føles nærgående og sårende af nogle af religionens udøvere. Blasfemi-paragraffen beskytter derimod religiøse grupper imod forhåelse. På analog måde beskytter straffelovens § 266b grupper imod offentligt fremsatte udtalelser, “ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering” med en strafferamme på 2 år.

Kunne man ikke nøjes med denne såkaldte “racisme-paragraf”?, har man spurgt. Det har man valgt at gøre ved folketingsbeslutningen fra juni 2017, efter lang tids diskussion og med støtte fra alle Folketingets partier, undtagen Socialdemokratiet. For mig at se var der flere grunde til at bevare blasfemiparagraffen. For det første: Så længe man fortrinsvis tænker i racer og etnicitet, forudsætter man, at også religion som regel er et spørgs-

mål om etnicitet og hudfarve, evt. kombineret med nogle abstrakte religionsspecifikke trospåstande. Men disse antagelser er højst tvivlsomme. Religiøs identitet og etnisk identitet er ikke altid sammenfaldene, og det ville være sært, om man godt kan forhåne en dansk muslim, men ikke en pakistansk muslim, fordi man i så fald ville være racist. For det andet ville det betyde den uligestilling, at en flertalsreligion godt må forhånes, men derimod ikke etnisk orienterede mindretalsreligioner, hvilket kan fremstå som urimeligt eller ligefrem diskriminatorisk.

Endelig vil man blive blind for det forhold, at forskellige religioner og forskellige religiøse grupperinger vil have endogent forskellige forhånelsetærskler, som er relevante for den offentlige orden. Lad mig tage et eksempel: I Andreas Serranos *Piss Christ* nedsænkes et krucifiks i kunstnerens urin. Det kan opleves som oprørende. Alligevel må selve motivet siges at have en indre relation til det kristne budskab, der siger, at “Ordet blev kød og tog bolig iblandt os” (Joh 1,14). “Ordet blev skidt og tog bolig midt i vores skidt” – sådan kunne man velvilligt parafrasere Serranos værk. Men at nedsænke Koranen eller et pænt billede af Muhammed i urin ville af indre teologiske grunde være værre for en muslim end nedsænkningen af et krucifiks for en kristen. Omvendt ville det at urinere på en døbefont eller et alter, særligt mens det bruges til hhv. dåb og nadver, være en blasfemisk handling af indre teologiske grunde ud fra kristen side. Men det vil næppe være en racistisk handling, heller ikke ville det være et abstrakt spørgsmål om trospåstande. For det drejer sig om forhånelsen af en religionsudøvelse i et på forhånd defineret helligt rum, ikke om en diskussion af de til enhver tid diskutabile teologiske spørgsmål.

Spørgsmålet er, hvordan dansk retspraksis – efter afskaffelse af blasfemi-paragraffen – kunne forholde sig til den strid og uorden, der måtte blive resultatet af sådanne handlinger. Ifølge Jyllands-Postens journalist Emil Søndergaard Ingvorsen (2017) rystede justitsminister Søren Pape Poulsen (K) ikke på hånden forud for den endelige behandling om blasfemiparagraffens ophævelse i Folketinget. Ministeren udtalte følgende: “Vi sætter ytringsfriheden højest. Vi skal ikke straffe folk for at gøre nogle tåbelige ting. Man skal have lov at ytre sig, sagde han... Jeg har det sådan, at vi skal beskytte mennesker, ikke guder eller ting på den måde. Det er mennesker, vi skal værne om, og det her er lidt specielt. Det her med, at vi skal have nogle sager, hvis folk står og brænder en Koran af og filmer det, skal

man så straffes for det?, lød det videre” (Cit. Emil Søndergaard Ingvorsen 2017).

Så vidt jeg kan se, er det netop sådanne famlende formuleringer, der bliver stående som åbne spørgsmål efter blasfemiparagraffens afskaffelse. For § 140 i straffeloven drejer sig, som vi har set, ikke primært om religiøs eller anti-religiøs ytringsfrihed, men om handlinger, der anstifter uorden i det offentlige rum. På samme måde drejer religionsfriheden sig ikke i første række om religiøs valgfrihed eller om “tro” (som det hedder i straffelovens § 266b). Det drejer sig derimod om at kunne praktisere religion i fred uden at blive antastet – naturligvis forudsat at en religiøs aktivitet ikke selv anstifter til vold. “Vi vil fred hertillands”, som vi synger ved Sankt Hans.

Under diskussionen om blasfemiparagraffens afskaffelse blev det gentagne gange fremført fra politisk side, at straffelovens § 140 (“blasfemiparagraffen”) allerede var dækket af straffelovens § 266b (“racismeparagraffen”). Jeg har ikke den juridiske sagkundskab til at bedømme dette. Men såfremt dette argument skal være gældende i fremtidig dansk retspraksis, så må man ophøre med at betegne § 266b som “racismeparagraffen”, fordi de “grupper af personer”, som der dér tales om, ikke kan indskrænkes til at gælde minoritetsgrupper. Ligeledes kan den “tro”, der tales om i § 266b, ikke alene dreje sig om trospåstande i kognitiv forstand (som man netop gerne må diskutere, kritisere, håne, etc.), men om den religionsudøvelse, der nu engang finder sted – og som altid udøves af bestemte grupper og personer.

Mit synspunkt er her, at landets lov må beskytte den religiøse aktivitet, der finder sted rundt om i landet, principielt ligesom man beskytter fodboldkampe mod at blive afbrudt af utilfredse tilskuere. Man kan have mange og hånende meninger om fodbold, men det er ikke tilladt at afbryde eller forstyrre igangværende fodboldkampe. Det samme må gælde for religiøse handlinger, der ligeledes foregår i et offentligt rum, og som er udtryk for et fællesskab af “grupper af personer”. Så derfor vil jeg sige Ja til religionskritik og ytringsfrihed inden for lovens rammer (gerne bidende og skarp), men nej til forstyrrelse af helligsteder og ødelæggelse af religiøse artefakter, der indgår i sociale gruppers praktiserede religion.

## Abstract

Socrates and Jesus, two central figures of Western religious tradition, were both condemned for blasphemy. This article traces changing views of blasphemy from the Jesus tradition to Constantinian Christendom onwards to modern European Christianity. The case of the Reformer Martin Luther is treated in more detail, since he oscillates between seeing blasphemy as part of human sin in general (reflecting the spiritual view of the Jesus-tradition), and seeing blasphemy as an issue to be settled by the worldly government (reflecting the Constantinian legacy). I argue that in the older traditions the charge for blasphemy did not only concern the blaming of God or religious communities in linguistic utterances but also, and more often, in blameful actions. In difference to the older religious traditions, however, the establishment of the blasphemy paragraph in modern Danish legislation in 1886 no longer intended to shelter divine honor but to secure social order. Neither were religious groups to be sheltered from vocal critics of religion. The issue of the freedom of speech was not the forefront issue, unless it took the form of a denigrating hate speech targeting specific religious groups. With the Danish annulment of the blasphemy paragraph (§ 140) in June 2017, the question remains how the disturbance of public religious activities can be avoided, in particular if there is no particular targeting of religious or ethnic minority groups involved, which could be brought to case according to the so-called racism paragraph (§266b) in Danish law.

## Litteratur

- Calvin, John. 1986. *Institutes of the Christian Religion. 1536 Edition*. Overs. Ford Lewis Battles. Grand Rapids, MI: Wm B. Eerdmans Publishing Co.
- Christoffersen, Lisbet, red. 2006. *Gudebilleder. Ytringsfrihed og religion i en globaliseret verden*. København: Tiderne Skifter.
- Gregersen, Niels Henrik. 2006. Lutherdom og sekularisering i en global verden. I: *Gudebilleder. Ytringsfrihed og religion i en globaliseret verden*, red. Lisbet Christoffersen. København: Tiderne Skifter, 122-152.
- Gregersen, Niels Henrik. 2009. On Taboos: The Danish Cartoon Crisis 2005-2008. I *Dialog: A Journal of Theology* 48:1, 79-96.

- Gregersen, Niels Henrik. 2018. Den perforerede to-regimentelære: Den tredje zones lutherdom. I *Ugeskrift for Retsvæsen* 2018:1, 11-14.
- Ingvorsen, Emil Søndergaard. 2017. Blasfemiparagraffen er blevet afskaffet, d. 2. juni 2017 (læst d. 5. juli 2018).
- Koch, Henning. 2006. Ytringsfrihed og tro. I: *Gudebilleder. Ytringsfrihed og religion i en globaliseret verden*, red. Lisbet Christoffersen. København: Tiderne Skifter, 72-88.
- Luther, Martin, 1958-2017. *Luther's Works*, vol 1-78, udg. Jaroslav Pelikan m.fl.. Minneapolis: Fortress Press/Saint Louis: Concordia Publishing House (forkortet *LW*).
- Luther, Martin. 1883-1999. *Luthers Werke. Kritische Gesamtausgabe*, vol 1-60. Weimar: Hermann Böhlau und Nachfolger 1883-1999 (forkortet *WA*).
- Løgstrup, K.E. 1956. *Den etiske Fordring*. København: Gyldendal.
- Nielsen, Olaf Lauge. 2014. *Jean Calvins forsvar for religiøs intolerance: Jean Calvins "Forsvar for den ortodokse tro ..." i dansk oversættelse og forsynet med indledning og noter*. København: Det Teologiske Fakultets skriftserie 52 (kan frit downloades).
- Thümmel, Hans Georg. 1980, Bilder V/1. I: *Theologische Realenzyklopädie* (TRE). Berlin: De Gruyter, Band 6, 532-540.



## Bidragydere til Kirkeretsantologi 2019

SVEND ANDERSEN. Professor em. i etik og religionsfilosofi, dr.theol. Afdeling for Teologi, Aarhus Universitet. Formand for Selskab for Kirkeret og medlem af redaktionen for Kirkeretsantologi 2019.

LISBET CHRISTOFFERSEN. Professor i ret & religion, ph.d. i statsret. Institut for Samfund og Erhverv, Roskilde Universitet. Adjungeret professor i kirkeret, Det Teologiske Fakultet, Københavns Universitet. Medlem af bestyrelsen for Selskab for Kirkeret og medlem af redaktionen for Kirkeretsantologi 2019.

HANS GAMMELTOFT-HANSEN. Professor em., dr.jur. Fhv. ombudsmand. Formand for udvalget bag betænkning 1564/2017: *En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken* (trossamfundsudvalget).

NIELS HENRIK GREGERSEN. Professor i samtidsteologi, lic.theol. Det Teologiske Fakultet, Københavns Universitet.

KRISTINE GARDE. Ph.d. i teologi.

JONATHAN HARMAT. ph.d.-stipendiat og Projektleder, Det Jødiske Samfund i Danmark.

EBBE HOLM. Baptistkirken i Danmark.

BENT HYLLEBERG. Baptistkirken i Danmark.

ANDERS JØRGENSEN. Specialkonsulent og advokatfuldmægtig. Medlem af Selskab for Kirkerets bestyrelse og medlem af redaktionen for kirkeretsantologi 2019.

BETTINA LEMANN KRISTIANSEN. Professor i rettsociologi, ph.d. Juridisk Institut, Aarhus Universitet. Medlem af trossamfundsudvalget.

CZESLAW KOZON. Biskop, Den Katolske Kirke i Danmark.

EVA MARIA LASSEN. Seniorforsker, ph.d. Institut for Menneskerettigheder.

SUNE LÆGAARD. Lektor i politisk filosofi, ph.d. Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, Roskilde Universitet.

PETER LODBERG. Professor (mso), ph.d. et dr. theol. Afdeling for Teologi, Aarhus Universitet. Medlem af trossamfundsudvalget.

JENS ELO RYTTER. Professor i forfatningsret, ph.d. Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Medlem af trossamfundsudvalget.

STEN SCHAUMBURG-MÜLLER. Professor i retsvidenskab, dr.jur. Juridisk Institut, Syddansk Universitet.

NIELS VALDEMAR VINDING. Postdoc i islamstudier, ph.d. Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet.

MARGIT WARBURG. Professor i religionssociologi, dr.phil. Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet. Medlem af trossamfundsudvalget.



## Bilagsoversigt

Bilag 1. Tilrettet kommissorium for et lovforberedende udvalg om en sammenhængende lovregulering af forholdene for anre trossamfund end folkekirken (Trossamfundsudvalget). *Side 267.*

Bilag 2. Lov om trossamfund uden for folkekirken, Lov nr 1533 af 19/12/2017. *Side 272.*

Bilag 3. Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse) med bemærkninger. *Side 278.*

Bilag 4. Forslag til Lov om ændring af straffeloven (§ 140) som vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 2. juni 2017. *Side 282.*

Bilag 5. Imam-pakken. Aftale mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser. Dateret 31. maj 2016. *Side 283.*

Imam-pakken, bilag 5.1: Enighedspapir om Folkeoplysningsloven (10. maj 2016). *Side 291.*

Imam-pakken, bilag 5.2: Forståelsespapir om delaftale om frie skoler (10. maj 2016). *Side 293.*

Imam-pakken bilag 5.3.1: Enighedspapir om fratagelse af offentlig anerkendelse (vielsesbemyndigelse) samt om kortlægning af moskeer (19. maj 2016). *Side 297.*

Imam-pakken, bilag 5.3.2 Indstilling fra Trossamfundsudvalget (10. maj 2016). *Side 299.*

Imam-pakken, bilag 5.4: Enighedspapir om obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre (31. maj 2016). *Side 304.*

Imam-pakken, bilag 5.5: Enighedspapir om initiativer vedr. godkendelse af almennyttige og almenvælgørende foreninger m.v. efter ligningslovens §§ 8A og 12, stk. 3 (19. maj 2016). *Side 306.*

Imam-pakken, bilag 5.6: Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navnlig udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier (31. maj 2016). *Side 307.*

Imam-pakken, bilag 5.7: Enighedspapir Kriminalisering af udtrykkelig billiggelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring (31. maj 2016). *Side 311.*

Imam-pakken, bilag 5.8: Besvarelse af spørgsmål nr 622 (Alm.del) fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg. *Side 321.*

Bilag 6. Bekendtgørelse nr 135 af 14/02/2014 om slagtning og aflivning af dyr (forbud mod religiøs slagtning). *Side 326.*

Bilag 7. Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Tildækningsforbud), 2017/1 LSF 2019 med bemærkninger. *Side 330.*

Bilag 8. Lov nr 1735 af 27/12/2018 om ændring af lov om dansk indfødsret og lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (Henlæggelse til kommunalbestyrelserne af grundlovsceremonier...). *Side 347.*

Bilag 9. Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Konservative), Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om delaftale på Børne- og Socialministeriets område om obligatorisk læringstilbud til 1-årige i udsatte boligområder og skærpet straf for pligtforsømmelse for ledere i offentlig tjeneste eller hverv. *Side 349.*

Bilag 10. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 14. marts 2019 Betænkning over Forslag til lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love (Selvstændig bestemmelse om psykisk vold). *Side 353.*

Bilag 11.1. Beslutningsforslag nr B9 Folketinget 2018-19. Forslag til folketingsbeslutning om indførelse af 18-årsmindstealder for omskæring af raske børn (borgerforslag) med bemærkninger. *Side 356.*

Bilag 11.2. Lovsekretariatet. Notat om Lovsekretariatets indstilling om fremsættelse af borgerforslag Nr FT-00124 om ”indførelse af 18 års mindstealder for omskæring af raske børn”. *Side 359.*

Bilag 12. UN Genral Assembly A/HRC/34/50/Add.1 Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on his mission to Denmark 28 December 2016 (Landerapport om Danmark, december 2016, fra FN-observatør for religionsfrihed Heiner Bielefeldt). *Side 367.*

Bilag 13. Denmark 2018 International Religious Freedom Report (US state department Freedom of religion and belief 2018 – Denmark). *Side 387.*

Bilag 14. Copenhagen Declaration. (Københavnserklæring af april 2016 om Den Europæiske Menneskerettigheds domstols funktion). *Side 399.*

Kirkeministeriet

## **Tilrettet kommissorium for et lovforberedende udvalg om en sammenhængende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken (Trossamfundsudvalget)**

---

### **1. Baggrund**

#### *Problemstilling*

Det følger af grundlovens § 67, at "[b]orgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden." Bestemmelsen indeholder et princip om religionsfrihed, og anvendelsesområdet for bestemmelsen er "gudsdyrkelsen", hvilket først og fremmest omfatter de egentlige rituelle og kultiske handlinger, såsom forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv.

Med støtte i forarbejderne til ægteskabsloven godkendes andre trossamfund end folkekirken i dag ved ministeriel beslutning, før præster i disse trossamfund kan få vielsesbemyndigelse. Ordningen er alene indført med henblik på vielsesbemyndigelse til præsterne i disse trossamfund, men ordningen har med tiden i praksis udviklet sig til også at have indflydelse på andre sagsområder. Som eksempel herpå kan nævnes, at godkendte trossamfund er tildelt særlige rettigheder i skattelovgivningen.

I dag føres der ikke et generelt tilsyn med trossamfundenes forhold, og der er ikke praksis for at tilbagekalde en godkendelse og de heraf afledte rettigheder, hvis et godkendt trossamfund ophører med at leve op til de krav, som var forudsætningen for at opnå status som godkendt.

Det følger af grundlovens § 69, at "[d]e fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov." Der er imidlertid ikke gennemført en samlet lovgivning for trossamfundene uden for folkekirken. Det indebærer, at forhold for trossamfundene uden for folkekirken kun er sporadisk reguleret i forskellig lovgivning, og i takt med det stigende antal trossamfund uden for folkekirken er der opstået et behov for en drøftelse af en mere sammenhængende lovregulering vedrørende trossamfundenes forhold.

#### *Andre trossamfund end folkekirken*

Udover folkekirken er der i dag mange forskellige trossamfund i Danmark. Nogle af disse trossamfund er karakteriseret ved, at de er anerkendt som trossamfund ved kongelig resolution inden den 1. januar 1970 eller er godkendt som trossamfund fra den 1. januar 1970 eller derefter ved ministeriel beslutning. Andre trossamfund er karakteriseret ved, at de hverken er anerkendt eller godkendt, men f.eks. har opnået skattemæssige fordele som et trossamfund.

## BILAG I

Der er 11 trossamfund, der er anerkendt ved kongelig resolution før 1. januar 1970, og derudover findes der over 100 trossamfund og menigheder, der er godkendt fra den 1. januar 1970 eller derefter ved ministeriel beslutning. Antallet af trossamfund, som hverken er anerkendt eller godkendt, kendes ikke.

### *Lovregulering af andre trossamfund end folkekirken*

Det fremgår af § 15 i ægteskabsloven, at ægteskab enten kan indgås borgerligt eller kirkeligt. Efter lovens § 16 kan kirkelig vielse med borgerlig gyldighed ske i folkekirken, i trossamfund, der er anerkendt ved kongelig resolution før 1. januar 1970, og i trossamfund, der er godkendt ved ministeriel beslutning fra den 1. januar 1970 eller derefter. Præster i anerkendte trossamfund skal anerkendes ved kongelig resolution for at få bemyndigelse til at foretage vielser. Præster i andre trossamfund end folkekirken og de anerkendte trossamfund kan få vielsesbemyndigelse af kirkeministeren. Vielsesbemyndigelse til præster i disse andre trossamfund forudsætter, at der er tale om et egentligt trossamfund.

Efter selskabsskatteovens § 3, stk. 1, nr. 3, er anerkendte trossamfund og kirkelige institutioner, oprettet i tilslutning til disse eller til folkekirken, undtaget fra skattepligt. Momslovgivningen og lovgivningen om fradragsret for gaver, ejendomsskat og boafgift indeholder tilsvarende begunstigelser af trossamfund. Det er skattemyndighederne, der tager stilling til, om et trossamfund er omfattet af disse regler. Skattemyndighedernes praksis på området er i et vist omfang knyttet op på praksis for godkendelse af trossamfund i relation til vielsesbemyndigelse, men lovgivningsmæssigt er der ingen sammenhæng mellem de forskellige godkendelsesordninger.

### *Indsigt i forholdene hos andre trossamfund end folkekirken*

Trossamfund kan være organiseret på mange forskellige måder, og en eventuel adgang til indsigt i et trossamfunds forhold kan afhænge af organisationsmåden. I nogle situationer kan der være mulighed for at få indsigt i trossamfundets økonomiske forhold, f.eks. hvis et trossamfund er organiseret som et selskab, der efter selskabslovgivningen er underlagt regnskabspligt og et krav om offentliggørelse af regnskaber, eller hvis det er organiseret i form af en fond, der er underlagt fondslovgivningen.

### *Nedsættelse af et lovforberevende udvalg*

På baggrund af ovenstående har regeringen besluttet at nedsætte et udvalg, der skal foretage en gennemgang af den nugældende lovgivning for andre trossamfund end folkekirken og overveje behovet for og komme med forslag til en samlet lovregulering heraf.

## **2. Udvalgets opgaver**

Udvalget skal overveje en sammenhængende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken. I overvejelserne skal indgå følgende:

- Skal reguleringen omfatte alle trossamfund eller kun trossamfund, der ønsker rettigheder, eksempelvis skatte- og momsfritagelse, vielsesbemyndigelse m.v.
- Kriterierne og procedureerne for at opnå status som ”godkendt” trossamfund og for tilbagekaldelse af en godkendelse.

## BILAG I

- Retsvirkningerne af en godkendelse – hvilke rettigheder og pligter opnår et trossamfund ved en godkendelse, f.eks. i relation til skatte- og momsfratagelse, vielsesbemyndigelse m.v.
- Kriterierne og procedurene for at få vielsesbemyndigelse og for tilbagekaldelse af en bemyndigelse.
- Større åbenhed om og indsigt i trossamfundenes forhold, herunder deres økonomiske forhold.

Udvalget skal sikre, at forslag og anbefalinger er forenelige med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Danmarks øvrige internationale forpligtelser.

### **2.1. Hvilke trossamfund skal være omfattet af en lovregulering**

Udvalget skal overveje, hvilke trossamfund uden for folkekirken der skal være omfattet af lovreguleringen. Det skal i den forbindelse overvejes, om lovreguleringen alene skal berøre trossamfund, der ansøger om en status, som under den nuværende ordning betegnes som ”godkendt” trossamfund, eller om lovreguleringen også skal omfatte øvrige trossamfund, der er godkendt efter andre regler, eksempelvis religiøse sammenslutninger, som er godkendt efter ligningslovens § 8A og § 12, stk. 3.

Det kan som led i overvejelserne vurderes, om der fremover skal skelnes mellem anerkendte/godkendte trossamfund og ikke-godkendte trossamfund, herunder om der eventuelt i stedet for en godkendelsesordning er behov for en anden form for registrering, anmeldelse eller lignende. Allerede anerkendte og godkendte trossamfund bør som udgangspunkt være omfattet af de nye regler, bl.a. om tilbagekaldelse af en godkendelse m.v. og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse. Det forudsættes dog som udgangspunkt, at allerede anerkendte og godkendte trossamfund ikke vil skulle ansøge om ny godkendelse, registrering, anmeldelse eller lignende.

### **2.2. Kriterier og procedurer for godkendelse og tilbagekaldelse heraf samt retsvirkningerne af en godkendelse**

Som en del af sit arbejde skal udvalget gennemgå nugældende regler og praksis for godkendelse af andre trossamfund end folkekirken efter reglerne herom i ægteskabsloven og forarbejderne dertil. Udvalget skal også gennemgå nugældende regler og praksis for godkendelse af andre trossamfund end folkekirken på andre relevante retsområder, herunder bl.a. skatteområdet.

Udvalget skal som en del af sit arbejde overveje behovet for og komme med forslag til et samlet sæt af regler for godkendelse af andre trossamfund end folkekirken. Det skal inddrages i overvejelserne, om en godkendelse som trossamfund som hidtil kun skal omfatte godkendelse med henblik på, at præster og lignende i trossamfundet kan få vielsesbemyndigelse, eller om en godkendelse samtidig skal omfatte andre relevante retsområder, herunder fx muligheden for skatte- og momsfratagelse. Udvalget er ikke bundet af termen godkendelse og kan således anvende andre termer, f.eks. anmeldelse, registrering m.v.

Udvalget skal ikke overveje modeller for etablering af skatteopkrævning af medlemsbidrag for andre trossamfund. Noget sådant skal i givet fald besluttes af regeringen og behandles i et dertil egnet udvalg.

## BILAG I

Udvalget skal ligeledes udarbejde forslag til kriterier og procedurer for tilbagekaldelse af en godkendelse og skal herunder overveje, hvordan der fremover kan føres tilsyn med eventuelle ændringer i trossamfundenes forhold, f.eks. i tilfælde hvor et godkendt trossamfund ophører med at leve op til kravene, som var en forudsætning for godkendelse.

### **2.3. Kriterier for vielsesbemyndigelse og tilbagekaldelse heraf**

Udvalget skal gennemgå nugældende regler og praksis for vielsesbemyndigelse til præster i anerkendte og godkendte trossamfund.

Udvalget skal overveje behovet for og komme med forslag til et samlet sæt af regler for at meddele vielsesbemyndigelse til præster i andre trossamfund end folkekirken, herunder også regler om tilbagekaldelse heraf.

### **2.4. Åbenhed og indsigt i trossamfundenes forhold, herunder deres økonomiske forhold**

Som nævnt oven for kan et trossamfunds organisering være afgørende for, om der er indsigt i trossamfundets økonomiske forhold (regnskaber). Der kan som udgangspunkt kun kræves indsigt i den mindre del af trossamfund økonomiske forhold, der vedrører tips- og lottomidler eller ligningslovens §§ 8A og 12.

Udvalget skal derfor overveje, hvordan der kan skabes større transparens i trossamfunds økonomiske forhold, herunder hvilke krav der kan stilles om åbenhed og regnskabsaflæggelse.

### **3. Tilrettelæggelse af udvalgets arbejde**

Udvalget kan som led i sit arbejde nedsætte underarbejdsgrupper og kan inddrage eksterne eksperter til brug for overvejelserne om bestemte aspekter af forholdene for andre trossamfund end folkekirken.

Udvalget kan endvidere afholde møder med berørte myndigheder og organisationer, der ikke er repræsenteret i udvalget.

Udvalget skal cirka midtvejs i deres arbejde inddrage de andre trossamfund end folkekirken i arbejdet, således at det sikres, at de andre trossamfund bliver hørt, og at deres holdning til kommissoriet og udvalgets foreløbige overvejelser kan indgå i det videre arbejde. Den nærmere tilrettelæggelse af denne inddragelse fastlægges af udvalget, idet det i den forbindelse skal sikres, at alle interesserede har mulighed for at komme til orde.

Udvalget skal så vidt muligt afslutte sit arbejde inden udgangen af 2016.

### **4. Udvalgets sammensætning**

Udvalget skal udover en formand bestå af eksterne aktører, der ikke repræsenterer nogen bestemt trosretning eller bestemte trossamfund og er sagkyndige inden for statsret, retshistorie, retsfilosofi, religionsvidenskab/historie og teologi samt repræsentanter fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet og Kirkeministeriet.

## BILAG I

Udvalgets sekretariat forankres i Kirkeministeriet, men Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet yder sekretariatet bistand.

## BILAG 2

LOV nr 1533 af 19/12/2017 (Gældende)

Udskriftsdato: 11. december 2018

Ministerium: Kirkeministeriet

Senere ændringer til forskriften

Journalnummer: Kirkeministeriet, j.nr. 116318/17

LBK nr 54 af 23/01/2018

LBK nr 1148 af 11/09/2018

### Lov om trossamfund uden for folkekirken

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

#### Kapitel 1

##### *Definition af trossamfund*

§ 1. Ved trossamfund forstås i denne lov et fællesskab, hvis medlemmer samles om en tro på magter, som står over mennesker og naturlove, efter udformede læresætninger og ritualer.

#### Kapitel 2

##### *Trossamfunds grundlæggende frihed og rettigheder*

§ 2. Trossamfund kan frit dannes med ethvert lovligt formål.

§ 3. Et trossamfund har ret til at udøve sin religion, herunder ved overholdelse af religiøse ritualer og skikke samt religiøs undervisning, såfremt der ikke herved opfordres til eller foretages noget, der strider mod bestemmelser fastsat ved lov eller i medfør af lov.

§ 4. Et trossamfund har ret til at udpege personer til at varetage et forkynderembede, rituel ledelse eller tilsvarende.

§ 5. Et trossamfund har ret til at opføre religiøse bygninger. Dette forudsætter, at betingelserne i den øvrige lovgivning om bygningsmæssige krav m.v. er opfyldt.

§ 6. Et trossamfund kan efter ansøgning til kirkeministeren få tilladelse til at anlægge og drive egne begravelsespladser.

*Stk. 2.* En ansøgning i henhold til stk. 1 skal ledsages af en vedtægt om bestyrelse, tilsyn og benyttelse m.v. af begravelsespladsen, herunder oplysninger om de særlige forhold, der gør sig gældende i henseende til gravstedernes udformning og beståen. Vedtægten skal godkendes af kirkeministeren. En tilladelse til anlæg af begravelsesplads forudsætter endvidere, at det pågældende areal er erklæret egnet til anlæg af begravelsesplads af Styrelsen for Patientsikkerhed.

*Stk. 3.* Kirkeministerens tilladelse efter stk. 1 kan bl.a. betinges af, at der stilles sikkerhed for begravelsespladsens vedligeholdelse. Sikkerhedens art og størrelse fastsættes af kirkeministeren.

*Stk. 4.* Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om oprettelse af begravelsespladser for trossamfund.

#### Kapitel 3

##### *Anerkendelse*

§ 7. Et trossamfund kan registreres som anerkendt trossamfund, såfremt det

1) har mindst 50 myndige medlemmer, der enten har fast bopæl i Danmark eller dansk indfødsret, og



## BILAG 2

- 2) ikke opfordrer til eller foretager noget, der strider mod bestemmelser i lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov.

*Stk. 2.* Anmodning om anerkendelse skal indeholde følgende oplysninger:

- 1) Navn og hjemsted for trossamfundet.
- 2) Antal myndige medlemmer af trossamfundet.
- 3) Trossamfundets vedtægter.
- 4) Navn og adresse på den kontaktperson, der er ansvarlig i forhold til Trossamfundsregistret.
- 5) En tekst, som udtrykker, beskriver eller henviser til trosgrundlaget eller læretraditionen i trossamfundets religion.
- 6) Dokumentation for eller beskrivelse af trossamfundets centrale ritualer.
- 7) Det seneste årsregnskab, som skal være revideret og give et retvisende billede af trossamfundets økonomiske forhold.

*Stk. 3.* Kirkeministeriet kan ved besøg hos trossamfundet anmode om at få forelagt en fortegnelse over trossamfundets myndige medlemmer, såfremt der skønnes at være et behov herfor.

*Stk. 4.* Anerkendelsen indføres i Trossamfundsregistret, der henhører under Kirkeministeriet.

**§ 8.** Et trossamfund, der omfatter flere menigheder, forsamlinger eller kredse m.v., kan ved anmodning om anerkendelse indgive en fortegnelse over disse med angivelse af betegnelse, hjemsted, organisationsforhold og økonomiske forhold.

*Stk. 2.* De menigheder, forsamlinger eller kredse m.v., der er nævnt i stk. 1, anses for anerkendte som en del af trossamfundets anerkendelse, såfremt de opfylder den betingelse, der er anført i § 7, stk. 1, nr. 2.

*Stk. 3.* Menigheder, forsamlinger og kredse m.v., der angiver at være en del af et anerkendt trossamfund, kan ikke opnå selvstændig anerkendelse.

**§ 9.** Et anerkendt trossamfunds rettigheder og forpligtelser i henhold til bestemmelserne i kapitel 5 indtræder fra det tidspunkt, hvor anerkendelsen er indført i Trossamfundsregistret, jf. § 7, stk. 4.

**§ 10.** Anerkendelsen af et trossamfund ophører, hvis trossamfundet anmoder herom, eller hvis anerkendelsen tilbagekaldes, jf. § 22.

**§ 11.** Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om kravene til anmodning om anerkendelse, herunder om anvendelse af den digitale løsning, som Kirkeministeriet stiller til rådighed (digital selvbetjening), samt om indretning og forelse af Trossamfundsregistret og om meddelelse af oplysninger fra registeret.

### Kapitel 4

#### *Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund*

**§ 12.** Kirkeministeren nedsætter et rådgivende udvalg vedrørende trossamfund. Udvalget består af 4 medlemmer, der besidder sagkundskab inden for henholdsvis religionshistorie, religionssociologi, teologi og retsvidenskab.

*Stk. 2.* Udvalgets medlemmer udpeges for 4 år ad gangen.

*Stk. 3.* Udvalget vælger selv sin formand.

**§ 13.** Kirkeministeren anmoder Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund om at afgive indstilling i sager vedrørende anerkendelse af trossamfund. Kirkeministeren er ikke bundet af udvalgets indstillinger.

*Stk. 2.* Kirkeministeren kan anmode Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund om at afgive udtalelse i andre spørgsmål, hvor kirkeministeren skønner, at en sagkyndig udtalelse kan have væsentlig betydning.

**§ 14.** Kirkeministeren fastsætter nærmere regler for Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfunds virksomhed.

## BILAG 2

### Kapitel 5

#### *Vielsesbemyndigelse m.v.*

§ 15. Kirkeministeren kan efter ansøgning fra et anerkendt trossamfund bemyndige en myndig person i trossamfundet til at forrette vielser, jf. § 17, stk. 2, i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning.

*Stk. 2.* Vielsesbemyndigelse, jf. stk. 1, kan enten gives til at foretage en enkelt vielse eller som en stående bemyndigelse til at foretage vielser.

*Stk. 3.* I forbindelse med ansøgningen skal trossamfundet meddele de relevante oplysninger om den person, der ønskes bemyndiget, jf. § 16.

*Stk. 4.* Ved ansøgning efter stk. 1 vedlægges trossamfundets vielsesritual. Af ritualet skal det fremgå, at de to personer, der indgår ægteskab, ved samtidigt møde på spørgsmål fra vielsesforretteren skal erklære at ville ægte hinanden og derpå af vielsesforretteren forkyndes at være ægtefolk. Det skal endvidere fremgå eller bekræftes, at vielsen sker i overværelse af mindst to vidner.

*Stk. 5.* Vielsesritualet må ikke indeholde særlige betingelser for ægteskabet, som strider mod dansk rets regler om myndige personers selvbestemmelsesret, eller som indeholder forskelsbehandling på grund af køn.

*Stk. 6.* Nærmere regler om fremgangsmåden ved vielse i de anerkendte trossamfund fastsættes af kirkeministeren.

§ 16. Som udøver af offentlig myndighed skal en vielsesforretter

- 1) have arbejdstilladelse eller være fritaget fra krav om arbejdstilladelse,
- 2) besidde de kvalifikationer, herunder tilstrækkelig beherskelse af dansk sprog, som er nødvendige for at kunne varetage de myndighedsfunktioner, der er forbundet med at forrette vielser, og
- 3) udvise en adfærd, der ikke gør den pågældende uegnet eller uværdig til at udøve offentlig myndighed.

*Stk. 2.* Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om sprogkrav til vielsesforretteren.

§ 17. Tildeling af vielsesbemyndigelse skal betinges af, at vielsesforretteren inden 6 måneder efter tildelingen af bemyndigelsen gennemfører et kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre. Fristen på 6 måneder kan efter ansøgning forlænges ved lovligt forfald. Kirkeministeriet kan fritage vielsesforretteren fra at deltage i kurset, hvis vielsesforretteren har et tilsvarende dokumenteret kendskab til dansk familieret, frihed og folkestyre.

*Stk. 2.* Kurset finansieres gennem brugerbetaling.

*Stk. 3.* Kirkeministeren fastsætter efter aftale med udlændinge- og integrationsministeren nærmere regler om kurset, herunder regler om ansøgningsprocedure, betingelser og vilkår for lovligt forfald, regnskab og opkrævning af gebyr, udstedelse af kursusbevis og betingelser for fritagelse fra kurset.

§ 18. Forinden en person bemyndiges til at forrette vielser, skal den pågældende afgive en erklæring om samvittighedsfuldt at ville overholde dansk lovgivning, herunder de gældende regler for vielse efter lov om ægteskabs indgåelse og opløsning.

§ 19. En stående vielsesbemyndigelse bortfalder, hvis

- 1) trossamfundet anmoder herom,
- 2) vielsesforretteren fratræder sin stilling i trossamfundet eller
- 3) vielsesforretteren ikke længere har ret til at arbejde i Danmark, jf. § 16, stk. 1, nr. 1.

*Stk. 2.* Kirkeministeren kan tilbagekalde en vielsesbemyndigelse, hvis den bemyndigede ikke længere opfylder de betingelser, der er anført i § 16, stk. 1, nr. 2 og 3, eller kravet i § 17 om gennemførelse af kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre.

*Stk. 3.* Kirkeministeren kan endvidere tilbagekalde en vielsesbemyndigelse, såfremt den bemyndigede ikke i udøvelsen af sin funktion overholder dansk lovgivning, herunder de regler, der gælder for vielser efter lov om ægteskabs indgåelse og opløsning.

## BILAG 2

### Kapitel 6

#### *Tilsyn og tilbagekaldelse af anerkendelse*

§ 20. Et anerkendt trossamfund skal meddele oplysninger til Trossamfundsregistret om ændringer i de forhold, der er anført i § 7, stk. 2, nr. 1-4, og om væsentlige ændringer i de forhold, der er anført i § 7, stk. 2, nr. 5 og 6.

*Stk. 2.* Hvert tredje år indkalder Kirkeministeriet oplysninger fra alle anerkendte trossamfund om, hvorvidt der er sket ændringer i de forhold, der er anført i § 7, stk. 2, nr. 1-6.

*Stk. 3.* Skønnes det nødvendigt, kan Kirkeministeriet endvidere ved besøg hos trossamfund anmode om at få forelagt en fortegnelse over et trossamfunds myndige medlemmer.

§ 21. Et anerkendt trossamfund skal hvert år udarbejde og indsende det seneste årsregnskab til Kirkeministeriet med henblik på offentliggørelse på Trossamfundsregistrets hjemmeside.

*Stk. 2.* Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om regnskabets udformning, revision, indsendelse, offentliggørelse m.v., herunder om anvendelse af den digitale løsning, som Kirkeministeriet stiller til rådighed (digital selvbetjening), samt frister herfor.

§ 22. Opfylder et anerkendt trossamfund ikke længere betingelserne for anerkendelse, eller overholder trossamfundet ikke de forpligtelser, der er fastsat i denne lov, kan kirkeministeren tilbagekalde anerkendelsen.

*Stk. 2.* Har trossamfundet i forbindelse med den manglende opfyldelse af de fastsatte forpligtelser udvist svig, tilbagekalder kirkeministeren anerkendelsen af trossamfundet.

*Stk. 3.* I andre tilfælde end dem, der er nævnt i stk. 2, skal trossamfundet have en frist på højst 6 måneder til at afhjælpe den manglende opfyldelse af trossamfundets forpligtelser, såfremt sådan afhjælpning er mulig.

### Kapitel 7

#### *Ministerialbogsføring*

§ 23. Ministerialbogsføring i forbindelse med navngivning, navneændring, vielse og udstedelse af navne-, dåbs- og vielsesattest i de trossamfund, der er anerkendt ved kongelig resolution før den 1. januar 1970, ophører.

### Kapitel 8

#### *Ikrafttræden m.v.*

§ 24. Loven træder i kraft den 1. januar 2018, jf. dog stk. 2 og 6.

*Stk. 2.* Lovens §§ 23 og 27 træder i kraft den 1. januar 2023. Indtil §§ 23 og 27 træder i kraft, er det kun de trossamfund, der er anerkendt ved kongelig resolution før den 1. januar 1970, der kan føre ministerialbøger og udstede navne-, dåbs- og vielsesattester, ligesom bestemmelsen om anerkendte trossamfund i § 18 i navneloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1816 af 23. december 2015, kun finder anvendelse for disse trossamfund.

*Stk. 3.* De ved denne lovs ikrafttræden anerkendte eller godkendte trossamfund anses for anerkendte trossamfund, såfremt de opfylder de betingelser, der er nævnt i § 7, stk. 1.

*Stk. 4.* De ved denne lovs ikrafttræden meddelte vielsesbemyndigelser til præster i de anerkendte og godkendte trossamfund er fortsat gældende.

*Stk. 5.* Funktionsperioden for Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund begynder den 1. januar 2019.

*Stk. 6.* § 26 træder i kraft den 1. januar 2019.

## BILAG 2

*Stk. 7.* Regler udstedt i medfør af § 16, stk. 1, nr. 3, § 17, stk. 2, og § 20, stk. 3, 3. pkt., i lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1818 af 23. december 2015, forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler udstedt i medfør af denne lov.

**§ 25.** Kirkeministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret 2021-22.

### Kapitel 9

#### *Ændringer af anden lovgivning*

**§ 26.** I ligningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1162 af 1. september 2016, som ændret bl.a. ved § 2 i lov nr. 1553 af 13. december 2016 og senest ved § 12 i lov nr. 688 af 8. juni 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 8 A, stk. 2, indsættes som 4.-6. pkt.:

»For trossamfund, som søger om godkendelse, jf. stk. 3, på baggrund af det religiøse virke, er det endvidere en betingelse, at de er registreret som anerkendt trossamfund efter lov om trossamfund uden for folkekirken eller tilsvarende regler i et andet EU- eller EØS-land. For menigheder, forsamlinger og kredse m.v., som søger om godkendelse, jf. stk. 3, på baggrund af det religiøse virke, er det en betingelse, at de er anerkendt som en del af et trossamfunds anerkendelse efter lov om trossamfund uden for folkekirken eller tilsvarende regler i et andet EU- eller EØS-land. 5. pkt. gælder dog ikke for valgmenigheder, som er anerkendt efter lov om valgmenigheder.«

2. I § 12, stk. 3, indsættes som 5.-7. pkt.:

»For trossamfund, som søger om godkendelse, jf. stk. 4, på baggrund af det religiøse virke, er det endvidere en betingelse, at de er registreret som anerkendt trossamfund efter lov om trossamfund uden for folkekirken eller tilsvarende regler i et andet EU- eller EØS-land. For menigheder, forsamlinger og kredse m.v., som søger om godkendelse, jf. stk. 4, på baggrund af det religiøse virke, er det en betingelse, at de er anerkendt som en del af et trossamfunds anerkendelse efter lov om trossamfund uden for folkekirken eller tilsvarende regler i et andet EU- eller EØS-land. 6. pkt. gælder dog ikke for valgmenigheder, som er anerkendt efter lov om valgmenigheder.«

**§ 27.** I navneloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1816 af 23. december 2015, foretages følgende ændring:

1. I § 18 udgår »eller i et anerkendt trossamfund«.

**§ 28.** I lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1818 af 23. december 2015, som ændret ved lov nr. 1729 af 27. december 2016, § 1 i lov nr. 81 af 24. januar 2017 og § 1 i lov nr. 550 af 30. maj 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 16, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »denne,«: »og«.

2. I § 16, stk. 1, nr. 2, ændres »vedkommende trossamfund,« til: »vedkommende trossamfund.«

3. § 16, stk. 1, nr. 3, ophæves.

4. § 16, stk. 3-8, og § 20, stk. 3, 2. og 3. pkt., ophæves.

5. I § 17, stk. 2, ændres »særligt bemyndiget dertil« til: »bemyndiget hertil efter kapitel 5 i lov om trossamfund uden for folkekirken«.

**§ 29.** I lov om begravelse og ligbrænding, jf. lovbekendtgørelse nr. 906 af 25. juni 2013, foretages følgende ændringer:

1. § 16, stk. 2, ophæves.

## BILAG 2

Stk. 3-5 bliver herefter stk. 2-4.

2. I § 16, stk. 3, der bliver stk. 2, udgår »og 2«.

3. I § 16, stk. 4, der bliver stk. 3, udgår »og 3«.

4. I § 16, stk. 5, der bliver stk. 4, ændres »stk. 1-3« til: »stk. 1 og 2«.

### Kapitel 10

#### *Territorialt gyldighedsområde*

§ 30. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

*Givet på Christiansborg Slot, den 19. december 2017*

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

MARGRETHE R.

/ Mette Bock

## BILAG 3

2016/1 LSF 170 (Gældende)

Udskriftsdato: 11. december 2018

Ministerium: Folketinget

Journalnummer:

---

Fremsat den 28. marts 2017 af Bruno Jerup (EL), Pelle Dragsted (EL),  
Rune Lund (EL) og Pernille Skipper (EL)

### Forslag

til

### Lov om ændring af straffeloven (Ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse)

#### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1052 af 4. juli 2016, som ændret ved lov nr. 1723 af 27. december 2016, § 1 i lov nr. 1728 af 27. december 2016 og § 3 i lov nr. 189 af 27. februar 2017, foretages følgende ændring:

1. § 140 ophæves.

#### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

## BILAG 3

### *Bemærkninger til lovforslaget*

Straffelovens blasfemibestemmelse er en unødvendig indskrænkning af ytringsfriheden. Forslagsstillerne mener, at lovgivning skal beskytte mennesker – ikke guder.

Straffelovens § 140 om beskyttelse af lovligt bestående religionssamfunds tros lærdomme eller gudsdyrkelse ønsker forslagsstillerne afskaffet.

Der bør ikke være særlige regler, der beskytter religioner og guder mod ytringer. Derimod er der god grund til at beskytte mennesker mod forhånelser og beskyldninger. Denne beskyttelse findes i henholdsvis injurie- og racismebestemmelsen. Sidstnævnte siger udtrykkeligt, at man ikke må håne folk på grund af deres tro.

Lovforslaget skal også ses som et element til sikring af sekulariseringen af samfundet. Alle religioner kan være grundlag for en diskussion og kritik, uden at dette i sig selv er kriminaliseret.

## BILAG 3

### *Skriftlig fremsættelse*

**Bruno Jerup** (EL):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til lov om ændring af straffeloven (Ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse).*

(Lovforslag nr. L 170)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager lovforslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.



**Lovforslaget sammenholdt med gældende lov**

*Gældende formulering*

§ 140. Den, der offentligt driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds tros lærdomme eller gudsdyrkelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

*Lovforslaget*

**§ 1**

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1052 af 4. juli 2016, som ændret ved lov nr. 1723 af 27. december 2016, § 1 i lov nr. 1728 af 27. december 2016 og § 3 i lov nr. 189 af 27. februar 2017, foretages følgende ændring:

1. § 140 ophæves.

**§ 2**

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

## BILAG 4

2016/1 LSV 170 (Gældende)

Udskriftsdato: 11. december 2018

Ministerium: Folketinget

Journalnummer:

---

Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 2. juni 2017

### Forslag

til

### Lov om ændring af straffeloven

(Ophævelse af straffelovens blasfemibestemmelse)

#### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1052 af 4. juli 2016, som ændret senest ved lov nr. 494 af 22. maj 2017, foretages følgende ændring:

1. § 140 ophæves.

#### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

*Folketinget, den 2. juni 2017*

LEIF MIKKELSEN

/ Bent Bøgsted



## **Aftale mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser**

Dato: 31. maj 2016

Doknr. 65672/16

Der findes religiøse forkyndere i Danmark, som misbruger det danske samfunds frihedsrettigheder til at prædike had og forsøge at undergrave grundelementerne i det samfund, som de burde være en del af.

Religiøse forkyndere mv. har en særlig autoritet i deres menigheder. Derfor er det problematisk, hvis de gennem deres adfærd modarbejder og undergraver danske love og værdier.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti ønsker at sætte ind over for denne adfærd. Vi skal ikke acceptere, at personer her i landet udviser en adfærd, der er i strid med de værdier og rettigheder, som samfundet bygger på.

Aftaleparterne har derfor indgået en aftale om at styrke indsatsen over for religiøse forkyndere mv., der søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.

Med aftalen er regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti enige om at sætte ind med nye tiltag inden for følgende tre overordnede temaer: 1) fratagelse af offentlig anerkendelse, 2) forhindre indrejse af hadprædikanter og 3) sanktioner.

Aftaleparterne er enige om, at der fortsat skal være stor rummelighed til at mene, hvad man vil. Ingen af parterne ønsker at være holdningspoliti. Der skal være plads til forskellige trossamfund i Danmark. Men vi ønsker at trække en grænse, når der er tale om autoriteter i et religiøst læreforhold, som udviser en adfærd, der undergraver danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser. Og vi ønsker at trække en grænse, når personer, som har opnået begunstigeelse i form af penge og/eller rettigheder fra stat og/eller kommuner, udviser en sådan adfærd. Vi vil ikke være til grin for vores egne penge.

Det har været centralt for aftaleparterne, at de forskellige tiltag i aftalen er rettet mod dem, der søger at undergrave vore love og værdier, vel at mærket uden at der bliver gået på kompromis med det danske samfunds fundamentale rettigheder. Samtlige initiativer i aftalen holder sig inden for rammerne af grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der er indgået en stemmeaftale med Socialistisk Folkeparti om, at partiet stemmer for alle elementerne i aftalen bortset fra delaftalen om at forhindre indrejse af hadprædikanter.

Nedenfor beskrives hovedelementerne i aftalen, idet der henvises til de vedlagte bilag for en nærmere beskrivelse af de enkelte tiltag.



## 1. Fratagelse af offentlig anerkendelse

- Skærpelse af folkeoplysningsloven
- Tilsyn med friskoler
- Tilbagetagelse af vielseskompetence, obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre samt kortlægning af moskeer
- Fratagelse af skattefordele

Side 2

Doknr. 65672/16

Der er henholdsvis den 10. maj, den 19. maj 2016 og den 31. maj 2016 opnået enighed mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer på disse fire punkter.

Initiativerne er beskrevet i bilag 1- 5 til denne aftale.

### Skærpelse af folkeoplysningsloven

Aftalen om folkeoplysning betyder, at tilskudskravene til foreninger, der tilbyder folkeoplysende aktiviteter, strammes op, så foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder og underminerer demokrati og grundlæggende frihed- og menneskerettigheder, ikke kan modtage tilskud eller få stillet lokaler til rådighed efter loven.

Det indskræpes i loven, at kommunerne har pligt til at føre tilsyn med, at foreninger, der modtager støtte efter folkeoplysningsloven, overholder lovens krav. Endvidere skal kommunerne årligt overveje foreningernes tilskud ud fra en risikobaseret tilgang baseret på stikprøver.

Der stilles også et krav om, at kommunerne skal offentliggøre lister over hvilke foreninger, der er blevet tildelt støtte henholdsvis har fået afslag på støtte. Kommunerne skal desuden offentliggøre de regnskaber, som de folkeoplysende foreninger indsender til kommunen.

Endvidere sker der en opstramning af kommunernes mulighed for at yde tilskud og udleje- eller udlåne lokaler til foreninger efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Aftalen er vedlagt som bilag 1.

### Tilsyn med friskoler

Aftalen af 10. maj 2016 indebærer en markant skærpelse af tilsynet med de frie grundskoler, der udviser risikoadfærd eller er under skærpet tilsyn for overholdelse af kravet om frihed- og folkestyre.

Aftalen bygger ovenpå regeringens aftale af 18. marts 2016 med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og De Konservative Folkeparti og med efterfølgende tilslutning af Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre om styrkelse af kvaliteten med frie grundskoler. Hovedelementerne i aftalen er blandt andet øget fokus på demokratisk dannelse, udvikling af et indikatorbaseret tilsyn med indi-



katorer i forhold til frihed og folkestyre, styrkelse af tilsynet med skolernes overholdelse af frihed og folkestyre-kravet, yderligere krav til den forældrevalgte tilsynsførende, indførelse af karenperiode samt begrænsning på tilsynsførendes valgperioder. På baggrund af aftalen af 10. maj 2016 tilslutter Socialdemokraterne sig aftalen af 18. marts 2016.

Aftalen af 10. maj betyder blandt andet flere uanmeldte tilsynsbesøg på de skoler, og når skolen er under skærpet tilsyn, skal der altid indsættes en statslig ekstern observatør på skolens bestyrelsesmøder, forældremøder mv. Der tilføres endvidere nye kompetencer til det statslige tilsyn.

Aftalen er vedlagt som bilag 2.

### **Tilbagetagelse af vielsekompetence, obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre samt kortlægning af moskeer**

Aftalen indebærer, at der stilles klare og tydelige krav i form af en lovfæstelse af et decorumkrav (værdighedskrav) til præster, imamer, forkyndere eller tilsvarende embedsindehavere i trossamfund uden for folkekirken, der tildeles vielsesbemyndigelse. Det tydeliggøres samtidig, at manglende opfyldelse af decorumkravet har betydning i relation til tildeling og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse.

Endvidere skal der på videnskabeligt grundlag laves en samlet kortlægning af de nuværende moskeer i Danmark.

Der indføres et obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre for præster, imamer, forkyndere og tilsvarende embedsindehavere i trossamfund udenfor folkekirken, der ønsker vielsesbemyndigelse, og udenlandske forkyndere, der søger om forlængelse af ophold i Danmark i medfør af udlændingelovens § 9 f, uanset om de samtidig ansøger om vielsesbemyndigelse. Ved kursets afslutning skal de pågældende underskrive en løfteerklæring om at ville overholde dansk lovgivning, herunder om ytrings- og religionsfrihed, ligestilling mellem kønnene og frihed til seksuel orientering, ikke-diskrimination og kvinderettigheder.

Herudover skal opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f fremover betinges af, at den udenlandske forkynder underskriver en løfteerklæring om at ville overholde dansk lovgivning, herunder om ytrings- og religionsfrihed, ligestilling mellem kønnene og frihed til seksuel orientering, ikke-diskrimination og kvinderettigheder.

Aftalerne er vedlagt som bilag 3 og 4.

### **Fragtelse af skattefordele**

Aftalen indebærer, at der ligesom i folkeoplysningsloven indføres nærmere krav om efterlevelse af demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder som betingelse for at opnå godkendelse som almenyttig eller almenvælgende forening mv. efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3.



Endvidere styrkes SKATs løbende kontrol med foreninger, der er godkendt efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3.

Aftalen er vedlagt som bilag 5.

Side 4

Doknr. 65672/16

## Udenlandske donationer

Aftaleparterne er enige om, at regeringen skal undersøge i hvilket omfang, det er muligt at forhindre visse udenlandske donationer.

Der skal være gennemsigtighed i og åbenhed om, hvem der yder økonomisk støtte til trossamfund i Danmark, og en af Trossamfundsudvalgets opgaver er at udarbejde anbefalinger til, hvordan der kan skabes større transparens i trossamfundenes økonomiske forhold, herunder hvilke krav der kan stilles om åbenhed og regnskabsaflæggelse. Derudover fremsatte regeringen den 4. maj 2016 et lovforslag om ændring af straffeloven, hvor det forslås, at det gøres strafbart at modtage økonomisk støtte fra en terrororganisation til at oprette eller drive en institution, herunder en moske eller skole. Regeringen vil samtidig undersøge i hvilket omfang, det er muligt at forhindre visse udenlandske donationer, og om det er muligt at indføre en godkendelsesordning for udenlandske donationer. Der igangsættes derfor et tværministerielt arbejde, hvor der ses på, om man i praksis kan gøre mere for at skabe større gennemsigtighed i udenlandsk økonomisk støtte til trossamfund i Danmark.

Der er indgået aftale om mere gennemsigtighed i donationer til frie grundskoler, jf. delaftalen om styrket anvendelse af tilsynet med frie grundskoler af 10. maj 2016.

## 2. Forhindre indrejse af hadprædikanter

Der er den 31. maj 2016 indgået aftale om dette punkt mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

Aftaleparterne er enige om, at der indføres nationale lister med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra at indrejse under henvisning til, at de må anses for en trussel mod den offentlige orden i Danmark. Der indføres således en offentlig sanktionsliste, hvor der i forhold til forkynderne på listen er truffet forhåndsafgørelse om at nægte visum og afvise ved grænsen.

Som supplement til sanktionslisten indføres en (lukket) opmærksomhedsliste med navne på tredjelandstatsborgere, som ikke kvalificerer til optagelse på en sanktionsliste, samt navne på EU-borgere og deres familiemedlemmer.

Aftalen er vedlagt som bilag 6.

## Invitation af personer på sanktionslisten

Regeringen vil i forbindelse med forberedelse af lovforslaget undersøge, hvilke konsekvenser det evt. vil medføre, hvis organisationer inviterer personer, der er anført på sanktionslisten.

Side 5

Doknr. 65672/16

### Tildeling af statsborgerskab

Regeringen undersøger reglerne for tildeling af statsborgerskab med det formål at stramme reglerne mest muligt i forhold til personer, der i en religiøs kontekst ytrer sig i strid med grundlæggende værdier og demokratiske principper. Det vil blive drøftet blandt de partier, der står bag aftalen om indfødsret.

### 3. Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring

Der er den 31. maj 2016 indgået aftale om kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Delaftalen er indgået mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

Aftalen indebærer, at det fremover bliver strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og flerkoneri. Det gælder, uanset om ytringerne er fremsat i private eller offentlige sammenhænge.

Omfattet af kriminaliseringen er både religiøse forkynderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring.

Kriminaliseringen af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring er et nyt tiltag i dansk sammenhæng. Aftaleparterne er enige om, at anvendelsen af bestemmelsen skal følges løbende, og at det efter et passende tidsrum også overvejes, om der fortsat er brug for bestemmelsen. Aftalen indebærer derfor, at lovforslaget undergives lovovervågning, så Folketinget løbende kan følge med i bestemmelsens anvendelse, og at der senest i folketingsåret 2021-22 skal fremsættes et lovforslag om revision af loven (revisionsklausul), så Folketinget kan tage stilling til, om der fortsat er brug for kriminaliseringen.

Aftalen er vedlagt som bilag 7.

Der nedsættes en kommission, som skal vurdere ytringsfrihedens rammer og generelle vilkår i Danmark.

Regeringen vil udarbejde et udkast til kommissorium for kommissionen, som vil blive forelagt aftaleparterne og Socialistisk Folkeparti efter sommerferien med henblik på at nedsætte kommissionen i efteråret 2016.

I forlængelse heraf vil det komme til at indgå i et kommende kommissorium for Straffelovrådet om mulighederne for at foretage ændringer i straffelovens §



266 b, at de videst mulige rammer for udfoldelsen af borgernes ytringsfrihed i den forbindelse skal sikres.

Side 6

Doknr. 65672/16

## Økonomi

Aftaleparterne er enige om at prioritere i alt 21,1 mio. kr. til initiativerne vedr. religiøse forkyndere, *jf. tabel 1.*

**Tabel 1**

### Skøn over merudgifter til initiativerne

	Mio. kr. årligt
Ændringer i folkeoplysningsloven (KUM)	4,4
Skærpelse af tilsynet med friskolerne (MBUL)	4,0
Tilbagebetaling af vielsebemyndigelse samt kortlægning af moskeer (KM)	0,7
Brugerbetalt kursus i dansk familieret og demokratiske værdier (KM)	0
Styrket kontrol af skattefradrag for bidrag til godkendte trossamfund mv. (SKM)	1,0
Sanktionsliste med forbud mod indrejse for navngivne religiøse forkyndere (UIBM)	11,0
Kriminalisering af ytringer (JM)	Afholdes inden for egen ramme
<b>I alt merudgifter</b>	<b>21,1</b>

Aftaleparterne er enige om finansiere initiativerne af følgende elementer, *jf. tabel 2.*

**Tabel 2**

### Finansieringselementer

	Mio. kr. årligt
Justering af ramme til byfornyelse	16,0
Rebudgettering af bevilling til it-ydelser til uddannelses-sektoren	5,1
<b>I alt finansiering</b>	<b>21,1</b>

Udvikling af byer og byfornyelse er primært en kommunal opgave. Derudover er der på finansloven afsat statslige tilskudsmidler. På finansloven for 2016 er der afsat 208 mio. kr. årligt til byfornyelse. Bevillingen vedrører bl.a. forbedringstilskud og engangstilskud til værdiforøgende udgifter samt tilskud i form



af refusioner af kommunale byfornyelsesudgifter og tilskud til kontant betaling af byfornyelsestab.

Side 7

Doknr. 65672/16

Aftaleparterne er enige om at reducere bevillingen til byfornyelse med 16 mio. kr. fra 2017 og frem, *jf. tabel 2*.

Derudover er aftaleparterne enige om at rebudgettere en bevilling til it-ydelser til uddannelsessektoren, som er placeret under Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, med 5,1 mio. kr. årligt, *jf. tabel 2*. Det skal ses i lyset af flere års mindreforbrug.



## Tilkendegivelse fra regeringen

Side 8

Doknr. 65672/16

Regeringen tilkendegiver i forlængelser heraf, at der er behov for at sætte ind i forhold til (1) børn, unge og kvinder, der lever i lukkede miljøer, og (2) radikaliseret. Der er tale om meget væsentlige og alvorlige problemstillinger, som imidlertid har et bredere sigte end indsatsen mod religiøse forkynderes mv., hvorfor de vil blive håndteret i andre forløb.

Konkret drejer det sig om:

### 1. Tiltag med primært fokus på børn, unge og kvinder, der lever i lukkede miljøer

Som led i temaprioriteringen for satspuljen 2017 har regeringen besluttet, at der vil indgå et tema om indsatsen mod parallelsamfund, som fokuserer på udsatte grupper i lukkede miljøer med høj grad af social kontrol.

Der lægges op til, at indsatsen bl.a. kan indeholde styrkede exitforanstaltninger i forhold til personer, der er udsat for social kontrol, herunder tvangsægteskaber, opkvalificering af forvaltninger og fagfolk for at sikre en stærkere forebyggende indsats samt mobilisering af civilsamfundet, der gør op med social kontrol.

Det er integreret i dagtilbuddene og uddannelsessystemet, at demokratisk dannelse, ligestilling og medborgerskab fremmes. Der arbejdes aktuelt i Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling med en række nye initiativer for at styrke indsatsen på området. Herudover overvejes nye initiativer om styrket forældreinddragelse.

### 2. Radikalisering

Tiltagene omfatter bl.a. indsatser målrettet syrienskrigere, radikaliseret på internettet, radikaliseret i fængsler og eftersyn af eksisterende forebyggelsesindsatser.

Der er tale om meget alvorlige problemstillinger, som regeringen har stort fokus på, og som der allerede er taget en række vigtige - herunder forebyggende og lovgivningsmæssige - initiativer i forhold til.

Justitsministeren og udlændinge-, integrations- og boligministeren vil i umiddelbar forlængelse af forhandlingerne vedrørende religiøse forkyndere indkalde partierne til en orientering om status for indsatsen og en drøftelse af mulige yderligere tiltag.

## Enighedspapir om folkeoplysningsloven

10. maj 2016

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti ser folkeoplysningsloven som et vigtigt instrument til at understøtte det danske samfunds grundelementer så som demokratiforståelse og aktivt medborgerskab, hvor den enkelte føler sig forpligtet over for andre borgere og fællesskabet samt forholder sig aktivt til andre mennesker.

Aftaleparterne ønsker ikke at forhindre foreningsdannelse, men finder det afgørende, at der ikke ydes offentlig støtte til foreninger, hvis formål og adfærd modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det er i overensstemmelse med de værdier, som var centrale ved ændringen af friskoleloven i 2005.

Aftaleparterne er samtidig enige om, at der er et behov for at styrke kommunernes tilsyn med foreninger, der modtager støtte efter folkeoplysningsloven.

Aftaleparterne er på baggrund af ovenstående enige om at foretage følgende ændringer i folkeoplysningsloven:

- Tilskudskravene til foreninger, der tilbyder folkeoplysende aktiviteter, strammes op, så foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder og underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder religionsfrihed, ytringsfrihed, forbud mod diskrimination, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed, ikke kan modtage tilskud eller få stillet lokaler til rådighed efter loven. Det forhold, at en forening arrangerer et debatarrangement, hvor der udveksles synspunkter, herunder yderligtgående synspunkter, indebærer ikke i sig selv, at foreningens formål og adfærd modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Kommunerne kan genoptage tilskudsudbetalingen/genoverveje anvisning af lokaler, hvis en forening har taget relevante skridt til at modvirke en adfærd, der er omfattet af den foreslåede opstramning af tilskudskravene.
- Forbuddet mod at give tilskud til gudsdyrkelse eller kirkelige handlinger, der i dag følger af en bekendtgørelse udstedt medfør af folkeoplysningsloven, indføres i loven.
- Det indskræpes i loven, at kommunerne har pligt til at føre tilsyn med, at foreninger, der modtager støtte efter folkeoplysningsloven, overholder lovens krav, og at kommunerne – bortset fra forhold, som ikke kan bebrejdes foreningen – skal kræve tilskud tilbagebetalt og standse fremadrettet tilskud og støtte til en forening, hvis der i foreningens regi er aktiviteter, som modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

- Kommunen skal årligt overveje foreningernes tilskud ud fra en risikobaseret tilgang baseret på stikprøver. Hvis kommunen vurderer, at der er risiko for, at foreningen overtræder lovens bestemmelser, skal kommunen udføre et egentligt tilsyn.
- Der indføres et krav om, at kommunerne skal offentliggøre lister over, hvilke foreninger, der er blevet tildelt støtte henholdsvis har fået afslag på støtte efter loven, og at kommunerne skal offentliggøre de regnskaber, som de folkeoplysende foreninger allerede efter de nugældende regler skal indsende til kommunen.
- De nye tilsynsregler vil blive evalueret senest 2 år efter deres ikrafttrædelse.

Aftaleparterne er i tillæg hertil enige om i folkeoplysningsloven at lave en opstramning af kommunernes mulighed for at yde tilskud og udleje/udlåne lokaler efter kommunalfuldmagtsreglerne. Der vil således ikke - heller ikke via mellem-mænd - kunne gives tilskud eller ske udlejning/udlån af lokaler til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder og underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder religionsfrihed, ytringsfrihed, forbud mod diskrimination, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed.

Aftaleparterne er enige om, at regeringen frem mod sommerferien udarbejder et udkast til lovforslag om ovennævnte ændringer af folkeoplysningsloven, hvori de omhandlede krav til folkeoplysende foreninger, kommunernes tilsyn mv. vil blive nærmere fastlagt. Udkastet til lovforslag vil blive forelagt partierne bag dette enighedspapir [forud for udsendelse i høring]. Et lovforslag forventes fremsat i Folketinget i oktober 2016.

## Bilag 2

Den 10. maj 2016

### Forståelsespapir om delaftale om frie skoler

Regeringen har den 18. marts 2016 indgået aftale med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, som senere er tiltrådt af Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og [Socialdemokraterne] om ”*Styrkelse af kvaliteten med frie grundskoler*”. Hovedelementerne i aftalen er:

- Øget fokus på demokratisk dannelse
- Udvikling af et indikatorbaseret tilsyn med indikatorer i forhold til frihed og folkestyre
- Styrkelse af tilsynet med skolernes overholdelse af frihed og folkestyre-kravet, herunder mulighed for indsættelse af ekstern observatør på skolens bestyrelsesmøder mv. i forbindelse med skærpet tilsyn og for samtale med elever uden tilstedeværelse af skoleleder/lærer
- Yderligere krav til den forældrevalgte tilsynsførende, herunder udvidelse af kredsen af personer, der ikke kan vælges som tilsynsførende og en indførelse af karenperiode samt begrænsning på maksimalt tre valgperioder som tilsynsførende på samme skole, krav om indberetning til et centralt register over tilsynsførende, samt styrket uddannelse af de certificerede tilsynsførende

Med nærværende aftale skærpes tilsynet på de frie skoler yderligere med den hensigt at målrette tilsynsindsatsen mod skoler, der udviser risikoadfærd eller er under skærpet tilsyn. Det er således ikke forventningen, at det store flertal af skoler vil blive påvirket nævneværdigt af den målrettede tilsynsindsats.

#### *Ekstern observatør og undersøgelser af bestyrelsens virke mv.*

Det indgår i aftalen om styrkelse af kvaliteten på de frie grundskoler, at der som led i skærpet tilsyn med fokus på frihed og folkestyre-kravet kan indsættes en ekstern observatør på skolens bestyrelsesmøder, eventuelle generalforsamling og forældremøder, ligesom eventuelle dagsordener, referater mv. fra bestyrelsesmøder, forældremøder mv. gennemgås.

Med henblik på altid at kunne få et bedre grundlag for at vurdere, om og hvordan en skoles bestyrelse forholder sig til frihed og folkestyre-kravet skal der i tilfælde, hvor en skole er under skærpet tilsyn med fokus på frihed og folkestyre-kravet. Der skal indsættes en ekstern statsligt udpeget observatør på skolens bestyrelsesmøder, eventuelle generalforsamling og forældremøder. Med aftalen af 18. marts og kravet om altid at indsætte en observatør ved styrelsens skærpede tilsyn, vil skolens bestyrelse ikke længere kunne præge skolen i retning af manglende overholdelse af frihed og folkestyre-kravet, og skolens bestyrelse vil dermed reelt være sat under administration i forhold til tilsynets fokusområde.

#### *Mere systematisk anvendelse af uanmeldte tilsynsbesøg*

Der gennemføres fremover mindst et uanmeldt tilsynsbesøg i kvartalet på skoler, der er under skærpet tilsyn for overholdelse af frihed og folkestyre-kravet. Og der gennemføres fremover mindst to uanmeldte tilsynsbesøg på skoler, der udtrækkes i det kommende risikobaserede tilsyn med overholdelse af frihed og folkestyre-kravet.

Der gennemføres ligeledes mindst to uanmeldt tilsynsbesøg på skoler, hvor styrelsen indleder en tilsynssag med en skoles overholdelse af frihed og folkestyre-kravet på baggrund af henvendelser fra forældre, lærere, elever mv., oplysninger fra kommuner eller omtale i pressen.

## Bilag 2

Den 10. maj 2016

Den mere systematiske anvendelse af uanmeldte tilsynsbesøg indebærer, at styrelsen – udover de to årsværk, som tilføres tilsynet som led i aftalen om styrket kvalitet på de frie grundskoler – tilføres yderligere 5 årsværk til tilsynsindsatsen, således at styrelsen fremover vil råde over i alt 9 årsværk til gennemførelse af tilsyn i forhold til de frie grundskoler.

*De facto overtagelse af den lokale tilsynsfunktion ved skærpet tilsyn med frihed og folkestyre*

Når STUK har en skole under skærpet tilsyn ift. frihed og folkestyre-kravet, overtager styrelsen de facto den lokale tilsynsførendes rolle med at vurdere skolens efterlevelse af kravet.

*Tilførsel af kompetencer hos MBUL (STUK) som tilsynsmyndighed*

Med henblik på at sikre en stærk og effektiv tilsynsindsats med frie grundskolers overholdelse af frihed og folkestyre-kravet vil Styrelsen for Undervisning og Kvalitet som et led i tilførelsen af ekstra ressourcer til tilsynsindsatsen vil blive tilført medarbejdere, som har sproglige kompetencer og kendskab til ikke-vestlige kulturer som fx arabisk. Formålet hermed er, at styrelsen i forbindelse med tilsynsbesøg kan overhøre og forstå skoleledelses, læreres og elevs samtaler på fx arabisk, så oplysninger herfra kan indgå i vurderingen af, om skolen lever op til frihed og folkestyre-kravet. Kendskab til ikke-vestlige kulturer vil endvidere give styrelsen et styrket udgangspunkt for at vurdere skolerne i forhold til, om skolen fx udover en kulturel praksis, der ikke er i overensstemmelse med frihed- og folkestyre-kravet. Det vil ved rekrutteringen blive sikret, at styrelsens tilsyn også fremover varetages på et uvildigt grundlag.

*Oplysninger fra kommuner og brugen heraf*

Kommunerne har i dag en generel oplysningspligt, som indebærer, at kommunerne skal oplyse Styrelsen for Undervisning og Kvalitet om forhold, hvor der kan være bekymring for, om en fri grundskole lever op til frihed og folkestyre-kravet. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet vil rette henvendelse til kommunerne og gøre opmærksom på denne oplysningspligt. En kommune skal desuden på anmodning fra styrelsen oplyse om bekymrende forhold på en fri grundskole.

*Inddragelse af oplysninger fra andre myndigheder i tilsynet*

Med henblik på at få det bedst mulige grundlag for styrelsens tilsynsvirksomhed undersøges det, i hvilket omfang der kan være behov for, at styrelsen inddrager oplysninger fra andre myndigheder end alene kommunen, fx udlændingemyndigheder, politi og skattemyndigheder. De konkrete juridiske vilkår for inddragelsen af oplysninger fra andre myndigheder i tilsynet vil blive afdækket som led i implementeringen af aftalen. Aftalekredsen inddrages i det videre arbejde i forlængelse af denne afdækning.

*Indberetning om bekymrende forhold på frie grundskoler til STUK*

Muligheden for at rette henvendelse til STUK med henblik på indberetning om bekymrende forhold på skoler synliggøres. STUK vil orientere om muligheden, herunder vil der blive vejledt om muligheden på STUKs hjemmeside.

*Skærpet økonomisk sanktionspraksis*

Det undersøges, hvordan styrelsens tilsynspraksis i forhold til at tilbageholde tilskud, afskære tilskud eller kræve tilskud tilbagebetalt kan skærpes i relation til skærpet tilsyn for frihed og folkestyre-kravet.

**Bilag 2**

Den 10. maj 2016

Herudover vil Styrelsen i forbindelse med skærpede tilsyn indskærpe bestyrelsesmedlemmer om reglerne for personlig økonomisk hæftelse, hvis de ikke lever op til deres forpligtelser.

*Skærkelse af ordningen med certificerede tilsynsførende*

Karensperioden for, at tidligere ansatte, elever, bestyrelsesmedlemmer og forældre på den pågældende skole kan føre tilsyn med skolen udvides fra 3 år til 5 år efter, at den pågældendes virke i forhold til skolen er ophørt.

Med henblik på at sikre, at der i tilfælde, hvor en skole har været underlagt skærpet tilsyn med fokus på frihed og folkestyre-kravet, kan være tillid til, at det lokale tilsyn med skolen udøves kvalificeret og uvildigt, vil kravene til habilitet og kvalifikationer hos den tilsynsførende, som skolen vælger, være skærpede i forhold til de generelle krav.

*Undersøgelse af tælleregler og udskrivning af elever kort tid før prøveafleggelse*

Antallet af elever på frie grundskoler pr. 5. september (tæledagen) afgør størrelsen på statstilskuddet til den enkelte skole.

Med henblik på et vurderingsgrundlag og afdækning af, om der er skoler, hvor elevvandring til og fra skolen kan give anledning til mistanke om, at skolerne spekulerer i tællereglerne med det formål at opnå højere statstilskud, vil Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i efteråret 2016 gennemføre en undersøgelse af en række skoler.

STUK vil samtidig undersøge omfanget af skolernes udskrivning af elever kort tid før aflæggelse af de afsluttende prøver for at afdække, om der er skoler, hvor omfanget af elevudskrivninger kan give anledning til mistanke om, at skoler benytter deres ret til selv at vælge, hvilke elever der kan gå på skolen, til at udskrive elever med et fagligt dårligt resultat med henblik på at opnå et højere samlet fagligt resultat for skolen.

*Stryket tilsyn med donationer*

Frie grundskoler kan modtage donationer fra organisationer mv., så længe donationerne ikke har et omfang og ikke gives på en måde, som kan så tvivl om, hvorvidt skolen opfylder lovkravet om uafhængighed.

Med henblik på større viden om, hvem der yder donationer til skolerne, stilles der fremover krav om følgende:

- Frie grundskoler skal i årsregnskabet oplyse om donationer over en vis bagatelgrænse (fx 20.000 kr.), herunder den enkelte donations størrelse og hvem der har ydet donationen.
- Den lokale tilsynsførende skal angive oplysning om donationer i den årlige tilsynserklæring for skolen.
- Frie grundskoler skal oplyse om donationer til skolen på skolens hjemmeside.

Parterne er i øvrigt enige om, at regeringen skal undersøge i hvilket omfang, det er muligt at forhindre visse udenlandske donationer.

*Økonomi*

**Bilag 2**

Den 10. maj 2016

Initiativerne vil samlet set medføre merudgifter på 4 mio. kr. årligt, som partierne forpligter sig til at finansiere.



Notat



Kirkeministeriet

## Enighedspapir om fratagelse af offentlig anerkendelse (vielsesbemyndigelse) samt om kortlægning af moskeer

Dato: 19. maj 2016

Regeringen og [partier] er enige om, at der skal stilles klare og tydelige krav i form af en lovfæstelse af et decorumkrav (værdighedskrav) til præster, imamer, forkyndere eller tilsvarende embedsindehavere i trossamfund uden for folkekirken, der tildeles vielsesbemyndigelse. Der er endvidere enighed om, at der på videnskabeligt grundlag skal tilvejebringes et overblik over moskeer i Danmark.

### *Vielsesbemyndigelse og decorumkrav*

Trossamfundsudvalget har på baggrund af en henvendelse fra kirkeministeren af 4. marts 2016 afgivet en indstilling af 13. maj 2016 om vielsesbemyndigelse og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse for embedsindehavere i trossamfund uden for folkekirken. Indstillingen er et bilag til denne aftale.

Som baggrund for indstillingen afdækkes i korte træk hvilke konkrete og generelle krav en præst, imam, forkynder eller tilsvarende embedsindehaver i trossamfund uden for folkekirken, der ansøger om vielsesbemyndigelse, skal opfylde, samt hvilke muligheder der foreligger for at tilbagekalde vielsesbemyndigelse for sådanne embedsindehavere.

I indstillingen konstateres det, at decorumkravet (værdighedskravet) for embedsindehavere med vielsesbemyndigelse i trossamfund uden for folkekirken ikke beror på et offentligt ansættelsesforhold, men derimod på et ulovbestemt grundlag. Decorumkravet betyder, at forkynderen som udøver af offentlig myndighed skal udvise en adfærd, der ikke gør den pågældende uegnet eller uværdig til at udøve offentlig myndighed. Der kan f.eks. rejses decorumsag, hvis en præst, imam el. lignende vier mindreårige eller foretager vielse uden begge parters samtykke.

For at tydeliggøre dette decorumkrav og skabe klarere rammer for tildeling og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse anbefaler Trossamfundsudvalget, at decorumkravet lovfæstes.

Regeringen og [partier] er enige om, at der med statens tildeling af vielsesbemyndigelse til præster, imamer m.fl. i trossamfund uden for folkekirken skal stilles et tydeligt krav til de pågældende om, at vedkommende skal udvise en adfærd, der ikke gør den pågældende uegnet eller uværdig til at udøve offentlig myndighed (decorumkrav). Manglende opfyldelse af decorumkrav kan indebære, at der ikke kan tildeles vielsesbemyndigelse, og at en allerede tildelt vielsesbemyndigelse kan tilbagetages.

Regeringen og [partier] er enige om, at decorumkravet lovfæstes. Herved vil det blive tydeliggjort, at der gælder et decorumkrav for præster, imamer m.fl. med vielsesbemyndigelse, ligesom det tydeliggøres, at manglende opfyldelse af

## Notat



Kirkeministeriet

decorumkravet har betydning både i relation til tildeling og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse.

Side 2

[Forslaget skal ses i sammenhæng med Trossamfundsudvalgets øvrige arbejde. Trossamfundsvalget har ifølge sit kommissorium til opgave at komme med forslag til en sammenhængende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken. I overvejelserne skal bl.a. indgå kriterierne og procedurerne for at opnå status som "godkendt" trossamfund og for tilbagekaldelse af en godkendelse, retsvirkningerne af en godkendelse samt kriterierne og procedurerne for, at trossamfundets præster m.fl. kan få vielsesbemyndigelse og for tilbagekaldelse af en bemyndigelse. Samtidig skal forslagene medføre større åbenhed om og indsigt i trossamfundenes forhold, herunder deres økonomiske forhold.

I den kommende folketingssamling agter regeringen på baggrund af trossamfundsudvalgets anbefalinger at fremsætte et lovforslag bl.a. om godkendelse af trossamfund og tilbagekaldelse af trossamfunds godkendelse samt om åbenhed og indsigt i trossamfundenes økonomi.]

#### *Kortlægning af moskeer*

Der eksisterer en undersøgelse fra 2006 af de ca. 115 moskeer, der på daværende tidspunkt eksisterede i Danmark. Undersøgelsen bygger på empirisk materiale indsamlet maj 2004 til januar 2006, og fremlægger detaljerede oplysninger om, hvem der kommer i moskeerne, og hvordan moskeerne er organiserede.

Regeringen og [partier] finder, at der er behov for at opdatere vores viden om moskeer i Danmark og er derfor enige om, at der skal gennemføres en opdateret undersøgelse af moskeer i Danmark i stil med den kortlægning, der blev udført i 2006. En sådan kortlægningen vil gøre det muligt at få et videnskabeligt baseret, tidssvarende overblik over, hvordan moskeerne i 2016 er organiserede, samt detaljerede oplysninger om, hvem der kommer i moskeerne, hvilket vil være brugbart for det videre arbejde.

#### *Økonomi*

Derudover vil der være en mindre udgifter svarende til [½ årsværk] årligt til kontrol, sagsbehandling og tilbagetagelse af vielsesbemyndigelser.

Udgiften til en opdateret kortlægning af moskeer vil være 200.000 kr. Der er tale om en engangsudgift.

**Trossamfundsudvalget**

Dokument nr. 56189/16

Sagsbehandler  
Lena Bhakti Marcussen  
Peterson

Dato: 10-05-2016

**Indstilling fra Trossamfundsudvalget****Om vielsesbemyndigelse og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse for embedsindehavere i trossamfund uden for folkekirken.**

Med henvisning til kirkeministerens henvendelse til udvalget i brev af 4. marts 2016 har Trossamfundsudvalget udarbejdet dette notat. Notatet søger i korte træk at afdække, hvilke konkrete og generelle krav, en præst, imam, forkynder eller tilsvarende embedsindehaver i trossamfund uden for folkekirken, der ansøger om vielsesbemyndigelse, skal opfylde, samt hvilke muligheder der foreligger for at tilbagekalde vielsesbemyndigelse for sådanne embedsindehavere.

Notatet indeholder endvidere udvalgets indstilling herom.

**Om vielsesbemyndigelse**

Embedsindehavere i anerkendte og godkendte trossamfund og menigheder kan efter ansøgning herom til Kirkeministeriet få bemyndigelse til at foretage kirkelige vielser med borgerlig gyldighed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at godkendte trossamfund ikke kan få bemyndigelse til at føre kirkebøger (ministerialbøger), og der kan således ikke foretages navngivning og navneændring af medlemmer af trossamfundet. Godkendte trossamfund kan heller ikke udstede egne vielsesattester; når et godkendt trossamfund foretager en vielse med borgerlig gyldighed, er det kommunen, der udsteder vielsesattesten.

Kirkeministeriets adgang til at give vielsesbemyndigelse til embedsindehavere i anerkendte og godkendte trossamfund har hjemmel i ægteskabslovens<sup>1</sup> § 16, stk. 1, nr. 2-3, jf. § 17, stk. 2, samt bekendtgørelse om kirkelig vielse uden for folkekirken<sup>2</sup>.

Når et trossamfund søger om en vielsesbemyndigelse, stiller Kirkeministeriet visse krav til embedsindehaveren, da den pågældende som vielsesforretter udøver offentlig myndighed. I Vejledning om ansøgning om vielsesbemyndigelse og indhentelse af børneattest, som findes på Kirkeministeriets hjemmeside, er angivet en række krav til ansøgninger om vielsesbemyndigelse, herunder at embedsindehaveren skal vedlægge:

- dokumentation for statsborgerskab (andre statsborgere end danske),
- dokumentation for lovligt ophold (andre statsborgere end danske og nordiske),

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1818 af 23. december 2015.

<sup>2</sup> Bekendtgørelse nr. 548 af 16. december 1969, som ændret ved bekendtgørelse nr. 81 af 15. februar 1974.

## Notat



Kirkeministeriet

- tro- og loveerklæring for tidspunkt for indrejse i Danmark (EU-borgere),
- samtykkeerklæring til indhentelse af straffeoplysninger,
- sprogerklæring (andre statsborgere end danske og nordiske),
- dokumentation for tilmelding og optagelse på kursus i dansk, hvis ansøgeren ikke behersker det danske sprog,
- fødselsattest (og eventuel dåbsattest) for ansøgeren,
- erklæring fra trossamfundet om ansøgerens status i trossamfundet,
- børneattest,
- oplysninger om, hvorvidt ansøgeren skal føre ministerialbøger (gælder kun for anerkendte trossamfund), og
- oplysninger om vielsesritualet, hvis det er første gang, der i trossamfundet søges om vielsesbemyndigelse.

Side 2  
Dokument nr. 56189/16

Kirkeministeriets afgørelse om bemyndigelse til at foretage vielser kan gives på fire forskellige måder, hvilket også fremgår af Kirkeministeriets Vejledning om ansøgning om vielsesbemyndigelse og indhentelse af børneattest, p. 3:

- Anerkendelse som præst mv., herunder med stående vielsesbemyndigelse, i et anerkendt trossamfund.
- Enkeltstående (ad hoc) vielsesbemyndigelse til andre præster mv. inden for et anerkendt trossamfund.
- Stående vielsesbemyndigelse til præster mv. i godkendte trossamfund.
- Enkeltstående (ad hoc) vielsesbemyndigelse til præster mv. i godkendte trossamfund.

Meddelelse om godkendelse som trossamfund eller menighed og meddelelse af bemyndigelse til at forrette vielser i trossamfundet med borgerlig gyldighed må anses for at være begunstigende forvaltningsakter, idet de begge forudsætter Kirkeministeriets imødekommenelse af en konkret ansøgning.

### Om decorumkravet

Begrebet "decorum" (eller "decorum officiale") betegner en adfærdskodeks, nemlig det med en offentlig stilling forbundne krav om en vis til stillingen svarende vandel.

For præsters vedkommende kan man finde lovfastsatte vandelskrav allerede i Kong Christian V's Danske Lov (DL) fra 1683. Overskriften på DL's 2. bogs 11. kapitel (DL 2-11) er således "om Præsters Liv og Levnet, Forseelser og Bøder", og i dette kapitels 1. artikel (2-11-1) pålægges det generelt præster at være gode eksempler og ikke vanære præsteembedet.

Inden for den offentlige ansættelsesret – særligt inden for tjenestemandsansættelsen – er decorum-begrebet bl.a. kommet til udtryk i tjenestemandslovens § 10: "Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver". Denne bestem-

melse må i dag antages at have afløst bestemmelsen i DL 2-11-1, for så vidt angår præster i folkekirken.

Side 3  
Dokument nr. 56189/16

Hvad der nærmere ligger i decorumkravet, kan ikke udtrykkes præcist, bl. a. fordi decorumkravets indhold beror på skiftende tiders adfærdsmønstre og opfattelser. Decorumkravet vil endvidere typisk skærpes, når der er tale om højere tjenestemandstillinger, men det betyder ikke, at decorumkravet nødvendigvis er det samme for alle tjenestemandstillinger på samme niveau. Tjenestens karakter, herunder graden af udadvendthed i stillingen, kan f.eks. have betydning.

Det antages, at der for overenskomstansatte gælder et krav svarende til decorumkravet i tjenestemandslovens § 10. Denne retstilstand omfatter således bl.a. folkekirkens overenskomstansatte præster.

For så vidt angår embedsindehavere med vielsesbemyndigelse i trossamfund uden for folkekirken, er der tale om et privat ansættelsesforhold eller lignende i forhold til trossamfundet, hvor den pågældende i henhold til den offentligtretlige bemyndigelse samtidig udøver offentlig myndighed i form af indstiftelse af ægteskab med borgerlig gyldighed. Decorumkravet for disse personer må, i mangel af udtrykkelige lovbestemmelser herom, antages at gælde på ulovbestemt grundlag.

### **Om tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse til embedsindehavere i trossamfund uden for folkekirken.**

Ved tilbagekaldelse forstås det forhold, at den udstedende forvaltningsmyndighed af egen drift ændrer sin egen, gyldige afgørelse.

I visse tilfælde kan der direkte i lovgivningen være taget stilling til tilbagekaldelsesspørgsmål, og i disse tilfælde må eventuelle tvivlsspørgsmål afgøres ud fra sædvanlige lovforkløringsprincipper.

Tilbagekaldelse – herunder tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter - kan også ske på ulovbestemt grundlag. En afgørelse om tilbagekaldelse skal opfylde de almindelige forvaltningsprocessuelle og forvaltningsretlige krav om f.eks. partshøring samt retsgrundsætningerne om saglighed og om proportionalitet.

Tilbagekaldelse af en begunstigende forvaltningsakt kan ske dels som følge af, at forudsætningerne for den oprindelige afgørelse viser sig ikke at have været opfyldt, dels i tilfælde af, at forudsætningerne for afgørelsen efterfølgende tilsidesættes.

Det er almindeligt antaget, at medmindre en part har gjort sig skyldig i svig eller i øvrigt tilsidesat en ham eller hende påhvilende oplysningspligt, følger det af officialprincippet, at risikoen for, at en oprindelig tilbagekaldelsesgrund ikke har indgået i grundlaget for den oprindelige afgørelse, i almindelighed må påhvile myndigheden. Det vil herved altid kunne tillægges betydning, om partens egne forhold kan karakteriseres som bebrejdesværdige eller ej, herunder om parten har været bekendt med, at der har foreligget svigagtige forhold i forbindelse med udstedelsen af den oprinde-

## Notat



Kirkeministeriet

lige afgørelse, eller om parten i øvrigt har været i ond tro med hensyn til en vildfarelse hos myndigheden.

Side 4  
Dokument nr. 56189/16

Tilbagekaldelse som følge af, at forudsætningerne for en begunstigende forvaltningsakt efterfølgende brister, vil bl.a. kunne ske i tilfælde af misbrug af en meddelt tilladelse eller anden tilsidesættelse af vilkår for anvendelse af tilladelsen. Endvidere vil tilbagekaldelse efter omstændighederne kunne ske, såfremt de oprindelige forudsætninger ikke længere kan anses for opfyldt.

En sådan bristende forudsætning kan efter omstændighederne indtræde, såfremt en embedsindehaver med vielsesbemyndigelse i et trossamfund uden for folkekirken, ikke længere lever op til det i dag ulovbestemte decorumkrav. Ved bemyndigelsen til at forrette kirkelige vielser med borgerlig gyldighed tildeles den pågældende en adgang til at udøve offentlig myndighed. Det følger heraf, at den bemyndigede skal leve op til den værdighed og tillid, som udøvelsen af myndighedsfunktionen forudsætter.

En afgørelse, der lægger vægt på en sådan bristet forudsætning kan som sagt kun resultere i tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelsen, såfremt afgørelsen herom træffes i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder grundsætningen om proportionalitet.

Det skal tilføjes, at ligesom et oprindeligt afslag på at meddele en embedsindehaver vielsesbemyndigelse ikke har nogen betydning for anerkendelsen eller godkendelsen af det pågældende trossamfund, har en efterfølgende tilbagekaldelse ikke i sig selv nogen konsekvenser for anerkendelsen eller godkendelsen af trossamfundet.

### Udvalgets indstilling

Decorumkravet for embedsindehavere med vielsesbemyndigelse i trossamfund uden for folkekirken beror som anført ikke på et offentligretligt ansættelsesforhold, men derimod på ulovbestemt grundlag. For at tydeliggøre dette decorumkrav og skabe klarere rammer for tildeling og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse er det udvalgets anbefaling, at decorumkravet bør lovfæstes.

Udvalget har allerede i sine hidtidige overvejelser tænkt sig – som led i et samlet udkast til en trossamfundslov – at anbefale en sådan bestemmelse med følgende ordlyd:

*"Som udøver af offentlig myndighed skal en vielsesforretter udvise en adfærd, der ikke gør den pågældende uegnet eller uværdig til at udøve offentlig myndighed."*

Såfremt en særskilt lovbestemmelse af denne karakter ønskes gennemført uafhængigt af en eventuel senere trossamfundslov, ville det kunne ske ved tilføjelse af et nyt stykke til ægteskabslovens § 16. Dersom en trossamfundslov senere vedtages, vil bestemmelsen kunne overføres hertil.

Det er udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt decorumkravet i givet fald er overtrådt eller ej, må bero på en konkret vurdering. Ved denne

Notat



vurdering bør den relevante myndighed (på nuværende tidspunkt Kirkeministeriet) efter udvalgets opfattelse lægge afgørende vægt på den praksis, der gennem tiden er udviklet vedrørende decorumkrav i forhold til folkekirkens præster.

Side 5  
Dokument nr. 56189/16



## Enighedspapir om obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre

Dato: 31. maj 2016

Dokumentnr. 65430/16

Regeringen og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om, at det er vigtigt, at såvel præster, imamer m.v. i trossamfund udenfor folkekirken, der søger om vielsebemyndigelse, samt religiøse forkyndere m.fl., der søger om opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9 f, har kendskab til dansk familieret, frihed og folkestyre.

### *Obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre*

Aftaleparterne er enige om, at det er vigtigt, at præster, imamer, forkyndere eller tilsvarende embedsindehavere i trossamfund uden for folkekirken, der tildeles vielsesbemyndigelse, samt udenlandske forkyndere m.fl., der får opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f, har indsigt i og forstår dansk familieret, frihed og folkestyre, så de opnår generelle forudsætninger for at rådgive og vejlede deres menigheder i overensstemmelse med dansk ret.

Aftaleparterne er derfor enige om at indføre et obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre for præster, imamer, forkyndere og tilsvarende embedsindehavere i trossamfund udenfor folkekirken, der ønsker vielsesbemyndigelse, og udenlandske forkyndere, der søger om forlængelse af ophold i Danmark i medfør af udlændingelovens § 9 f, uanset om de samtidig ansøger om vielsesbemyndigelse.

Undervisningen skal berøre forskellige familieretlige emner, som har relevans for religiøse forkynderes daglige virke med et særligt fokus på reglerne om indgåelse af ægteskab, skilsmisse og forældremyndighed. Desuden skal undervisningen berøre samspillet og modsætningerne mellem dansk ret og danske traditioner på den ene side og religiøse normer og sædvaner, herunder de sociale og manglende juridiske konsekvenser af ikke-borgerligt gyldige religiøse vielser og religiøse ægteskabskontrakter, på den anden side.

Undervisningen skal herudover omfatte emner som ytrings- og religionsfrihed, folkestyre, kvinderettigheder, homoseksualitet, ikke-diskrimination og ligestilling.

Som afslutning på kursus underskriver kursusedtageren en løfteerklæring om, at den pågældende i sit virke som forkynder vil overholde dansk lovgivning, herunder ytrings- og religionsfrihed, ligestilling mellem kønnene og frihed til seksuel orientering, ikke-diskrimination og kvinderettigheder.

Kurset finansieres gennem brugerbetaling.

Aftaleparterne er også enige om, at opholdstilladelse som religiøs forkynder efter udlændingelovens § 9 f fremover skal betinges af, at den udenlandske forkynder underskriver en løfteerklæring om at ville overholde dansk lovgiv-





ning, herunder ytrings- og religionsfrihed, ligestilling mellem kønnene og frihed til seksuel orientering, ikke-diskrimination og kvinderettigheder. At opholdstilladelse som religiøs forkynder efter udlændingelovens § 9 f betinges af, at udlændingen underskriver en løfteerklæring, indebærer, at også udenlandske forkyndere med korterevarende ophold i Danmark på baggrund af en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f skal underskrive denne erklæring.

Aftaleparterne opfordrer allerede godkendte trossamfund til, at løfteerklæringen også underskrives af forkyndere, der ikke har vielsesbemyndigelse eller ophold i medfør af udlændingelovens § 9 f.

### *Økonomi*

Initiativet med et obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre tænkes finansieret gennem brugerbetaling.

Derudover vil der være en mindre udgifter svarende til ½ årsværk årligt til kontrol og sagsbehandling.

Der skal betales omkostningsdækkende gebyr for indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 f, og forslaget om ændring af udlændingeloven har derfor ikke økonomiske konsekvenser for det offentlige.

Bilag 5



**Notat**

19. maj 2016  
J.nr. 16-0369017

Person og Pension  
MCA

**Enighedspapir om initiativer vedrørende godkendelse af almennyttige og almenvelgørende foreninger mv. efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3.**

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti finder det væsentligt at sikre, at skattebegunstigelse ikke omfatter foreninger, hvis formål og adfærd modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Aftaleparterne er derfor enige om på samme måde som i folkeoplysningsloven at indføre nærmere krav om efterlevelse af demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder som betingelse for at opnå godkendelse som almennyttig eller almenvelgørende forening mv. efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3.

Aftaleparterne er samtidig enige om at styrke SKATs løbende kontrol med foreninger, der er godkendt efter ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3.

Aftaleparterne er enige om, at de to initiativer skal gennemføres samtidig med ændringerne af folkeoplysningsloven.

Kontrolinitiativet skønnes at medføre et øget merforbrug i SKAT på 1,5 årsværk, som partierne forpligter sig til at finansiere.

## Bilag 6



Udlændinge-, Integrations-  
og Boligministeriet

**Enighedspapir om indførelse af en offentlig sanktionsliste med henblik på at forhindre indrejse af navngivne udenlandske forkyndere, som formidler ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier**

Regeringen og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om, at udenlandske religiøse forkyndere, som er kendt for at formidle ekstreme værdier og holdninger i strid med grundlæggende demokratiske værdier, ikke bør have adgang til Danmark.

Regeringen og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er derfor enige om at indføre en national liste med navngivne omrejsende udenlandske religiøse forkyndere, som kan udelukkes fra at indrejse under henvisning til, at de må anses for en trussel mod den offentlige orden i Danmark.

31. maj 2016

Regeringen og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om en model med følgende hovedelementer:

- **Sanktionsliste**

Listen har karakter af en sanktionsliste, dvs. en forhåndsafgørelse om at nægte visum eller om afvisning på grænsen. Det betyder, at en udlænding, der er optaget på listen, skal nægtes visum eller afvises på grænsen under henvisning hertil.

En sanktionsliste vil ikke kunne anvendes over for EU-borgere og deres familiemedlemmer.

- **Opmærksomhedsliste**

Som supplement til en sanktionsliste indføres en opmærksomhedsliste, der indeholder navne på tredjelandstatsborgere, som ikke kvalificerer til optagelse på en sanktionsliste, men om hvem der alligevel er grund til at være særligt opmærksomme i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling. Opmærksomhedslisten indeholder endvidere navne på EU-borgere og deres familiemedlemmer, som der ligeledes er grund til at være særligt opmærksomme på i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling. Listen anvendes således til at skærpe myndighedernes opmærksomhed på og forhåndsviden om disse personer.

- **Offentlig sanktionsliste**

Sanktionslisten er offentlig og kan f.eks. bekendtgøres på udlændingemyndighedernes hjemmeside ([www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk)).

De oplysninger, der kan føre til, at en udenlandsk religiøs forkynder optages på sanktionslisten, kan f.eks. indhentes ved søgning på internettet eller efter indberetning fra andre myndigheder. Udover offentligt tilgængelige udtalelser eller oplysninger om adfærd kan der være tale om f.eks. udtalelser fremsat i en lukket kreds, som er kommet til myndighedernes kendskab, og som kan videregives til udlændingemyndighederne og den person, der optages på listen. Der skal være tale om oplysninger, som kan fremlægges i forbindelse med sagen, og klassificerede oplysninger vil således ikke danne grundlag for optagelse på sanktionslisten.

Opmærksomhedslisten er ikke offentlig.

### - **Optagelse på sanktionsliste uden forudgående partshøring, men adgang til efterfølgende prøvelse**

Afgørelse om optagelse på sanktionslisten træffes uden forudgående partshøring, og uden at afgørelsen meddeles udlændingen direkte. Det betyder, at udlændingen ikke på afgørelsestidspunktet orienteres om begrundelsen for afgørelsen.

Under henvisning til den effektive håndhævelse af ordningen og af praktiske hensyn sker optagelse på sanktionslisten således ved offentlig bekendtgørelse, jf. ovenfor.

Til gengæld indføres der en særlig let adgang til genoptagelse af sagen, dvs. at den person, der er optaget på listen, kan få prøvet afgørelsen. I den forbindelse foretages partshøring, ligesom et eventuelt afslag på genoptagelse skal indeholde begrundelsen for afgørelsen.

Sanktionslisten administreres af Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om optagelse på listen. Et afslag på genoptagelse af afgørelsen om optagelse på listen kan påklages til Udlændingenævnet.

En afgørelse om optagelse på en sanktionsliste skal revurderes hvert andet år, eller hvis nye oplysninger konkret giver anledning hertil.

### - **Lister over religiøse forkyndere**

Listerne afgrænses til at omfatte religiøse forkyndere og lignende.

Personkredsen vil blive beskrevet nærmere i et lovlovforslag, bl.a. med afsæt i anvendelsen af begrebet 'religiøs forkynner' i eksisterende lovgivning.

Omfattet vil f.eks. være udlændinge, der virker som forkyndere og dermed forkynner et religiøst budskab, og udlændinge, der virker som missionærer og dermed udbreder en bestemt religion eller tro.

Personkredsen omfatter både "officielle" forkyndere for et bestemt trossamfund, som f.eks. imamer, rabbinere og præster, men også missionærer og andre, der bedriver lignende virksomhed.

Et virke inden for filosofiske eller politiske foreninger, der samler sig om andet end en guddom, f.eks. ateistiske eller rent spiritistiske sammenslutninger, omfattes ikke af sanktionslisten.

### - **Kriterier for trussel mod den offentlige orden**

Det overordnede kriterium for at optage en udlænding på sanktionslisten er, at den pågældende udlænding har udvist en adfærd, som giver grund til at tro, at vedkommende ville udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov til at indrejse her i landet.

Der skal være en vis sandsynlighed for, at den pågældende udlænding vil forsøge at indrejse i Danmark. Denne betingelse vil f.eks. være opfyldt i relation til omreisende religiøse forkyndere i Europa, ligesom betingelsen vil være opfyldt, hvis der er konkrete oplysninger, som peger på, at udlændingen vil forsøge at indrejse i Danmark eller et af Danmarks nabolande.

Den form for adfærd, som kan begrunde optagelse på sanktionslisten, kan bestå i ytringer, men også i andre handlinger. Adfærden kan både være udvist i udlandet eller i forbindelse med et tidligere ophold i Danmark. Adfærden skal ses i sam-

## BILAG 5,6

menhæng med udlændingens virke som religiøs forkynder og lignende. Den udviste adfærd skal give grund til at tro, at udlændingen i forbindelse med indrejse i Danmark (fortsat) vil udvise en adfærd, der udgør en trussel mod den offentlige orden.

Udtalelser, der kan give grund til at tro, at en udlænding vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis den pågældende fik lov til at indrejse her i landet, og som derfor kan danne grundlag for optagelse på sanktionslisten, kan f.eks. omfatte følgende:

- 1) Fremsættelse af udtalelser i udlandet, der ville være strafbare, hvis de var blevet fremsat her i landet.

Det vil f.eks. omfatte offentlige *tilskyndelser* til forbrydelser eller offentlige udtrykkelige *billigelser* af en af de i straffelovens 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser (dvs. forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.), jf. straffelovens § 136, stk. 1 og 2. Såfremt regeringens forslag om kriminalisering af ytringer, der undergraver dansk lovgivning, fremmes og vedtages, vil også sådanne ytringer være omfattet.

Det vil også omfatte den, der offentlig driver spot med eller forhåner noget her i landet lovligt bestående religionssamfunds trosrærdomme eller gudsdyrkelse, jf. straffelovens § 140.

Herudover vil det omfatte den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, jf. straffelovens § 266.

Desuden vil det omfatte den, der, uden at forholdet omfattes af §§ 136 og 266, offentligt fremsætter udtalelser, der tilstræber at fremkalde volds handlinger eller hærværk, jf. straffelovens § 266 a.

Endvidere vil det omfatte den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, jf. straffelovens § 266 b.

- 2) Fremsættelse af udtalelser i udlandet, der efter deres indhold undergraver og modarbejder de principper om demokrati og respekt for menneskerettigheder, som det danske samfund bygger på.

Det vil bl.a. omfatte udtalelser, hvor der tages afstand fra grundlæggende principper som respekten for race, køn og religion eller udtalelser, hvorved den pågældende udtrykker støtte og søger at opnå tilslutning til, at der indføres kalifatstyre eller diktatur her i landet, i det omfang udtalelserne er af en sådan ekstrem karakter, at de giver grund til at tro, at den pågældende ville udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis vedkommende fik lov til at indrejse her i landet.

Det er også i dette tilfælde en betingelse for optagelse på sanktionslisten, at udtalelsen fremsættes af en udlænding, der virker som religiøs forkynder mv., at der er en vis sandsynlighed for, at den pågældende udlænding vil forsøge at

## BILAG 5,6

indrejse i Danmark, og at udtalelsen kan give grund til at tro, at udlændingen vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark, hvis den pågældende fik lov til at indrejse her i landet. En religiøs forkynders fremsættelse af antidemokratiske ytringer et sted i udlandet vil således ikke i sig selv være tilstrækkeligt til, at den pågældende kan optages på sanktionslisten. Det forhold, at en udlænding f.eks. måtte anses for at være en trussel mod den offentlige orden i et andet land, men ikke mod den offentlige orden i Danmark, kan ikke føre til optagelse på listen.

Afgrænsningen af, hvilken adfærd der kan begrunde optagelse på en sanktionsliste, vil blive beskrevet nærmere i et lovforslag.

### - **Nationale lister**

Der indføres i første omgang nationale lister, men regeringen vil både i nordisk og i EU-regi søge at arbejde for fælles lister.

### - **Lovgivning**

Der fremsættes et lovforslag i oktober 2016.

Modellen rejser en række retlige og praktiske spørgsmål, som skal undersøges nærmere. Regeringen vil derfor indkalde aftalepartierne til drøftelse af et udkast til lovforslag, inden lovforslaget fremsættes for Folketinget.



Dato: 31. maj 2016  
 Kontor: Strafferetskontoret  
 Sagsnr.: 2016-739-0199  
 Dok.: 1964929

## ENIGHEDSPAPIR

### Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om – for at styrke indsatsen over for religiøse forkyndere mv., der søger at undergrave dansk lovgivning – at kriminalisere udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, uanset om ytringerne er fremsat i private eller offentlige sammenhænge.

#### 1. Det nærmere indhold af kriminaliseringen mv.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om, at kriminaliseringen alene skal omfatte ytringer, der fremsættes *som led i religiøs oplæring*, hvor der er et forkyndende element. Det vil i den forbindelse blive præciseret i lovforslagets bemærkninger, at almindelig religionsundervisning, der ikke indeholder et forkyndende element, ikke vil være omfattet. Derimod omfattes både religiøse forkynderes virksomhed og aktiviteter udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring i den nævnte forstand. Dette vil bl.a. – udover ”gudstjenester” og andre religiøse handlinger – kunne omfatte den undervisning eller oplæring, der finder sted på koranskoler, bibelskoler, i visse religiøse studiekredse mv., men også i forbindelse med almindelig konfirmationsforberedelse.

Religiøs oplæring vil også kunne omfatte opslag i grupper med religiøst fokus på Facebook og indlæg i religiøse blade mv., hvis afsenderen har en autoritet, der gør, at opslaget eller indlægget kan siges at have karakter af oplæring. Omvendt vil hovedreglen skulle være, at kronikker og debatindlæg mv. i almindelige massemedier ikke vil være omfattet, da disse nor-

Slotsholmsgade 10  
 1216 København K.

Telefon 7226 8400  
 Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
 jm@jm.dk

## BILAG 5,7

malt ikke vil være udtryk for religiøs oplæring, men almindelig offentlig debat.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er endvidere enige om, at kriminaliseringen skal være rettet mod *udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger*, således at der foretages en snæver afgrænsning til visse alvorlige forbrydelser, som må antages at have en særlig relevans i forhold til problemstillingen om religiøs oplæring, der undergraver dansk lovgivning. Det vil dreje sig om straffelovens bestemmelser om terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og flerkoneri. Det vil i lovforslagets bemærkninger blive fastslået, at det bl.a. omfatter specifikke strafbare handlinger som f.eks. stening, piskning, korporlig afstraffelse af børn, håndsafhugning, tvangsomskæring af kvinder, indgåelse af tvangsægteskab og flerkoneri mv.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er i den forbindelse enige om, at ytringen – for at være strafbar som billigelse – må have en sådan karakter, at den er med til at legitimere den form for strafbar handling, som ytringen angår. Dette indebærer, at ytringer om på demokratisk vis at ændre retstilstanden ikke vil være omfattet. En ytring om f.eks. støtte til genindførelse af revselsesretten vil således ikke kunne straffes, medmindre den ud fra en samlet vurdering af ytringen, den kontekst, den er fremsat i, samt andre ledsagende omstændigheder kan siges at udgøre en udtrykkelig billigelse af at slå børn også for en eventuel ændring af retstilstanden.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er ligeledes enige om, at den blotte oplæsning eller gengivelse af et skriftsted eller af religiøse forskrifter, hvori der gives udtryk for en opfordring eller støtte til strafbare handlinger, ikke vil være omfattet af kriminaliseringen, medmindre den pågældende tilslutter sig (billiger) det oplæste eller gengivne i en eller anden form. En religiøs forkynders oplæsning af f.eks. bibelens eller koranens budskaber om korporlig afstraffelse vil derfor som udgangspunkt ikke være omfattet af kriminaliseringen.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti noterer sig, at begrebet ”udtrykkelig billigelse” allerede anvendes i straffelovens bestemmelse om offentlig udtrykkelig billigelse af en terrorhandling mv. (§ 136, stk. 2).



## BILAG 5,7

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er i den forbindelse også enige om, at bl.a. konteksten for en (bestemt) ytring har betydning for, om den er omfattet af kriminaliseringen. Et arrangement under åben himmel kan således udvikle sig fra politisk debat, som ikke vil være omfattet af kriminaliseringen, til religiøs oplæring med et forkyndende element, hvilket vil være omfattet af kriminaliseringen. Lovforslagets bemærkninger vil nærmere uddybe betydningen af konteksten.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om, at ytringer fremsat i både *offentlige og private (lukkede) sammenhænge* skal være omfattet.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er i den forbindelse enige om, at offentlige ytringer vil omfatte ytringer fremsat i forbindelse med en prædiken eller anden mødeaktivitet, hvortil der er almindelig adgang for en menighed eller en bredere offentlighed. Det samme gælder ytringer på internettet og i medierne mv. Private ytringer er ytringer, der fremsættes i lukkede sammenhænge og ikke er tiltænkt at skulle udbredes til en videre kreds. Det vil f.eks. kunne ramme ytringer, der fremsættes af en religiøs forkynder under en (fortrolig) samtale med en person, der har søgt religiøs vejledning.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti noterer sig, at kriminaliseringen som ovenfor anført er afgrænset til visse ytringer, der fremsættes som led i religiøs oplæring. Ytringer fremsat i andre (private og offentlige) sammenhænge er således ikke omfattet af kriminaliseringen.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti er enige om, at *strafferammen* fastsættes til bøde eller fængsel indtil 3 år.

Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti noterer sig endelig, at der vil kunne ske *udvisning* i forbindelse med overtrædelse af den nye bestemmelse i samme omfang, som der efter gældende ret kan ske udvisning i forbindelse med overtrædelse af den gældende bestemmelse i straffelovens § 136.

## 2. Forslag til ny bestemmelse i straffeloven

Et forslag til en ny bestemmelse i straffeloven vil kunne have følgende ordlyd:

**§ 136. ---**

*Stk. 2. ---*

*Stk. 3.* Den, der som led i religiøs oplæring udtrykkeligt billiger handlinger, som er omfattet af denne lovs §§ 114-114 h, 208, 210, 216, 222, 223, 225, 237, 244-246, 260 og 261, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

De nævnte paragraffer i straffeloven er optrykt som bilag 1.

**BILAG 1**

**§ 114.** For terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af følgende handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade:

- 1) Manddrab efter § 237.
- 2) Grov vold efter § 245 eller § 246.
- 3) Frihedsberøvelse efter § 261.
- 4) Forstyrrelse af trafikikkerheden efter § 184, stk. 1, retsstridige forstyrrelser i driften af almindelige samfærdselsmidler m.v. efter § 193, stk. 1, eller groft hærværk efter § 291, stk. 2, hvis disse overtrædelser begås på en måde, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab.
- 5) Kapring af transportmidler efter § 183 a.
- 6) Overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer under særligt skærpene omstændigheder efter § 192 a.
- 7) Brandstiftelse efter § 180, sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke efter § 183, stk. 1 og 2, sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen efter § 186, stk. 1, sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse m.v. efter § 187, stk. 1.
- 8) Besiddelse eller anvendelse m.v. af radioaktive stoffer efter § 192 b.

*Stk. 2.* På samme måde straffes den, som med det i stk. 1 nævnte forsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer.

*Stk. 3.* Endvidere straffes på samme måde den, der med det i stk. 1 nævnte forsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger.

**§ 114 a.** Begås en af de i nr. 1-7 nævnte handlinger, uden at forholdet omfattes af § 114, kan straffen overstige den højeste for lovovertrædelser foreskrevne straf med indtil det halve. Hvis den højeste straf, der er foreskrevet for den pågældende handling, er mindre end 4 års fængsel, kan straffen dog stige til fængsel indtil 6 år.

- 1) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, 250, § 252, stk. 1, § 266, § 288 eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel

## BILAG 5,7

1 i konventionen af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemæg-  
tigelse af luftfartøjer, artikel 1 i konventionen af 23. september 1971 til  
bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed eller  
artikel II i protokollen af 24. februar 1988 til bekæmpelse af ulovlige  
voldshandlinger i lufthavne, der betjener den internationale civile luftfart.

2) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 184, stk. 1,  
§§ 237, 244, 245, 246, 250, § 252, stk. 1, § 260, § 261, stk. 1 eller 2, § 266  
eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 2 i konven-  
tionen af 14. december 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser  
mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsen-  
tanter.

3) Overtrædelse af § 261, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af arti-  
kel 1 i den internationale konvention af 17. december 1979 imod gidsel-  
tagning.

4) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 186, stk. 1,  
§§ 192 a, 192 b, 237, 244, 245, 246, 260, 266, 276, 278, 279, 279 a, 281,  
288 eller § 291, stk. 2, når handlingen er omfattet af artikel 7 i IAEA-  
konventionen (Det Internationale Atomenergiagenturs konvention) af 3.  
marts 1980 om fysisk beskyttelse af nukleare materialer.

5) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184,  
stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, § 252, stk. 1, §§ 260,  
266, 288 eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 3 i  
konventionen af 10. marts 1988 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod  
søfartssikkerheden eller artikel 2 i protokollen af 10. marts 1988 til be-  
kæmpelse af ulovlige handlinger mod sikkerheden for fastgjorte platforme,  
der befinder sig på kontinentalsokkelen.

6) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184,  
stk. 1, § 186, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, 250,  
§ 252, stk. 1, § 266 eller § 291, stk. 2, når handlingen er omfattet af artikel  
2 i den internationale konvention af 15. december 1997 til bekæmpelse af  
terrorbombninger.

7) Overtrædelse af § 192 b, § 260 eller § 266, når handlingen er omfattet af  
artikel 2 i den internationale konvention af 13. april 2005 til bekæmpelse  
af nuklear terrorisme.

**§ 114 b.** Med fængsel indtil 10 år straffes den, som

- 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,
- 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller
- 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle  
eller andre lignende ydelser til rådighed for

## BILAG 5,7

en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

**§ 114 c.** Med fængsel indtil 10 år straffes den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter. Under særligt skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

*Stk. 2.* Med fængsel indtil 6 år straffes den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter.

*Stk. 3.* Med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

**§ 114 d.** Med fængsel indtil 10 år straffes den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a med viden om, at personen har til hensigt at anvende færdighederne til dette formål. Under særligt skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

*Stk. 2.* Med fængsel indtil 6 år straffes den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b med viden om, at personen har til hensigt at anvende de tillærte færdigheder til dette formål.

*Stk. 3.* Med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

**§ 114 e.** Med fængsel indtil 6 år straffes den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.

**§ 114 f.** Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 e, deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.

## BILAG 5,7

**§ 114 g.** Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 f, deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

**§ 114 h.** Med fængsel indtil 6 år straffes den, der under skærpende omstændigheder i strid med lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben m.v.

- 1) udfører produkter med dobbelt anvendelse uden tilladelse,
- 2) til brug for myndighedernes afgørelser om produkter med dobbelt anvendelse giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger af betydning for sagens afgørelse eller
- 3) handler i strid med vilkår, der er fastsat i myndighedernes afgørelser om produkter med dobbelt anvendelse.

**§ 208.** Den, der indgår ægteskab eller lader sit partnerskab registrere, og som i forvejen er gift eller er part i et registreret partnerskab, straffes med fængsel indtil 3 år eller, hvis den anden person har været uvidende om det bestående ægteskab eller registrerede partnerskab, med fængsel indtil 6 år.

*Stk. 2.* Begås handlingen af grov uagtsomhed, er straffen fængsel indtil 1 år.

*Stk. 3.* Den, som uden selv at være gift eller være part i et registreret partnerskab indgår ægteskab eller registreret partnerskab med en person, der allerede er gift eller er part i et registreret partnerskab, straffes med fængsel indtil 1 år.

*Stk. 4.* Det skal betragtes som en formildende omstændighed for den, der i forvejen er gift eller part i et registreret partnerskab, hvis det seneste ægteskab eller registrerede partnerskab ikke kan omstødes. Under samme betingelse kan straffen for den person, der hverken er gift eller part i et registreret partnerskab, helt bortfalde.

**§ 210.** Den, der har samleje med en slægtning i nedstigende linje, straffes med fængsel indtil 6 år. Adoptionsforhold sidestilles med biologisk slægtskab.

*Stk. 2.* Den, der har samleje med sin broder eller søster, straffes med fængsel indtil 2 år. Straffen kan bortfalde for den, der ikke er fyldt 18 år.

*Stk. 3.* Bestemmelserne i stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til andet seksuelt forhold end samleje.

**§ 216.** For voldtægt straffes med fængsel indtil 8 år den, der

- 1) tiltvinger sig samleje ved vold eller trussel om vold eller

## BILAG 5,7

2) skaffer sig samleje ved anden ulovlig tvang, jf. § 260, eller med en person, der befinder sig i en tilstand eller situation, i hvilken den pågældende er ude af stand til at modsætte sig handlingen.

*Stk. 2.* For voldtægt straffes med fængsel indtil 12 år den, der har samleje med et barn under 12 år.

*Stk. 3.* Straffen efter stk. 1 kan stige til fængsel i 12 år, hvis voldtægten har haft en særligt farlig karakter eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder.

*Stk. 4.* Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som en skærpende omstændighed, at forurettede er offer for menneskehandel.

**§ 222.** Den, som har samleje med et barn under 15 år, straffes med fængsel indtil 8 år, medmindre forholdet er omfattet af § 216, stk. 2. Ved fastsættelse af straffen skal det indgå som en skærpende omstændighed, at gerningsmanden har skaffet sig samlejet ved udnyttelse af sin fysiske eller psykiske overlegenhed.

*Stk. 2.* Har gerningsmanden skaffet sig samlejet ved tvang eller fremsættelse af trusler, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år.

**§ 223.** Den, som har samleje med en person under 18 år, der er den skyldiges stedbarn eller plejebarn eller er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse, straffes med fængsel indtil 4 år.

*Stk. 2.* Med samme straf anses den, som under groft misbrug af en på alder og erfaring beroende overlegenhed forfører en person under 18 år til samleje.

**§ 225.** Bestemmelserne i §§ 216-224 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til andet seksuelt forhold end samleje.

**§ 237.** Den, som dræber en anden, straffes for manddrab med fængsel fra 5 år indtil på livstid.

**§ 244.** Den, som øver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

**§ 245.** Den, som udøver et legemsangreb af særligt rå, brutal eller farlig karakter eller gør sig skyldig i mishandling, straffes med fængsel indtil 6 år. Har et sådant legemsangreb haft betydelig skade på legeme eller helbred til følge, skal dette betragtes som en særligt skærpende omstændighed.

*Stk. 2.* Den, som uden for de i stk. 1 nævnte tilfælde tilføjer en anden person skade på legeme eller helbred, straffes med fængsel indtil 6 år.

## BILAG 5,7

**§ 245 a.** Den, som ved et legemsangreb med eller uden samtykke bortskærer eller på anden måde fjerner kvindelige ydre kønsorganer helt eller delvis, straffes med fængsel indtil 6 år.

**§ 246.** Har et legemsangreb, der er omfattet af § 245 eller § 245 a, været af en så grov beskaffenhed eller haft så alvorlige skader eller døden til følge, at der foreligger særdeles skærpene omstændigheder, kan straffen stige til fængsel i 10 år.

**§ 260.** Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes for ulovlig tvang den, som

1) ved vold eller ved trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget,

2) ved trussel om at anmelde eller åbenbare et strafbart forhold eller om at fremsætte sande ærerørige beskyldninger tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, for så vidt fremtvingelsen ikke kan anses tilbørlig begrundet ved det forhold, som truslen angår.

*Stk. 2.* Tvinges nogen til at indgå ægteskab eller til en religiøs vielse uden borgelig gyldighed, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.

*Stk. 3.* Tvinges nogen til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.

**§ 261.** Den, som berøver en anden friheden, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år.

*Stk. 2.* Sker det for vindings skyld, eller har frihedsberøvelsen været langvarig eller bestået i, at nogen uberettiget holdes i forvaring som sindssyg eller mentalt retarderet eller bringes i fremmed krigstjeneste eller i fangenskab eller anden afhængighed i fremmed land, er straffen fængsel indtil 12 år.

*Stk. 3.* Den, som ved grov uagtsomhed forvolder en frihedsberøvelse af den i stk. 2 nævnte art, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.





JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 9. juni 2016  
Kontor: Stats- og Menneskeret  
Sagsbeh: Rasmus Krogh Pedersen  
Sagsnr.: 2016-0032/38-0115  
Dok.: 1962417

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 622 (Alm. del), som Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg har stillet til justitsministeren den 18. maj 2016. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Johanne Schmidt-Nielsen (EL).

Søren Pind

/

Thomas Klyver

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

**Spørgsmål nr. 622 (Alm. del) fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg:**

”Vil ministeren i forlængelse af samrådet den 13. maj 2016 om opfølgning på TV 2s programserie ”Moskeerne bag sløret” redegøre for, hvordan kriminalisering af en ytring, der fremsættes af en religiøs forkynder, som ikke kriminaliseres, hvis den fremsættes af en person, der ikke er religiøs forkynder, f.eks. en debattør, en politiker eller andet, er i overensstemmelse med almindelige lighedsprincipper?”

**Svar:**

1. Der blev den 31. maj 2016 indgået en politisk aftale mellem regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtte parallelle retsopfattelser.

Aftalen indeholder bl.a. et initiativ om at kriminalisere udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring. Socialistisk Folkeparti har tilsluttet sig denne del af aftalen.

Initiativet indebærer, at det fremover bliver strafbart som led i religiøs oplæring udtrykkeligt at billige terror, drab, voldtægt, voldshandlinger, incest, pædofili, frihedsberøvelse, tvang og flerkoneri. Det gælder, uanset om ytringerne er fremsat i private eller offentlige sammenhænge.

Omfattet af kriminaliseringen er både religiøse forkynderes virksomhed og aktivitet udøvet af andre, der i situationen ytrer sig som led i religiøs oplæring.

Kriminalisering af udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring er et nyt tiltag i dansk sammenhæng. Aftaleparterne er derfor enige om, at anvendelsen af bestemmelsen skal følges løbende, og at det efter et passende tidsrum også overvejes, om der fortsat er brug for bestemmelsen. Aftalen indebærer således, at lovforslaget undergives lovovervågning, så Folketinget løbende kan følge med i bestemmelsens anvendelse, og at der senest i folketingsåret 2021-22 skal fremsættes et lovforslag om revision af loven (revisionsklausul), så Folketinget kan tage stilling til, om der fortsat er brug for kriminaliseringen.

2. Det er regeringens opfattelse, at initiativerne i den politiske aftale er i overensstemmelse med grundloven og Danmarks internationale forpligtel-

ser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Det gælder også initiativet om at kriminalisere udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, der navnlig skal vurderes i forhold til forbuddet mod diskrimination i grundlovens § 70, artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og civile rettigheder.

3. Grundlovens § 70 har følgende ordlyd:

”Ingen kan på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt”

Bestemmelsen indebærer et forbud mod diskrimination med bl.a. trosbekendelse som kriterium, for så vidt angår adgangen til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder. Udtrykket ”rettigheder” skal ikke forstås snævert, men må betegne enhver fordelagtig retsposition.

Bestemmelsen forbyder imidlertid alene diskrimination på baggrund af en *bestemt* trosbekendelse.

Det indebærer, at det omtalte initiativ, der skal gælde for alle, som udtrykkeligt billiger visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, ikke rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

4. EMRK artikel 14 indeholder et diskriminationsforbud, hvorefter nydelsen af de i konventionen 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.

Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser. Det betyder, at bestemmelsen kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse bestemmelser. Heri ligger ikke et krav om, at en sådan rettighed skal være krænkede, men derimod alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens anvendelsesområde (”ambit”).

Hvis den foreliggende situation ligger inden for en anden bestemmelses anvendelsesområde (f.eks. artikel 9 om religionsfriheden), indeholder artikel 14 et forbud mod usaglig forskelsbehandling.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer dette, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.

5. Efter artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder gælder desuden et diskriminationsforbud, der har følgende ordlyd:

”Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.”

Bestemmelsen indeholder et generelt diskriminationsforbud, som – i modsætning til EMRK artikel 14 – kan anvendes uafhængigt af konventionens øvrige rettigheder. Enhver forskelsbehandling i lovgivningen er således omfattet af bestemmelsen.

Det følger af praksis fra FN's Menneskerettighedskomité, at der ikke vil være tale om diskrimination i strid med artikel 26, hvis kriterierne for forskelsbehandlingen er objektive og rimelige, og hvis formålet med forskelsbehandlingen er berettiget i henhold til konventionen, jf. f.eks. komitéens udtalelse af 27. juli 2009 i sagen *Rosalind Williams Lecraft mod Spanien*.

6. Justitsministeriet finder, at initiativet om at kriminalisere udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, der afgrænses til alene at gælde udtrykkelig billigelse af visse strafbare handlinger som led i religiøs oplæring, ikke er udtryk for forskelsbehandling af sammenlignelige grupper.

Personer, der foretager religiøs oplæring, kan således ikke sammenlignes med f.eks. politikere eller debattører, idet religiøse forkyndere mv. har en særlig position i forhold til at kunne påvirke deres menighed mv.

## BIALG 5,8

Justitsministeriet vurderer på den baggrund, at det er muligt at indføre en særlig ordning, der alene gælder for religiøs oplæring, inden for rammerne af EMRK artikel 14 og artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

## BILAG 6

BEK nr 135 af 14/02/2014 (Gældende)

Udskriftsdato: 15. juli 2019

Ministerium: Miljø- og Fødevarerministeriet  
Journalnummer: Fødevarermin.,  
Fødevarestyrelsen, j.nr. 2013-15-2301-01358

Senere ændringer til forskriften  
Ingen

### Bekendtgørelse om slagtning og aflivning af dyr<sup>1)</sup>

I medfør af § 4, stk. 1, § 4 a, stk. 2, § 12, stk. 1, § 13, stk. 2, § 24 a, stk. 1 § 28, stk. 5 og stk. 6, i dyreværnsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 252 af 8. marts 2013, fastsættes:

#### Kapitel 1

##### *Anvendelsesområde og definitioner*

§ 1. Reglerne i denne bekendtgørelse finder anvendelse på slagtning og aflivning af dyr, der avles eller holdes med henblik på fremstilling af fødevarer, uld, skind, pelsværk og andre produkter.

Stk. 2. Bekendtgørelsen finder endvidere anvendelse på slagtning og aflivning af heste samt på aflivning af hunde og katte.

Stk. 3. Bestemmelserne i bekendtgørelsen supplerer Rådets Forordning (EF) Nr. 1099/2009 af 24. september 2009 om beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet (i det følgende benævnt forordningen).

§ 2. Ved aflivning forstås enhver bevidst fremkaldt proces, som medfører, at et dyr dør, jf. forordningens artikel 2, litra a).

Stk. 2. Ved slagtning forstås aflivning af dyr med henblik på konsum, jf. forordningens artikel 2, litra j).

Stk. 3. Ved slagtning efter religiøse ritualer forstås i denne bekendtgørelse slagtning hvor der anvendes en metode, som ikke er omfattet af forordningens bilag I.

#### Kapitel 2

##### *Generelle bestemmelser*

§ 3. Dyr skal skånes for enhver undgåelig smerte, psykisk belastning eller lidelse under aflivning og dermed forbundne aktiviteter, jf. forordningens artikel 3, stk. 1.

§ 4. Børn under 14 år må ikke udføre bedøvelse, aflivninger og slagtninger.

§ 5. Fødevarestyrelsen fører kontrol med overholdelse af bestemmelserne i forordningen og denne bekendtgørelse.

#### Kapitel 3

##### *Slagtning og aflivning uden for slagterier*

§ 6. Slagtning eller aflivning af dyr af hesteslægten, kvæg og strudsefugle må kun foretages af dyrlæger, slagtere, personer med jagttegn eller andre personer, der har modtaget uddannelse i slagtning eller aflivning.

Stk. 2. Aflivning af hunde og katte må kun foretages af de i stk. 1 nævnte personer.

Stk. 3. Stk. 2, gælder ikke aflivning af hundehvalpe og kattekillinger, der sker i umiddelbar tilslutning til fødslen og ikke senere end en uge efter fødslen. Aflivning ved drukning må ikke finde sted, jf. dyreværnslovens § 13, stk. 1.

## BILAG 6

§ 7. I svinebesætninger, som opretholder besøgsregler med karantænetider fra besøg i anden svinebesætning, skal den ansvarlige for svineholdet være i besiddelse af en bolt pistol samt være instrueret i brugen. Bolt pistolen skal opbevares i besætningen og til enhver tid være i funktionsdygtig stand.

*Stk. 2.* Ved aflivning af svin over 5 kg skal der til bedøvelse anvendes en bolt pistol, medmindre aflivning foretages af en dyrlæge eller en anden af de i § 6, stk. 1, nævnte personer.

§ 8. Reglerne i § 6, stk. 1 og 2, og § 7, stk. 2, kan fraviges i fornødent omfang, når det drejer sig om dyr, der på grund af sygdom eller tilskadekomst straks skal aflives.

### Kapitel 4

#### *Slagtning efter religiøse ritualer*

§ 9. Kun dyr som omfattet af §§ 10 og 11, må slagtes efter religiøse ritualer. Slagtingen skal foregå med forudgående bedøvelse efter reglerne i denne bekendtgørelse. Det er endvidere en betingelse, at slagtingen foregår på et slagteri, og at kød eller andre dele fra et dyr helt eller delvist forventes afsat til eller afsat med henblik på videresalg til befolkningsgrupper, der efterspørger dyr slagtet efter religiøse ritualer.

*Stk. 2.* Dokumentation for afsætning eller forventet afsætning, jf. stk. 1, skal på forlangende kunne forevises for kontrolmyndigheden.

§ 10. Til bedøvelse af kvæg, får og geder kan slagteriet, inden dyret aflives endeligt ved afblødning, anvende en ikke-penetrerende boltanordning på følgende betingelser:

- 1) Den ikke-penetrerende boltanordning må ikke anvendes til dyr, der er under 8 måneder gamle eller til tyre, der er 24 måneder gamle eller derover.
- 2) Bedøvelsen skal udføres med et korrekt tryk og på et fastholdt dyr med fikseret hoved. Til fastholdelse af kvæg skal der anvendes en boks, hvor dyret fastholdes i opretstående stilling, således, at hoved og krop fikseres så skånsomt som muligt. Boksen og hovedfikseringen skal kunne justeres efter dyrets størrelse.
- 3) Såfremt bedøvelsen ikke forekommer efter første skud med en ikke-penetrerende boltanordning, skal dyret straks skydes med en penetrerende boltanordning eller bedøves ved brug af elektrisk strøm.
- 4) Afblødningen skal foregå ved, at begge halspulsårer og halsvener manuelt eller mekanisk overskæres med et skarpt redskab, umiddelbart efter, at dyret er bedøvet således, at dyret dør ved afblødning uden, at dyret på ny kommer til bevidsthed.

§ 11. Ved aflivning af slagtekyllinger med forudgående bedøvelse i vandbad skal slagteriet opfylde følgende krav i forbindelse med aflivningen:

- 1) Der må maksimalt gå et tidsrum på 5 sekunder fra at det enkelte dyr forlader vandbadet til at dyret rammer knivene.
- 2) Der skal sikres størst mulig ensartethed af slagtekyllingernes størrelse indenfor et slagtehold med det formål at øge bedøvelsens effektivitet.
- 3) Bedøvelsens effektivitet skal sikres, efter en på forhånd fastlagt procedure, ved opstart af hvert slagtehold og under afblødningen efter behov flere steder på slagtekæden. Af slagteriets standardprocedurer eller retningslinjer for god praksis skal tillige fremgå hvilke indikatorer, der skal indgå i vurderingen af bedøvelsens effektivitet.
- 4) Der skal sikres en øget ledningsevne i vandbadet ved hjælp af tilsætning af en saltopløsning eller anden opløsning med samme effekt ved opstart af en slagtekæde.
- 5) Der skal være mulighed for, at medarbejderne på en slagtekæde til stadighed kan kommunikere indbyrdes under aflivningsprocessen, herunder at der er sikret mulighed for hurtig standsning af slagtekæden ved behov, samt at der er sikret umiddelbar adgang til reserveudstyr til aflivning.
- 6) Indstillingen af de automatiske knive skal kontrolleres ved opstart af hvert slagtehold og løbende efter behov. Der skal ske systematisk vedligeholdelse af de automatiske knive, herunder efter behov ud-

## BILAG 6

skiftning af knive. Stikningens effektivitet overvåges på baggrund af antal kyllinger, der ikke stikkes af den automatiske kniv.

- 7) Ved bedøvelse af slagtekyllinger i vandbad skal følgende elektriske parametre overholdes: Ved brug af pulserende jævnstrøm må frekvensen ikke overstige 600 Hz, og uanset strømtypen skal den gennemsnitlige strømstyrke pr. slagtekylling være mindst 100 mA. Dyrene skal udsættes for den pågældende strømstyrke i mindst fire sekunder. Både strømstyrke og frekvens skal som minimum kontrolleres ved opstart af slagtekæden og ved ændringer i størrelsen af dyrene på slagtekæden.

*Stk. 2.* De ovenfor under stk. 1, nr. 1-7, nævnte krav skal fremgå af slagteriets standardprocedurer eller retningslinjer for god praksis.

*Stk. 3.* Kravene i forordningen, bilag I, punkt 6.1 og punkt 6.2, finder uændret anvendelse.

*Stk. 4.* Fødevarestyrelsen kan i særlige tilfælde dispensere fra kravet i § 11, stk. 1, nr. 1, hvis helt særlige omstændigheder taler derfor.

### *Anmeldelse til Fødevarestyrelsen*

**§ 12.** Slagterier, der ønsker at foretage slagtning efter religiøse ritualer, som omfattet af denne bekendtgørelse, skal anmelde dette til Fødevarestyrelsen forud for slagtning efter religiøse ritualer fra og med bekendtgørelsens ikrafttræden medmindre anmeldelse allerede er sket i henhold til bekendtgørelse nr. 1302 af 17. december 2012. Anmeldelse skal ske ved anvendelse af formular som findes på Fødevarestyrelsens hjemmeside ([www.fvst.dk](http://www.fvst.dk) under Selvbetjening/Blanketter). Der skal endvidere ske afmelding ved ophør med virksomhed med slagtning efter religiøse ritualer. Afmelding sker ved påtegning på kopi af den indsendte anmeldelse. Oplysning om hvortil en anmeldelse eller afmelding skal sendes vil fremgå af formularen.

## Kapitel 5

### *Straffe- og ikrafttrædelsesbestemmelser*

**§ 13.** Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder den, der

- 1) overtræder §§ 6-7, §§ 9-10, § 11, stk. 1-2, eller § 12, i denne bekendtgørelse,
- 2) overtræder artikel 3, artikel 4, stk. 1 og stk. 4, artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 1-2 og stk. 4, artikel 7-11, artikel 14, stk. 1-2, artikel 15, stk. 1 og stk. 3, artikel 16, stk. 1-4, artikel 17 eller artikel 19, i forordningen og de bilag til forordningen, der henvises til i disse bestemmelser, eller
- 3) undlader at efterkomme et påbud efter artikel 22, i forordningen.

*Stk. 2.* Der kan pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

**§ 14.** Bekendtgørelsen træder i kraft den 17. februar 2014.

*Stk. 2.* Bekendtgørelse nr. 1302 af 17. december 2012 om slagtning og aflivning af dyr ophæves.

*Fødevarestyrelsen, den 14. februar 2014*

PER S. HENRIKSEN

/ Kirsten Sejlstrup



## BILAG 6

- <sup>1)</sup> Bekendtgørelsen supplerer og indeholder visse bestemmelser fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 1099/2009 af 24. september 2009 om beskyttelse af dyr på aflivningstidspunktet, EU-tidende 2009, nr. L303, s. 1. Ifølge artikel 288 i EUF-traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af visse bestemmelser fra forordningen i bekendtgørelsen er udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark.

---

Fremsat den 11. april 2018 af justitsministeren (Søren Pape Poulsen)

## Forslag

til

### Lov om ændring af straffeloven

(Tildækningsforbud)

#### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 977 af 9. august 2017, som ændret senest ved lov nr. 141 af 28. februar 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 134 b, stk. 3, ændres »der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål « til: »der tjener et anerkendelsesværdigt formål.«

2. Efter § 134 b indsættes:

»§ 134 c. Den, som på offentligt sted bærer en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, straffes med bøde.

Stk. 2. Det i stk. 1 nævnte forbud gælder ikke for tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål.«

#### § 2

Loven træder i kraft den 1. august 2018.

#### § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

## BILAG 7

### *Bemærkninger til lovforslaget*

#### *Almindelige bemærkninger*

1. Indledning
2. Gældende ret
3. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
  - 3.1. Indledende overvejelser om den nærmere udformning af et tildækningsforbud
  - 3.2. Forbud mod at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet ("tildækningsforbud")
  - 3.3. Justering af det eksisterende "maskeringsforbud" efter straffelovens § 134 b
4. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
  - 4.1 Grundloven
  - 4.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Miljømæssige konsekvenser
9. Forholdet til EU-retten
10. Hørte myndigheder og organisationer mv.
11. Sammenfattende skema

#### **1. Indledning**

De seneste år har der fra tid til anden været offentlig debat – i Danmark såvel som i Europa – om, hvorvidt det i et eller andet omfang bør være forbudt at bære maskering, heldækkende beklædning eller lignende i det offentlige rum.

Med dette lovforslag ønsker regeringen at slå fast, at det efter regeringens opfattelse ikke er foreneligt med værdierne og sammenhængskraften i det danske samfund eller respekten for vores fællesskab at holde ansigtet skjult i det offentlige rum. Ansigtet er således grundlaget for genkendelsen mennesker imellem, ligesom ansigtet giver mulighed for at aflæse andres signaler og følelser. Ansigtet spiller en afgørende rolle i interaktionen i vores samfund.

Hvis man tildækker sig, giver man efter regeringens opfattelse udtryk for, at man ikke ønsker at være en del af det danske samfund. Det er udtryk for en anonymisering, hvor man afviser interaktionen med sine medborgere. Noget sådant slider på sammenhængskraften i Danmark og kan bl.a. medvirke til at skabe rammen for parallelsamfund med egne normer og regler. Dertil kommer, at tildækning af ansigtet kan være et synligt udtryk for eksisterende parallelsamfund i Danmark.

## BILAG 7

Det er på denne baggrund, at regeringen foreslår et generelt tildækningsforbud – det vil sige et forbud imod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet. Det er regeringens opfattelse og mål, at forslaget vil fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund, ved at bidrage til, at man i Danmark møder hinanden på en ordentlig måde – med tillid og respekt, ansigt til ansigt.

### 2. Gældende ret

Der findes ikke i dag i dansk ret et generelt forbud mod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet.

Som relevant gældende ret i øvrigt kan bl.a. nævnes straffelovens § 134 b, stk. 1, hvorefter den, der i forbindelse med møder, forsamlinger eller lignende på offentligt sted færdes med ansigtet helt eller delvis tildækket med hætte, maske, bemaling eller lignende på en måde, der er egnet til at hindre identifikation, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Efter bestemmelsens stk. 2 straffes på samme måde den, som på offentligt sted besidder genstande, der må anses for bestemt til tildækning af ansigtet under de i stk. 1 nævnte omstændigheder.

Efter § 134 b, stk. 3, gælder de nævnte forbud efter stk. 1 og 2 ikke for tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål. Sidstnævnte kan ifølge bestemmelsens forarbejder f.eks. omfatte brug af lovpligtig styrthjelm eller tildækning af ansigtet af religiøse grunde, jf. bl.a. pkt. 6.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 196 af 9. februar 2000 om ændring af straffeloven (Maskeringsforbud) (Folketingstidende 1999-2000, Tillæg A, side 5459).

Det følger endvidere af straffelovens § 260, stk. 1, at den, som ved ulovlig tvang – f.eks. vold eller trussel om vold – tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Det fremgår af § 260, stk. 3, at hvis nogen tvinges til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år. Baggrunden for denne strafforhøjelsesregel – der blev gennemført i 2010, jf. lovforslag nr. L 181 af 24. marts 2010 om ændring af straffeloven og retsplejeloven – var bl.a. at afspejle, at denne særlige form for ulovlig tvang indebærer et alvorligt indgreb i en andens personlige frihed, der vil kunne have væsentlige og vidtrækkende konsekvenser for den pågældende.

Derudover kan eksempelvis nævnes, at arbejdsgivere i medfør af ledelsesretten i et vist omfang har ret til at indføre bestemmelser for opholdet på arbejdspladsen og give anvisninger for arbejdets udførelse – herunder efter omstændighederne bl.a. vedrørende anvendelse af en uniform eller en bestemt beklædning eller lignende.

### 3. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

#### 3.1. Indledende overvejelser om den nærmere udformning af et tildækningsforbud

## BILAG 7

Det foreslåede generelle forbud mod at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet ("tildækningsforbud"), bygger på et overordnet hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, hvilket er afgørende i et samfund, jf. nærmere ovenfor under pkt. 1 om formålet med lovforslaget.

Ved den konkrete udformning af et sådant tildækningsforbud må afvejes flere – til dels modsatsrettede – kriterier.

For det første skal forbuddet af hensyn til borgernes retssikkerhed og myndighedernes håndhævelse udformes således, at det med rimelig klarhed kan fastslås, hvilken adfærd der er strafbar.

For det andet skal forbuddet være tilpas rummeligt til at sikre en effektiv og fornuftig håndhævelse samt begrænse mulighederne for omgåelse.

For det tredje bør forbuddet af hensyn til bl.a. ytrings- og religionsfriheden – jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 4 – ikke gå videre end nødvendigt for at opnå de tilsigtede mål.

### *3.2. Forbud mod at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet ("tildækningsforbud")*

3.2.1. Det foreslås, at det fremover skal være forbudt på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet, jf. lovforslagets § 1, nr. 2 (ny § 134 c i straffeloven).

Den foreslåede bestemmelse omfatter tildækning af ansigtet, der sker ved beklædningsgenstande, herunder huer, hætter, tørklæder, masker, hjelme, heldækkende dragter, kunstige skæg mv. Den foreslåede bestemmelse omfatter tildækning af ansigtet, der sker ved samtidig brug af flere beklædningsgenstande, og så uden at nogen enkelt beklædningsgenstand alene kan anses for at skjule ansigtet.

Ved "ansigtet" forstås i overensstemmelse med sædvanlig sprogbrug den del af hovedet, der afgrænses af pande, hage og ørerne.

Det vil bero på en konkret vurdering, om ansigtet må anses for skjult. Ved denne vurdering skal navnlig indgå, om det er muligt at se og aflæse personens ansigtsudtryk. Burka og niqab er eksempler på beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet. Elefanthuer og lignende, hvor alene øjne og mund er synlige, er ligeledes eksempler på beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet.

3.2.2. Tildækningsforbuddet vil finde anvendelse på "offentligt sted", der skal forstås som svarende til det område, der er omfattet af ordensbekendtgørelsens § 2 (jf. bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer). Forbuddet vil således gælde på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Det gælder f.eks. fortove og stier, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter, samt offentligt tilgængelige parker, jernbanestationer, offentlige befordringsmidler og i åbningstiden butikker, butikcentre og offentlige kontorer.

3.2.3. Forbuddet mod at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet, vil ikke omfatte tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål.

## BILAG 7

Det vil bero på en konkret vurdering, om en tildækning af ansigtet, der som udgangspunkt er omfattet af forbuddet – jf. ovenfor under pkt. 3.2.1 og 3.2.2 – i det enkelte tilfælde tjener et anerkendelsesværdigt formål. Ved denne vurdering vil der navnlig skulle lægges vægt på beklædningsgenstandens karakter, den konkrete brug samt den situation, hvori beklædningsgenstanden bæres.

Uden for en sammenhæng, hvor en tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, vil sådan tildækning være forbudt. Herunder vil den omstændighed, at en person er på vej til eller fra et sted eller en sammenhæng mv., hvor tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, ikke i sig selv gøre det tilladt at tildække ansigtet under almindelig transport derhen eller derfra.

Som eksempel på tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål, kan nævnes, at en person, der bærer halstørklæde, hue og lignende til beskyttelse mod kulde, ikke vil være omfattet af forbuddet, hvis det efter omstændighederne – herunder årstiden og vejforholdene – må anses for sædvanlig og rimelig påklædning.

Forbuddet omfatter som udgangspunkt heller ikke eksempelvis kostumer og masker anvendt i forbindelse med karnevaller, fastelavn, halloween, udklædningsfester, sportsbegivenheder og lignende. Derudover omfatter forbuddet ikke anvendelse af eksempelvis masker og hjelme i forbindelse med jagt, fiskeri, sportsudøvelse og lignende – f.eks. sikkerheds- eller camouflagedstyr – hvis det efter omstændighederne foregår på en sædvanlig og rimelig måde.

Forbuddet omfatter heller ikke eksempelvis forbindinger og lignende, der skyldes helbredsmæssige årsager.

Det kan endvidere tjene et anerkendelsesværdigt formål at tildække ansigtet i en konkret arbejdsmæssig sammenhæng, hvis det efter omstændighederne sker på en sædvanlig og rimelig måde. Det kan bl.a. være tilfældet for anvendelse af beskyttelses- eller sikkerhedsudstyr eller lignende, f.eks. beskyttelseshjelme og åndedrætsværn. Det kan efter omstændighederne også tjene et anerkendelsesværdigt formål, når eksempelvis personale i en butik, et butikscenter mv. er udklædt som ”butiksmaskot” eller lignende, hvis det foregår på en sædvanlig og rimelig måde.

I øvrigt vil tildækning af ansigtet selvsagt tjene et anerkendelsesværdigt formål, hvis tildækningen sker med henblik på opfyldelse af lovkrav og lignende, f.eks. færdselslovens regler om anvendelse af styrt-hjelm under kørsel af motorcykel mv.

I det omfang en tildækning af ansigtet i sig selv anses for en meningstilkendegivelse, der er beskyttet af ytringsfriheden – jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 4 – vil dette skulle indgå i vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Tilsvarende vil det skulle indgå i vurderingen, om en tildækning af ansigtet sker på en måde – og i en konkret sammenhæng – der er nært forbundet med udøvelse af religionsfriheden mv. Det forudsættes, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv. Uden for sådanne konkrete religiøse sammenhænge – herunder f.eks. også under almindelig transport til og fra stedet for en religiøs handling – vil det derimod ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at en tildækning af ansigtet sker af religiøse årsager.

## BILAG 7

3.2.4. Det foreslåede tildækningsforbud vil i praksis indebære, at politiet efter omstændighederne kan påbyde en person at bringe den ulovlige adfærd til ophør, det vil sige f.eks. fjerne en beklædningsgenstand, der skjuler ansigtet, eller at fjerne sig fra et offentligt sted, ligesom politiet vil kunne indbringe personen til en politistation.

Det forudsættes under alle omstændigheder, at forbuddet håndhæves under behørig hensyntagen til personens integritet og uden unødigt krænkelse af den pågældende.

Hvis politiet i forbindelse med en overtrædelse af tildækningsforbuddet får mistanke om, at personen er underlagt negativ social kontrol – f.eks. fordi personen giver udtryk for at være underlagt tvang eller andet pres for at bære ansigtstildækkende beklædning – skal politiet vurdere, om der er grundlag for at efterforske et strafbart forhold, eller om personen bør tilbydes hjælp og støtte mv.

Det indebærer bl.a., at politiet efter en konkret vurdering skal undersøge, om der er i øvrigt er oplysninger om personen i politiets systemer – f.eks. på grund af tidligere tilfælde af husspektakler mv. – eller der eventuelt er andre indikationer på, at personen er udsat for negativ social kontrol.

Politiet vil i disse tilfælde bl.a. kunne vejlede om muligheden for at søge rådgivning og støtte til at komme ud af et undertrykkende miljø mv., herunder at personen, hvis det er en kvinde, kan kontakte et kvindekrisecenter. Politiet kan også selv henvise kvinden til et kvindekrisecenter, hvis det oplyses, at kvinden har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold. Hvis der vurderes at være behov for det, kan der også – som led i den almindelige indsats over for negativ social kontrol og æresrelaterede forbrydelser mv. – iværksættes konkrete forebyggelses- eller beskyttelsesforanstaltninger (f.eks. sikring af vedkommendes hjem, flytning til anden adresse mv.).

Politiet inddrager og videregiver oplysninger om personen til kommunen, hvis det er nødvendigt for at forebygge, at personen udsættes for negativ social kontrol, eller hvis politiet vurderer, at der er tale om en socialt udsat familie med børn, som har behov for særlig støtte, herunder på grund af oplysninger om mistro, tvang, trusler eller vold i familien.

Kommunerne er herefter efter serviceloven ansvarlige for at yde hjælp og støtte til den pågældende familie bl.a. med henblik på at forebygge sociale problemer. Kommunerne skal derfor ved modtagelse af politiets oplysninger undersøge, om familien er kendt i det sociale system, og om de nye oplysninger i givet fald betyder, at familien skal tilbydes hjælp.

I forlængelse af ovenstående tilføjes, at Justitsministeriet er optaget af, at politiet har det grundlag, der skal til, for at håndtere et nyt tildækningsforbud på en god måde. Hvis lovforslaget vedtages, vil Justitsministeriet og Rigspolitiet derfor udarbejde en orienteringsskrivelse til politikredsene, der vejleder den enkelte betjent.

3.2.5. Den foreslåede nye straffelovsbestemmelse om et tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, vil i overensstemmelse med straffelovens almindelige udgangspunkt kun omfatte forsætlige forhold, jf. straffelovens § 19.

## BILAG 7

Kravet om forsæt indebærer efter almindelige strafferetlige principper, at personen skal have forstået de faktiske omstændigheder, det vil sige, at der er tale om et offentligt sted, og at den pågældende bærer en beklædningsgenstand, der skjuler ansigtet. Det udelukker i den forbindelse ikke forsæt (og strafansvar), hvis personen fejlagtigt anså tildækningen af ansigtet for omfattet af undtagelsen vedrørende et anerkendelsesværdigt formål. Hvis der er tale om en undskyldelig retsvildfarelse, kan der dog eventuelt blive tale om strafnedsættelse eller strafbortfald efter straffelovens § 82, nr. 4, og § 83.

3.2.6. Det foreslås, at overtrædelse af tildækningsforbuddet, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, straffes med bøde.

Det forudsættes i den forbindelse, at en enkeltstående overtrædelse af forbuddet i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med en bøde på 1.000 kr. Det forudsættes endvidere, at straffen i andegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til en bøde på 2.000 kr., og at straffen i tredjegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til en bøde på 5.000 kr. I fjerdegangstilfælde og senere tilfælde forudsættes straffen som udgangspunkt fastsat til en bøde på 10.000 kr.

Fastsættelsen af straffen vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Der vil ikke kunne straffes for forsøg på overtrædelse af det foreslåede tildækningsforbud, idet strafferammen ikke overstiger fængsel i 4 måneder, jf. straffelovens § 21, stk. 3. Eksempelvis vil det således ikke i sig selv være strafbart på offentligt sted at besidde beklædningsgenstande – f.eks. i en lomme eller i en taske – der kan bruges til at skjule ansigtet.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2.

### *3.3. Justering af det eksisterende "maskeringsforbud" efter straffelovens § 134 b*

3.3.1. I lyset af forslaget om et nyt tildækningsforbud – jf. lovforslagets § 1, nr. 2, samt ovenfor under pkt. 3.1-3.2 – foreslås det at justere bestemmelsen i straffelovens § 134 b, stk. 3, jf. således lovforslagets § 1, nr. 1.

Som nærmere beskrevet ovenfor under pkt. 2, er det ifølge straffelovens § 134 b, stk. 1 og 2, bl.a. forbudt i forbindelse med forsamlinger mv. at færdes med ansigtet helt eller delvis tildækket med hætte, maske eller lignende på en måde, der er egnet til at hindre identifikation.

Efter § 134 b, stk. 3, gælder forbuddet efter stk. 1 og 2 ikke for tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål. Sidstnævnte kan ifølge bestemmelsens forarbejder f.eks. omfatte tildækning af ansigtet af religiøse grunde, jf. bl.a. pkt. 6.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 196 af 9. februar 2000 om ændring af straffeloven (Maskeringsforbud).

3.3.2. Det foreslås at modernisere sprogbrugen i straffelovens § 134 b, stk. 3, således at der alene – som undtagelse fra de omtalte forbud efter stk. 1 og 2 – henvises til "et anerkendelsesværdigt formål" og ikke tillige "vejrliget". Der tilsigtes ikke herved nogen ændring af gældende ret.



## BILAG 7

Det fremgår derudover – som nævnt – af forarbejderne til § 134 b, at tildækning af ansigtet af religiøse grunde kan anses for at tjene et anerkendelsesværdigt formål i forhold til § 134 b, stk. 3.

Ligesom for det foreslåede nye tildækningsforbud – jf. nærmere herom ovenfor under pkt. 3.2.3 – forudsættes det, at maskering eller lignende af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt efter § 134 b, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv. Uden for sådanne konkrete religiøse sammenhænge – herunder f.eks. også under almindelig transport til og fra stedet for en religiøs handling – vil det derimod ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at en maskering sker af religiøse årsager.

Der tilsigtes ikke herudover nogen ændring af gældende ret.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1.

### **4. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

#### *4.1. Grundloven*

4.1.1. Efter grundlovens § 67 har borgerne ret til at dyrke gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog således, at der intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

Anvendelsesområdet for § 67 er således ”gudsdyrkelsen”, og bestemmelsen omfatter først og fremmest de egentlige rituelle og kultiske handlinger, såsom forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv., jf. f.eks. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave v. Ole Espersen (1980), side 754.

I det omfang tildækning af ansigtet i sig selv kan anses for at være omfattet af grundlovens § 67 som en del af gudsdyrkelse, bemærkes, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, er båret af et sagligt hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund.

Det kan i denne sammenhæng også tilføjes, at det foreslåede forbud ikke omfatter tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål, jf. nærmere ovenfor under pkt. 3.2.3. Som det der er anført, forudsættes det eksempelvis, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, kan gennemføres inden for rammerne af grundlovens § 67.

4.1.2. Efter grundlovens § 70 kan ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

## BILAG 7

Bestemmelsen indebærer et forbud mod diskrimination med bl.a. trosbekendelse som kriterium, for så vidt angår adgangen til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder. Udtrykket "rettigheder" skal ikke forstås snævert, men må betegne enhver fordelagtig retsposition.

Da den foreslåede bestemmelse om et tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, omfatter alle, uanset religiøst eller politisk tilhørsforhold mv. – og da den foreslåede bestemmelse i øvrigt er båret af et sagligt hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund – rejser bestemmelsen ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

4.1.3. Ytringsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, der fastsætter, at enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene, samt at censur og andre forebyggende foranstaltninger ingensinde på ny kan indføres.

Ved fastlæggelsen af, hvilken nærmere beskyttelse af ytringsfriheden § 77 indebærer, foretages der almindeligvis en opdeling i henholdsvis den formelle og den materielle ytringsfrihed. Den formelle ytringsfrihed beskytter mod foranstaltninger, der forhindrer selve offentliggørelsen af ytringer. En materiel ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf.

I det omfang en tildækning af ansigtet i sig selv anses for en meningstilkendegivelse eller lignende, bemærkes, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, kan indebære et indgreb i den materielle ytringsfrihed, da forslaget vil skabe mulighed for at straffe for overtrædelse af forbuddet.

I den statsretlige litteratur er det den overvejende opfattelse – som Justitsministeriet kan tilslutte sig – at grundlovens § 77 ikke beskytter den materielle ytringsfrihed, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 670, Alf Ross, a.st., side 716 og 724, og Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 374.

Den foreslåede bestemmelse rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77.

### *4.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

4.2.1. Efter artikel 8, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis kan beskyttelsen af privatlivet f.eks. omfatte en persons ret til at bestemme sin fysiske fremtræden.

Efter artikel 9, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter bl.a. friheden til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem f.eks. gudstjeneste og overholdelse af religiøse skikke. Bestemmelsen beskytter herunder også adgangen til at bære religiøst begrundet beklædning eller andre effekter.

Efter artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til ytringsfrihed.

## BILAG 7

De rettigheder, der følger af konventionens artikel 8, 9 og 10, kan – efter nærmere angivne betingelser i artiklernes stk. 2 – underkastes sådanne begrænsninger, som følger af lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til nærmere opremsede hensyn, f.eks. hensynet til den offentlige tryghed, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden eller beskyttelse af andres rettigheder.

4.2.2. Efter artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder 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.

Bestemmelsen indeholder således et forbud mod usaglig forskelsbehandling, f.eks. i forhold til religionsfriheden. Forbuddet indebærer efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, men at en forskelsbehandling kan være berettiget, hvis den har et legitimt formål og står i rimeligt forhold til dette formål.

4.2.3. I en dom afsagt den 1. juli 2014 (S. A. S. mod Frankrig) fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke grundlag for at tilsidesætte fransk lovgivning, der forbyder tildækning af ansigtet i det offentlige rum.

Domstolen undersøgte i sagen navnlig forholdet til konventionens artikel 8 (om privatliv mv.) og artikel 9 (om religionsfrihed mv.) og fandt, at det franske forbud faldt inden for beskyttelsen af disse artikler. Domstolen konkluderede, at forbuddet kunne anses for at være proportionalt med formålet om at ”beskytte andres rettigheder og friheder”. Domstolen anerkendte i den forbindelse bl.a., at ansigtet spiller en vigtig rolle i social interaktion, og at et slør eller lignende, der skjuler ansigtet, kan opfattes således, at det krænker andres ret til at leve i et socialt rum, som gør sameksistens lettere. Domstolen lagde i den forbindelse vægt på, at indførelsen af et forbud mod at tildække ansigtet på offentlige steder var et ”choice of society”, for hvilke der – navnlig når der ikke var konsensus blandt medlemslandene – er overladt en bred skønsmargin til medlemslandene. I lyset heraf – og idet det franske forbud tillige var generelt formuleret – fandt Domstolen, at forbuddet også var i overensstemmelse med konventionens artikel 14 (om forbud mod diskrimination).

Domstolen fandt derudover, at det franske forbud i den konkrete sag ikke rejste særskilte spørgsmål vedrørende konventionens artikel 10 (om ytringsfrihed mv.) set i forhold til Domstolens vurdering af forbuddets forenelighed med artikel 8 og 9.

I to domme afsagt den 11. juli 2017 (Belcacemi og Oussar mod Belgien og Dakir mod Belgien) fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke grundlag for at tilsidesætte belgisk lovgivning, der forbyder hel eller delvis tildækning af ansigtet i det offentlige rum. Dommene følger ganske tæt de ovenstående retningslinjer i dommen S. A. S. mod Frankrig. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at ordlyden af det belgiske forbud lignede det franske forbud, som Domstolen tidligere havde vurderet. Domstolen henviste således til sin tidligere afgørelse i sagen S. A. S. mod Frankrig og konkluderede, at også det belgiske forbud var i overensstemmelse med konventionens artikel 8, 9 og 14.

4.2.4. Den foreslåede bestemmelse om et tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, må anses for at indebære begrænsninger i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 8 (om privatlivet mv.), artikel 9 (om religionsfrihed mv.) og artikel 10 (om ytringsfrihed mv.).

## BILAG 7

Formålet med den foreslåede bestemmelse er imidlertid at varetage hensynet til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund. Dette hensyn må anses for anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som et lovligt formål, der kan begrunde begrænsninger af de rettigheder, der følger af konventionens artikel 8, 9 og 10, jf. nærmere om Domstolens praksis ovenfor under pkt. 4.2.3. Af denne praksis fremgår også, at Domstolen har anerkendt, at andre generelle tildækningsforbud – sådan som det, der nu foreslås – har opfyldt proportionalitetskravet i de nævnte artikler.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, kan gennemføres inden for rammerne af konventionens artikel 8, 9 og 10.

Det foreslåede tildækningsforbud retter sig endvidere mod enhver form for beklædningsgenstand, uanset om dens anvendelse f.eks. måtte være udtryk for et bestemt politisk eller religiøst tilhørsforhold. Da bestemmelsen samtidig er båret af et sagligt hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund – og ikke er mere indgribende end nødvendigt for at varetage dette hensyn – må tildækningsforbuddet efter Justitsministeriets opfattelse også antages at være foreneligt med konventionens artikel 14, jf. også igen den praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der er beskrevet ovenfor under pkt. 4.2.3.

Hvorvidt det også vil være foreneligt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at håndhæve tildækningsforbuddet i det konkrete tilfælde, vil bero på en helhedsvurdering af den enkelte situation. Denne vurdering må efter Justitsministeriets opfattelse antages at falde sammen med afvejningen af, om tildækningen af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, jf. nærmere herom ovenfor under pkt. 3.2.3.

I tilfælde, hvor tildækning af ansigtet eksempelvis kan anses for at være udtryk for en ytring, der er beskyttet af konventionen, vil hensynet til ytringsfriheden således skulle inddrages ved vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Tilsvarende vil det skulle indgå i denne vurdering, om en tildækning af ansigtet sker på en måde – og i en konkret sammenhæng – der er nært forbundet med udøvelse af religionsfriheden mv. Som det fremgår ovenfor under pkt. 3.2.3, forudsættes det, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv.

Det er samlet set Justitsministeriets opfattelse, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, må antages at være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

### **5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

### **6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

### **7. Administrative konsekvenser for borgerne**

## BILAG 7

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

### 8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

### 9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

### 10. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 6. februar 2018 til den 6. marts 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Danske Regioner, Det Kriminalpræventive Råd, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Landsforeningen KRIM, Retspolitisk Forening.

### 11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter  (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merud- gifter  (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regio- ner	Ingen økonomiske konse- kvenser for det offentlige af betydning.	Ingen økonomiske konsekven- ser for det offentlige af betyd- ning.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regio- ner	Ingen administrative konse- kvenser for det offentlige af betydning.	Ingen administrative konse- kvenser for det offentlige af betydning.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet mv.	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	

## BILAG 7

Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering /Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Ja	Nej  X
--	----	--------------

### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

#### *Til § 1*

##### Til nr. 1

Efter straffelovens § 134 b, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, der i forbindelse med møder, forsamlinger, optog eller lignende på offentligt sted færdes med ansigtet helt eller delvis tildækket med hætte, maske, bemaling eller lignende på en måde, der er egnet til at hindre identifikation. Efter § 134 b, stk. 2, straffes på samme måde den, som på offentligt sted besidder genstande, der må anses for bestemt til tildækning af ansigtet under de i stk. 1 nævnte omstændigheder.

Efter den gældende § 134 b, stk. 3, gælder forbuddene efter stk. 1 og 2 ikke for tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål.

Efter den foreslåede, justerede bestemmelse i § 134 b, stk. 3, henvises alene – som undtagelse fra de omtalte forbud efter stk. 1 og 2 – til ”et anerkendelsesværdigt formål” og ikke tillige ”vejrliget”. Der tilsigtes ikke herved nogen ændring af gældende ret.

I forhold til maskering eller lignende af religiøse årsager vil det fremover kunne indgå i vurderingen efter straffelovens § 134 b, stk. 3, om en sådan maskering sker på en måde – og i en konkret sammenhæng – der er nært forbundet med udøvelse af religionsfriheden mv. Det forudsættes, at maskering eller lignende af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt efter § 134 b, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv. Uden for sådanne konkrete religiøse sammenhænge – herunder f.eks. også under almindelig transport til og fra stedet for en religiøs handling – vil det derimod ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at en maskering sker af religiøse årsager.

Der tilsigtes ikke herudover nogen ændring af gældende ret.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

##### Til nr. 2

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffeloven, der vil indebære, at det fremover som udgangspunkt er forbudt på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet, jf. den foreslåede § 134 c, stk. 1.

## BILAG 7

Bestemmelsen omfatter tildækning af ansigtet, der sker ved beklædningsgenstande, herunder huer, hætter, tørklæder, masker, hjelme, heldækkende dragter, kunstige skæg mv. Bestemmelsen omfatter tildækning af ansigtet, der sker ved samtidig brug af flere beklædningsgenstande, også uden at nogen enkelt beklædningsgenstand alene kan anses for at skjule ansigtet.

Ved ”ansigtet” forstås i overensstemmelse med sædvanlig sprogbrug den del af hovedet, der afgrænses af pande, hage og ørerne.

Det vil bero på en konkret vurdering, om ansigtet må anses for skjult. Ved denne vurdering skal navnlig indgå, om det er muligt at se og aflæse personens ansigtsudtryk. Burka og niqab er eksempler på beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet. Elefanthuer og lignende, hvor alene øjne og mund er synlige, er ligeledes eksempler på beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet.

Tildækningsforbuddet efter § 134 c, stk. 1, finder anvendelse på ”offentligt sted”, der skal forstås som svarende til det område, der er omfattet af ordensbekendtgørelsens § 2 (jf. bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer). Forbuddet vil således gælde på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Det gælder f.eks. fortove og stier, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter, samt offentligt tilgængelige parker, jernbanestationer, offentlige befordringsmidler og i åbningstiden butikker, butikcentre og offentlige kontorer.

Det fremgår af den foreslåede § 134 c, stk. 1, at overtrædelse af tildækningsforbuddet straffes med bøde.

Det forudsættes i den forbindelse, at en enkeltstående overtrædelse af forbuddet i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med en bøde på 1.000 kr. Det forudsættes endvidere, at straffen i andegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til en bøde på 2.000 kr., og at straffen i tredjegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til en bøde på 5.000 kr. I fjerdegangstilfælde og senere tilfælde forudsættes straffen som udgangspunkt fastsat til en bøde på 10.000 kr.

Fastsættelsen af straffen vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Efter den foreslåede § 134 c, stk. 2, gælder tildækningsforbuddet efter stk. 1 ikke for tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Det vil bero på en konkret vurdering, om en tildækning af ansigtet, der som udgangspunkt er omfattet af forbuddet efter stk. 1, i det enkelte tilfælde tjener et anerkendelsesværdigt formål. Ved denne vurdering vil der navnlig skulle lægges vægt på beklædningsgenstandens karakter, den konkrete brug samt den situation, hvori beklædningsgenstanden bæres.

Uden for en sammenhæng, hvor en tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, vil sådan tildækning være forbudt. Herunder vil den omstændighed, at en person er på vej til eller fra et sted eller en sammenhæng mv., hvor tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, ikke i sig selv gøre det tilladt at tildække ansigtet under almindelig transport derhen eller derfra.

## BILAG 7

Som eksempel på tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål, kan nævnes, at en person, der bærer halstørklæde, hue og lignende til beskyttelse mod kulde, ikke vil være omfattet af forbuddet, hvis det efter omstændighederne – herunder årstiden og vejrforholdene – må anses for sædvanlig og rimelig påklædning.

Forbuddet omfatter som udgangspunkt heller ikke eksempelvis kostumer og masker anvendt i forbindelse med karnevaller, fastelavn, halloween, udklædningsfester, sportsbegivenheder og lignende. Derudover omfatter forbuddet ikke anvendelse af eksempelvis masker og hjelme i forbindelse med jagt, fiskeri, sportsudøvelse og lignende – f.eks. sikkerheds- eller camouflagedstyr – hvis det efter omstændighederne foregår på en sædvanlig og rimelig måde.

Forbuddet omfatter heller ikke eksempelvis forbindinger og lignende, der skyldes helbredsmæssige årsager.

Det kan endvidere tjene et anerkendelsesværdigt formål at tildække ansigtet i en konkret arbejdsmæssig sammenhæng, hvis det efter omstændighederne sker på en sædvanlig og rimelig måde. Det kan bl.a. være tilfældet for anvendelse af beskyttelses- eller sikkerhedsudstyr eller lignende, f.eks. beskyttelseshjelme og åndedrætsværn. Det kan efter omstændighederne også tjene et anerkendelsesværdigt formål, når eksempelvis personale i en butik, et butikscenter mv. er udklædt som ”butiksmaskot” eller lignende, hvis det foregår på en sædvanlig og rimelig måde.

I øvrigt vil tildækning af ansigtet selvsagt tjene et anerkendelsesværdigt formål, hvis tildækningen sker med henblik på opfyldelse af lovkrav og lignende, f.eks. færdselslovens regler om anvendelse af styrthjelm under kørsel af motorcykel mv.

I det omfang en tildækning af ansigtet i sig selv anses for en meningstilkendegivelse, der er beskyttet af ytringsfriheden, vil dette skulle indgå i vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Tilsvarende vil det skulle indgå i vurderingen, om en tildækning af ansigtet sker på en måde – og i en konkret sammenhæng – der er nært forbundet med udøvelse af religionsfriheden mv. Det forudsættes, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv. Uden for sådanne konkrete religiøse sammenhænge – herunder f.eks. også under almindelig transport til og fra stedet for en religiøs handling – vil det derimod ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at en tildækning af ansigtet sker af religiøse årsager.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.1-3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Til § 2*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. august 2018.

### *Til § 3*



## BILAG 7

Den foreslåede bestemmelse vedrører lovens territoriale gyldighed og fastslår, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Færøerne har pr. 1. marts 2010 overtaget lovgivningskompetencen på det strafferetlige område. For Grønland gælder en særlig kriminallov. Der er derfor ikke foreslået hjemmel til at sætte lovforslaget i kraft for Færøerne og Grønland.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

*Gældende formulering*

*Lovforslaget*

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 977 af 9. august 2017, som ændret senest ved lov nr. 141 af 28. februar 2018, foretages følgende ændringer:

**§ 134 b. ---**

*Stk. 3.* De i stk. 1 og 2 nævnte forbud gælder ikke for tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål.

1. I § 134 b, *stk. 3*, ændres »der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål« til: »der tjener et anerkendelsesværdigt formål«.

2. Efter § 134 b indsættes:

»§ 134 c. Den, som på offentligt sted bærer en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, straffes med bøde.

*Stk. 2.* Det i stk. 1 nævnte forbud gælder ikke for tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål.«

§ 2. Loven træder i kraft den 1. august 2018.

§ 3. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland

## BILAG 8

LOV nr 1735 af 27/12/2018 (Gældende)

Udskriftsdato: 22. juli 2019

Ministerium: Udlændinge- og Integrationsministeriet  
Journalnummer: Udlændinge- og Integrationsmin., j.nr. 2018-9948

Senere ændringer til forskriften  
Ingen

### Lov om ændring af lov om dansk indfødsret og lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

(Henlæggelse til kommunalbestyrelserne af grundlovsceremonier, forhøjelse af gebyr for ansøgning om dansk indfødsret ved naturalisation og fastsættelse af nærmere regler om udlændinges fravær i undervisning i dansk m.v.)

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:  
Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

#### § 1

I lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 1029 af 10. juli 2018, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 9 indsættes:

»§ 10. Kommunalbestyrelserne skal mindst to gange årligt ved offentligt opslag anvise muligheden for ansøgere om dansk indfødsret omfattet af en lov om indfødsrets meddelelse for at medvirke i en ceremoni, med henblik på at ansøgerne kan skrive under på at ville overholde grundloven m.v. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte en tilmeldingsfrist for medvirken i ceremonien.

*Stk. 2.* Den underskrevne erklæring om at ville overholde grundloven m.v. skal efter afholdelsen af ceremonien uden ophold sendes til Udlændinge- og Integrationsministeriet af den pågældende kommunalbestyrelse.

*Stk. 3.* Kommunalbestyrelsen kan afholde en ceremoni i fællesskab med kommunalbestyrelser i nabokommuner eller efter aftale med en nabokommune henvise ansøgere til at deltage i en ceremoni i nabokommunen.

*Stk. 4.* Udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler om afholdelse af ceremonierne, herunder om afviklingen heraf.«

2. I § 12, *stk. 1, 1. pkt.*, indsættes efter »18 år,«: »betales et gebyr på 3.800 kr.,«.

#### § 2

I lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., jf. lovbekendtgørelse nr. 1128 af 13. oktober 2017, som ændret ved § 1 i lov nr. 705 af 8. juni 2017, § 2 i lov nr. 1690 af 26. december 2017 og lov nr. 744 af 8. juni 2018, foretages følgende ændring:

1. § 5, *stk. 3, 2. pkt.*, affattes således:

»Udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte nærmere regler om udlændinges fravær fra undervisningen, herunder om registrering af deltagelse i undervisningen og om udelukkelse fra uddannelsen på grund af manglende aktiv deltagelse eller af andre grunde.«

## BILAG 8

### § 3

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. januar 2019.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsernes forpligtelse til at anvise ceremonier i 2019 vil alene være anvisning af en ceremoni i anden halvdel af 2019.

### § 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland. § 1 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

*Givet på Marselisborg Slot, den 27. december 2018*

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

MARGRETHE R.

/ Inger Støjberg



## Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Konservative), Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om delaftale på Børne- og Socialministeriets område om obligatorisk læringstilbud til 1-årige i udsatte boligområder og skærpet straf for pligtforsømmelse for ledere i offentlig tjeneste eller hverv

### Indledning

Børn og unge i udsatte boligområder er i risiko for at vokse op i et parallelsamfund med marginal tilknytning til det danske samfund og med begrænset kendskab til de traditioner, normer og værdier, som vi lægger vægt på her i landet. Det er problematisk for børnenes og de unges videre færd i livet – fra dagtilbud, til skolen og uddannelsessystemet og siden hen på arbejdsmarkedet. Vi ved, at børn i udsatte boligområder – set under ét – opnår dårligere resultater i dansk og matematik i skolen, ligesom færre unge fra udsatte boligområder påbegynder en ungdomsuddannelse.

På denne baggrund har regeringen den 28. maj 2018 indgået delaftale på Børne- og Socialministeriets område med Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti om to initiativer, der skal medvirke til at give børn fra udsatte områder en god start på livet og bekæmpe parallelsamfund. Aftalepartierne er enige om at indføre 25 timers obligatorisk læringstilbud til 1-årige børn i udsatte boligområder samt skærpe straffen for ledere i offentlig tjeneste eller hverv for pligtforsømmelse, jf. tabel 1.

**Tabel 1**

#### Initiativer

1. **Obligatorisk læringstilbud til 1-årige i udsatte boligområder**
2. **Skærpet straf for pligtforsømmelse for ledere i offentlig tjeneste eller hverv**

### Obligatorisk læringstilbud i udsatte boligområder

Det er vigtigt at sætte helt tidligt ind, hvis vi skal sikre, at alle børn i udsatte boligområder får en god start i dagtilbud, der styrker børnenes læring, danske sprog og kendskab til danske traditioner, værdier og normer.

Aftalepartierne er enige om, at der skal indføres regler om obligatorisk læringstilbud 25 timer om ugen i et dagtilbud til alle 1-årige børn med bopæl i udsatte boligområder. Initiativet er målrettet de børn i udsatte boligområder, som ikke allerede er optaget i en daginstitution eller en dagpleje, når barnet fylder 1 år.

## BILAG 9

Det obligatoriske læringstilbud er ikke i sig selv et dagtilbud. Læringstilbuddet foregår i et dagtilbud, men adskiller sig fra en almindelig fuldtidsplads i et dagtilbud på række punkter. Omfanget af det obligatoriske læringsilbud er 25 timer om ugen, hvor en dagtilbud normalt har en ugentlig åbningstid på ca. 50 timer, som familierne kan benytte, som de ønsker. Den enkelte kommune skal træffe beslutning om de 25 timers placering de enkelte dage på en måde, der sikrer, at timerne er placeret mest muligt, når børnene er vågne, så børnene har mulighed for at deltage i børnefællesskabet, aktiviteter i tilbuddet og møde det danske sprog mv. Timerne skal fordeles jævnt over ugen. Det betyder, at timerne som udgangspunkt skal fordeles over de fem hverdage i ugen og placeres på tidspunkter, hvor børnene får mest muligt ud af de aktiviteter, som er planlagt af kommunen eller institutionen.

Det pædagogiske indhold i tilbuddet er gratis for forældrene. Forældrene skal dog selv sørge for de praktiske forhold, herunder medbringe eller betale særskilt for bleer og frokost.

Forældre, der selv ønsker at varetage indsatsen, har mulighed for dette, så længe den står mål med indsatsen i det obligatoriske læringstilbud. Kommunerne skal inden for den første måned være på tilsynsbesøg for at vurdere, om indsatsen står mål med indsatsen i det obligatoriske læringstilbud. Kommunen skal særligt lægge vægt på begge forældres sproglige kompetencer, herunder om de står mål med, hvad der kræves for at bestå 9. klasses afgangsprøve i dansk, Prøve i Dansk 3 eller lignende. Hvis indsatsen står mål hermed, skal kommunen ikke foretage flere tilsynsbesøg.

Aftalepartierne er endvidere enige om, at der skal iværksættes intensive og målrettede forløb for børn, der optages i obligatorisk læringstilbud med henblik på at udvikle barnets danske sprog og generelle læringsparathed samt introducere barnet til danske traditioner og højtidere i forbindelse med fx jul, påske, grundlovsdag, fødselsdage og fastelavn, samt demokratiske normer og værdier. Det handler bl.a. om, at børnene skal opleve, at der er ligeværd mellem drenge og piger, at barnet støttes i at lytte til andre og respektere hinandens forskellige synspunkter på tværs af køn og baggrund, og at børnene oplever at have indflydelse på de aktiviteter, som foregår i dagligdagen, mv.

Forløbene skal ligeledes indeholde en indsats i forhold til begge barnets forældre, som skal inddrages og vejledes i vigtigheden af at understøtte deres børns sproglige udvikling og løbende læring, gennem fx deltagelse i aktiviteter i dagtilbuddene. Der skal således være helt tydelige forventninger til forældrene og deres rolle.

Der udvikles et program for forløbene til at støtte kommunernes arbejde. Programmet består bl.a. af vejledende og inspirerende materialer med forslag til forløb og aktiviteter, kompetenceløft af personalet, vejledning fra praksiskonsulenter og ekstra timer til personale.

Endelig er aftalepartierne enige om, at kommunen skal træffe afgørelse om standstilladelse af børneydelsen, hvis forældrene ikke deltager i samarbejdet omkring deres barn i det obligatoriske læringstilbud. Forældrenes forpligtelse indebærer bl.a., at:

- Forældrene skal sikre, at barnet og begge forældre deltager i de intensive og målrettede forløb, der skal understøtte barnets danske sprog og generelle læringsparathed samt introducere barnet til danske traditioner, normer og værdier.
- Barnet optages i det 25 timers obligatoriske læringstilbud og benytter dette i 25 timer. Der må ikke over en periode være væsentlige afvigelser fra de 25 timer, hvis dette ikke skyldes undskyldelige omstændigheder.

## BILAG 9

Afgørelsen om standsning af børneydelsen er gældende for det kvartal, der følger efter kvartalet, hvor afgørelsen er truffet.

Med henblik på at sikre tydelighed om rammerne i tilbuddet, skal forældrene i forbindelse med tildelingen af pladsen orienteres om formålet med tilbuddet, at der er en forventning om tilstedeværelse i det obligatoriske læringstilbud 25 timer om ugen, samt at der er konsekvenser, såfremt barnet benytter tilbuddet for lidt eller for meget, og dette ikke skyldes undskyldelige omstændigheder. Undskyldelige omstændigheder kan fx være sygdom og ferie.

Lederen i det enkelte dagtilbud vil være ansvarlig for at registrere og kontrollere børnenes fremmøde samt indberette til kommunen, hvis et barn over en periode anvender læringstilbuddet for lidt eller for meget.

Endelig er aftalepartierne enige om, at aftalekredsen skal mødes et år efter, at reglerne om obligatorisk læringstilbud er trådt i kraft med henblik på en statusdrøftelse af initiativet.

Initiativet udmøntes bl.a. via en ændring i dagtilbudsloven, hvor de nye regler forventes at træde i kraft d. 1. juli 2019.

**Skærpet straf for pligtforsømmelse for ledere i offentlig tjeneste eller hverv**  
Hvis vi skal tage hånd om de børn og unge, der vokser op i udsatte boligområder og er i risiko for at blive udsatte, er det helt afgørende, at de opspores tidligt. Underretninger til kommunen fra fagfolk omkring barnet er af stor betydning for, at kommunen bliver opmærksom på børn og unge med behov for støtte, fx børn der er udsat for vold eller overgreb.

Fagpersoner er generelt gode til at underrette om udsatte børn, men der er desværre stadig miljøer, hvor der ikke underrettes nok. Lederen af fx dagtilbud og skoler har et særligt ansvar for at understøtte en kultur, hvor man underretter om børn, der mistriives.

Aftalepartierne er derfor enige om, at der skal sættes fokus på konsekvenserne ved brud på den særligt udvidede underretningspligt ved at skærpe straffen for overtrædelse af de eksisterende strafbestemmelser om pligtforsømmelser mv. i offentlig tjeneste og hverv.

Aftalepartierne er enige om, at straffen for overtrædelse af straffelovens §§ 156 og 157 om pligtforsømmelser mv. i offentlig tjeneste og hverv, skærpes, hvis pligtforsømmelsen er begået af personer med ledelsesansvar. Strafferammen hæves således fra 4 måneder til 1 års fængsel for ledere.

Initiativet udmøntes via en ændring i straffeloven, hvor de nye regler forventes at træde i kraft d. 1. januar 2019.

### Økonomioversigt

Regeringen, Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti er enige om at afsætte 210 mio. kr. over årene 2018-2021 til initiativerne. Der afsættes 94 mio. kr. årligt fra 2022 og frem, jf. *tabel 2*.

Økonomiske konsekvenser <sup>1</sup>	2018	2019	2020	2021	Varigt
Mio. kr., 2018 pr					
Obligatorisk læringstilbud til 1-årige i udsatte boligområder	4	33	79	94	94

## BILAG 9

Skærpet straf for pligtforsømmelse for ledere i offentlig tjeneste eller hverv	0	0	0	0	0
<b>I alt</b>	<b>4</b>	<b>33</b>	<b>79</b>	<b>94</b>	<b>94</b>

Anm.

<sup>1</sup> Det er lagt til grund, at ændringerne vedr. dagtilbud træder i kraft 1. juli 2019.





Betænkning afgivet af Retsudvalget den 14. marts 2019

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af straffeloven og forskellige andre love

(Selvstændig bestemmelse om psykisk vold)

[af justitsministeren (Søren Pape Poulsen)]

#### 1. Ændringsforslag

Justitsministeren har stillet 2 ændringsforslag til lovforslaget.

#### 2. Præcisering fra justitsministeren

Justitsministeren har anmodet om, at der medtages følgende præcisering af punkt 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

»Den foreslåede bestemmelse om psykisk vold i lovforslagets § 1, nr. 2, finder anvendelse, over for en person »som tilhører eller er nært knyttet til en andens husstand eller tidligere har haft en sådan tilknytning til husstanden, og som gentagne gange over en periode udsætter den anden for groft nedværdigende, forulepende eller krænkende adfærd, der er egnet til utilbørligt at styre den anden«.

I bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2, om psykisk vold anføres det bl.a., at:

»Styring er således i visse tilfælde nødvendig og helt naturlig, f.eks. i særlige relationer mellem voksen og barn (forudsat at der tages fornøden højde for barnets alder og modenhed) eller i relationen mellem plejekrævende ældre eller handicappede og den person, som plejer eller passer den ældre eller handicappede. Det må dog antages, at meget grove krænkelser kun sjældent vil kunne opfattes som en naturlig del af parter relation. Dette indebærer, at forældres opdragelse af børn som udgangspunkt ikke er omfattet af bestemmelsen, men at forældres adfærd over for deres børn kan antage en karakter eller grovhed, der omfattes af bestemmelsen, herunder f.eks. hvis *barnet udsættes for hyppige og længerevarende stuearrest*.« (Justitsministeriets kursivering)

Justitsministeren ønsker at præcisere, at bemærkningerne skal forstås således, at forældres opdragelse af børn, herunder ved brug af det som man normalt forstår ved stuearrest, som udgangspunkt ikke er omfattet af den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 1, nr. 2, men at forældres ad-

færd over for deres børn kan antage en sådan karakter eller grovhed, der omfattes af bestemmelsen, herunder f.eks. hvis barnet udsættes for hyppig og længerevarende isolation, som nærmer sig en frihedsberøvelse. Der kan f.eks. være tale om, at et barn gentagne gange som led i negativ social kontrol udsættes for sanktioner, der i væsentlig grad hæmmer eller begrænser barnets livsudfoldelse, adfærd, valg og rettigheder.

Der kan endvidere være tale om psykisk vold, hvis der anvendes hyppige eller længerevarende stuearrest som en del af et handlingsmønster eller regime, hvor barnet over en periode udsættes for en række krænkelser, som er egnet til at nedbryde barnet, og som ofte vil have karakter af negativ social kontrol. Det forudsættes i øvrigt, at kun stuearrest, der nærmer sig frihedsberøvelse, tillægges vægt. Der skal ses på helhedsbilledet, hvor det bl.a. kan være relevant at se på, om der er indgivet en underretning om barnets trivsel m.v.«

#### 3. Indstillinger

*Udvalget* indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stiledede ændringsforslag.

Nunatta Qitornai, Tjøðveldi og Javnaðarflokkurin havde ved betænkningssagens afgivelse ikke medlemmer i udvalget og dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske bemærkninger i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

#### 4. Politiske bemærkninger

##### *Udvalget*

Udvalget bemærker, at eksempelvis gentagne tilfælde af dømonudrivelse på mindreårige, mentalt handicappede m.v. – eller disses overværelse heraf – efter omstændighederne vil kunne blive betragtet som psykisk vold.

*Dansk Folkeparti*

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget tager justitsministerens præcisering af lovbemærkningerne vedrørende stuearrest til efterretning. DF støtter lovforslaget, da alle former for vold er uacceptable. DF vil følge området tæt, i forhold til hvordan lovgivningen kommer til at virke i praksis. DF finder, at en gerningsmand ikke skal kunne bosætte sig tæt på sit offer (opholdsforbuddet). Regeringen skal arbejde for dette, når der i begyndelsen af 2020 skal foretages en evaluering af tilholdslovens bestemmelser om strakstilhold, som blev indført ved lov nr. 1724 af 27. december 2016.

**5. Ændringsforslag med bemærkninger***Ændringsforslag*

Af justitsministeren, tiltrådt af udvalget:

## Til § 1

1) I nr. 3 ændres », psykisk vold« til: », for psykisk vold«.  
[Lovteknisk korrektion]

## Til § 7

2) Datoen »1. marts 2019« ændres til: »1. april 2019«.  
[Ændring af ikrafttrædelsesdato]

**Bemærkninger**

## Til nr. 1

Ændringsforslaget er en lovteknisk korrektion, idet der i den foreslåede affattelse af § 247, stk. 1, i straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018, i lovforslagets § 1, nr. 3, indsættes forholdsordet for foran »psykisk vold«, således at forholdsordet for indgår i alle led af bestemmelsens oprensning. Forslaget indebærer således ingen indholdsmæssig ændring.

*Peter Skaarup (DF) fmd. Peter Kofod (DF) Susanne Eilersen (DF) Hans Kristian Skibby (DF) Dennis Flydtkjær (DF)*

*Lise Bech (DF) Preben Bang Henriksen (V) Jan E. Jørgensen (V) Britt Bager (V) Mads Fuglede (V) Marcus Knuth (V)*

*Michael Aastrup Jensen (V) Henrik Dahl (LA) Christina Egelund (LA) Naser Khader (KF) Simon Kollerup (S)*

*Lars Aslan Rasmussen (S) Mette Reissmann (S) Mogens Jensen (S) nfm. Trine Bramsen (S) Rasmus Prehn (S)*

*Morten Bødskov (S) Eva Flyvholm (EL) Søren Søndergaard (EL) René Gade (ALT) Softe Carsten Nielsen (RV)*

*Lotte Rod (RV) Kirsten Normann Andersen (SF) Aaja Chemnitz Larsen (IA)*

Nunatta Qitornai, Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	46	Socialistisk Folkeparti (SF)	7
Dansk Folkeparti (DF)	37	Det Konservative Folkeparti (KF)	6
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	34	Inuit Ataqatigiit (IA)	1

## Til nr. 2

Det følger af lovforslagets § 7, at loven træder i kraft den 1. marts 2019. Da lovforslaget ikke kan vedtages inden den foreslåede ikrafttrædelsesdato den 1. marts 2019, foreslås det at ændre ikrafttrædelsen til den 1. april 2019.

**6. Udvalgsarbejdet**

Lovforslaget blev fremsat den 9. januar 2019 og var til 1. behandling den 22. januar 2019. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

*Oversigt over lovforslagets sagsforløb og dokumenter*

Lovforslaget og dokumenterne i forbindelse med udvalgsbehandlingen kan læses under lovforslaget på Folketingets hjemmeside [www.ft.dk](http://www.ft.dk).

*Møder*

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

*Høringssvar*

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 20. november 2018 dette udkast til udvalget, jf. REU alm. del – bilag 67. Den 9. januar 2019 sendte justitsministeren høringssvarene og et høringsnotat til udvalget.

*Bilag*

Under udvalgsarbejdet er der omdelt 12 bilag på lovforslaget.

*Skriftlige henvendelser*

Udvalget har under udvalgsarbejdet modtaget 3 skriftlige henvendelser om lovforslaget.

*Spørgsmål*

Udvalget har under udvalgsarbejdet stillet 22 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som ministeren har besvaret.

## BILAG IO

3

---

Enhedslisten (EL)	14	Nunatta Qitornai (NQ)	1
Liberal Alliance (LA)	13	Tjóðveldi (T)	1
Alternativet (ALT)	10	Javnaðarflokkurinn (JF)	1
Radikale Venstre (RV)	8		



Fremsat den 4. oktober 2018 af Peter Skaarup (DF), Pernille Skipper (EL), Christina Egelund (LA), Carolina Magdalene Maier (ALT), Sofie Carsten Nielsen (RV), Karsten Hønge (SF) og Anders Johansson (KF)

**Forslag til folketingsbeslutning**  
om indførelse af 18-årsmindstealder for omskæring af raske børn  
(borgerforslag)

Folketinget pålægger regeringen at fremsætte lovforslag, der indfører en kønsneutral mindstealder på 18 år for omskæring, som ikke er nødvendig af helbredsmæssige årsager.

## Bemærkninger til forslaget

Børn hører til blandt samfundets mest sårbare borgere, da de er afhængige af voksnes omsorg og beskyttelse. Derfor har samfundet en særlig forpligtelse til at beskytte børns grundlæggende rettigheder, indtil de når en alder og modenhed, hvor de kan overtage dette ansvar selv.

Lovgivningen skal derfor ligestille alle børn under 18 år uanset køn, kulturel baggrund eller forældres religiøse overbevisninger, så de får samme retskrav på kropslig integritet og autonomi.

Ovenstående kan opnås på flere måder:

### *Sundhedsloven*

Følgende kan tilføjes i § 17, stk. 4: »Til indgreb, som ikke er til direkte sundhedsmæssig fordel for personen, kan hverken den mindreårige eller forældremyndighedens indehavere give informeret samtykke.«

### *Straffeloven*

Straffelovens § 245 a ændres således: »§ 245 a. Den, som ved et legemsangreb med eller uden samtykke på en umyndig person bortskærer eller på anden måde fjerner ydre konsorganer helt eller delvis, straffes med fængsel indtil 6 år.«

### *Forældreansvarsloven*

Forældreansvarslovens § 2, stk. 2, ændres til: »Stk. 2. Barnet har ret til omsorg og tryghed. Det skal behandles med respekt for sin person og må ikke udsættes for legemlig afstraffelse eller anden krænkende behandling, herunder ikke-terapeutisk omskæring.«

### *Hverken i Danmark eller i udlandet*

For alle tre muligheder gælder følgende: For at sikre, at børn, der er bosiddende i Danmark, hverken udsættes for indgrebene i Danmark eller i udlandet, hvis ikke der foreligger relevant medicinsk indikation, foreslås endvidere, at »kvindeligt omskæring« i straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, litra a, rettes til »omskæring, undtagen i tilfælde hvor der under ophold i udlandet opstår akut, uopsættelig medicinsk indikation for dette indgreb.«

Tiltagene i forslaget indebærer, at forældremyndighedens indehavere ikke længere skal kunne give samtykke på deres børns vegne til medicinsk unødvendig omskæring. Det vil sikre, at børns grundlæggende ret til egen krop beskyttes i dansk lovgivning uanset deres køn eller kulturelle baggrund eller deres forældres religiøse overbevisninger.

Dermed vil Danmark leve op til børnekonventionens bestemmelser i artiklerne 19 og 24, nr. 3, der pålægger delta-gerstaterne at beskytte børn mod skade samt tage alle effektive og passende forholdsregler med henblik på afskaffelse af traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed. Ud over den fysiske skade, som en bortoperation af en sund, uerstattelig del af kroppen indebærer i sig selv, er alle operative indgreb forbundet med risiko for komplikationer.

Ydermere sikrer forslaget overholdelse af EU's Charter om Grundlæggende rettigheder, artikel 3, nr. 1: »Enhver har ret til respekt for sin fysiske og mentale integritet.«

Forslaget sikrer endvidere implementering af bioetikkonventionens artikel 6, stk. 1, i dansk lovgivning. Den fordrer, at personer, der mangler evnen til at give eget informeret samtykke, f.eks. børn, kun må underkastes medicinsk intervention, hvis denne er til direkte helbredsmæssig fordel for personen.

Indførelsen af en 18-årsmindstealder for omskæring sætter børns tarv og rettigheder i højsædet. Lovgivningen bør suppleres med en grundig og sober oplysningsindsats, der forankrer forståelsen for børns individuelle rettigheder i befolkningen.

Forslagsstillerne i Folketinget bemærker, at der er tale om et borgerforslag, som inden for den fastsatte frist har opnået det antal støttetilkendegivelser fra borgere, som kræves for at få forslaget fremsat og behandlet som beslutningsforslag i Folketinget.

Borgerforslaget er oprindeligt indgivet af Lena Nyhus, Furesø, som hovedstiller med Mikael Aktor, København, Güray Baba, Vallensbæk, Svend Eide Joensen, Gribskov, Leo Milgrom, København, Morten Frisch, Gentofte, Kim Sejr, Allerød, Habib Mir Ghasemi, Aarhus, og Lars Peter Bærendsen (adressebeskyttelse) som medstillere.

Forslagsstillernes fremsættelse af forslaget for Folketinget er alene udtryk for, at forslagsstillerne på vegne af de partier, som støtter borgerforslagsordningen, påtager sig at opfylde en nødvendig betingelse for, at borgerforslaget kan blive behandlet i Folketinget i overensstemmelse med intentionerne bag ordningen for borgerforslag.

Fremsættelsen kan således ikke tages som udtryk for, at forslagsstillerne nødvendigvis støtter forslagets indhold.

*Skriftlig fremsættelse*

Af Peter Skaarup (DF), Pernille Skipper (EL), Christina Egelund (LA), Carolina Magdalene Maier (ALT), Sofie Carsten Nielsen (RV), Karsten Hønge (SF) og Anders Johansson (KF):

Hermed tillader vi os for Folketinget at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om indførelse af 18-årsmindstealder for omskæring af raske børn.*

(Beslutningsforslag nr. B 9)

Der er tale om et borgerforslag, som inden for den fastsatte frist har opnået det antal støttetilkendegivelser fra borgere, som kræves for at få forslaget fremsat og behandlet som beslutningsforslag i Folketinget. Der henvises til folketingsbeslutning af 2. juni 2016 om mulighed for at få borgerdrevne beslutningsforslag behandlet i Folketinget, lov om etablering af en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget og bekendtgørelse om en ord-

ning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget.

Borgerforslaget er oprindeligt indgivet af Lena Nyhus, Furesø, som hovedstiller med Mikael Aktor, København, Güray Baba, Vallensbæk, Svend Eide Joensen, Gribskov, Leo Milgrom, København, Morten Frisch, Gentofte, Kim Sejr, Allerød, Habib Mir Ghasemi, Aarhus, og Lars Peter Bærendsen (adressebeskyttelse) som medstillere.

Fremsættelsen er alene udtryk for, at forslagsstillerne på vegne af de partier, som støtter borgerforslagsordningen, påtager sig at opfylde en nødvendig betingelse for, at borgerforslaget kan blive behandlet i Folketinget i overensstemmelse med intentionerne bag ordningen.

## LOVSEKRETARIATET

NOTAT OM LOVSEKRETARIATETS INDSTILLING OM FREMSÆTTELSE AF  
BORGERFORSLAG NR. FT-00124 OM "INDFØRELSE AF 18 ÅRS  
MINDSTEALDER FOR OMSKÆRING AF RASKE BØRN"

## FOLKETINGET



### Indledning

Borgerforslag nr. FT-00124 om "Indførelse af 18 års mindstealder for omskæring af raske børn" opnåede den 1. juni 2018 50.000 støttere. Folketingets Administration har givet forslaget en anmærkning om forholdet til grundlovens § 67, der har følgende ordlyd:

"Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden."

7. september 2018

Ref. 18-000147-6

### Sammenfatning og indstilling

Lovsekretariatet er enig i nedenstående vurderinger fra Justitsministeriet. Det er således muligt for lovgivningsmagten – hvis der måtte være et politisk ønske herom – inden for rammerne af grundlovens § 67 at indføre et forbud mod omskæring af drenge under en bestemt alder, forudsat at dette ikke er begrundet i en afstandtagen fra den pågældende trosretning, men i et sagligt hensyn til at beskytte barnet.

Som det også fremgår, vil den nærmere vurdering blandt andet afhænge af, hvilken begrænsning der er tale om, og hvad den nærmere begrundelse herfor måtte være.

Som borgerforslaget er formuleret ses det ikke at være begrundet i en afstandtagen til bestemte trosretninger, men i varetagelsen af hensynet til barnets tarv. Borgerforslaget foreslår indførelse af en mindstealder på 18 år for omskæring, som ikke er nødvendig af helbredsmæssige årsager.

Der er efter grundlovens § 67, 2. led, overladt lovgivningsmagten et vidt skøn til at bestemme de grænser, der følger af hensynet til sædeligheden eller den offentlige orden.

Lovsekretariatet *indstiller* på den baggrund, at borgerforslaget kan fremsættes.

## BILAG I I,2

Det bemærkes, at Folketinget den 25. maj 2018 behandlede forespørgsel nr. F 25 fra SF om omskæring til sundhedsministeren. Forholdet til grundloven blev ikke drøftet under forhandlingen.

### Borgerforslaget

Forslaget blev den 1. februar 2018 offentliggjort på borgerforslag.dk. Forslaget har følgende ordlyd:

"Folketinget pålægger regeringen at fremsætte lovforslag, der indfører en kønsneutral mindstealder på 18 år for omskæring, som ikke er nødvendig af helbredsmæssige årsager.

Børn hører til blandt samfundets mest sårbare borgere, da de er afhængige af voksnes omsorg og beskyttelse. Derfor har samfundet en særlig forpligtelse til at beskytte børns grundlæggende rettigheder, indtil de når en alder og modenhed, hvor de kan overtage dette ansvar selv.

Lovgivningen skal derfor ligestille alle børn under 18 år uanset køn, kulturel baggrund eller forældres religiøse overbevisninger, så de får samme retskrav på kropslig integritet og autonomi.

Ovenstående kan opnås på flere måder:

#### A. Sundhedsloven

Følgende kan tilføjes i § 17 Stk. 4.: "Til indgreb, som ikke er til direkte sundhedsmæssig fordel for personen, kan hverken den mindreårige eller forældremyndighedens indehavere give informeret samtykke."

#### B. Straffeloven

Straffelovens § 245 a ændres således: "§ 245 a. Den, som ved et legemsangreb, med eller uden samtykke, på en umyndig person bortskærer eller på anden måde fjerner ydre kønsorganer helt eller delvis, straffes med fængsel indtil 6 år."

#### C. Forældreansvarsloven

Forældreansvarslovens § 2 ændres til: "Stk. 2. Barnet har ret til omsorg og tryghed. Det skal behandles med respekt for sin person og må ikke udsættes for legemlig afstraffelse eller anden krænkende behandling, herunder ikke-terapeutisk omskæring."

Hverken i Danmark eller i udlandet

For alle tre muligheder gælder følgende: For at sikre, at børn, der er bosiddende i Danmark, hverken udsættes for indgrebene i



## BILAG I I,2

Danmark eller i udlandet, hvis ikke der foreligger relevant medicinsk indikation, foreslås endvidere, at "kvindelig omskæring" i Straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, litra a, rettes til "omskæring, undtagen i tilfælde hvor der under ophold i udlandet opstår akut, uopsættelig medicinsk indikation for dette indgreb".

Tiltagene i dette Borgerdrevne Beslutningsforslag indebærer, at forældremyndighedens indehavere ikke længere skal kunne give samtykke på børnenes vegne til medicinsk unødvendig omskæring. Det vil sikre, at børns grundlæggende ret til egen krop beskyttes i dansk lovgivning uanset deres køn, kulturelle baggrund eller deres forældres religiøse overbevisninger.

Dermed vil Danmark leve op til Børnekonventionens bestemmelser i artiklerne 19 og 24, stk. 3, der pålægger deltagerstaterne at beskytte børn mod skade samt tage alle effektive og passende forholdsregler med henblik på afskaffelse af traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed. Ud over den fysiske skade, som en bortoperation af en sund, uerstattelig del af kroppen indebærer i sig selv, er alle operative indgreb forbundet med risiko for komplikationer.

Ydermere sikrer forslaget overholdelse af EU's Charter om grundlæggende rettigheder artikel 3 stk. 1: "Enhver har ret til respekt for sin fysiske og mentale integritet".

Forslaget sikrer endvidere implementering af Bioetikkonventionens art. 6, stk. 1 i dansk lovgivning. Den fordrer, at personer, der mangler evnen til at give eget informeret samtykke, f.eks. børn, kun må underkastes medicinsk intervention, hvis denne er til direkte helbredsmæssig fordel for personen.

Indførelsen af en 18 års mindstealder for omskæring sætter børns tarv og rettigheder i højsædet. Lovgivningen bør suppleres med en grundig og sober oplysningsindsats, der forankrer forståelsen for børns individuelle rettigheder i befolkningen."

### **Anmærkningen fra Folketingets Administration**

Folketingets Administration har givet borgerforslaget følgende anmærkning:

"Folketingets Administration har besluttet at forsyne dette forslag med en anmærkning om forholdet til grundloven.

Borgerforslag skal kunne gennemføres inden for grundlovens

## BILAG I I,2

rammer, og i nogle tilfælde kan Folketingets Administration ikke med det samme afgøre, om et borgerforslag kan det. Så får forslaget en såkaldt anmærkning. Anmærkningen gør offentligheden opmærksom på, at der er en mulighed for, at forslaget efter en nærmere vurdering af, hvordan det forholder sig til grundloven, ikke vil blive fremsat i Folketinget, selv om det har opnået 50.000 støtteerklæringer.

Reglerne om anmærkninger fremgår af § 11, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 35 af 17. januar 2018 om en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget.

Grundlovens § 67 har følgende ordlyd:

"Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden."

På det foreliggende grundlag og inden for rammerne af den undersøgelse, der foretages under den indledende gennemgang af et borgerforslag, kan Folketingets Administration ikke afvise, at omskæring af drengebørn, der er religiøst begrundet, kan have en så nær sammenhæng med den egentlige gudsyndelse, at handlingen omfattes af retten til at "dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning", jf. grundlovens § 67, 1. led. Samtidig kan Folketingets Administration ikke på det foreliggende grundlag og inden for rammerne af den nævnte undersøgelse afvise, at en restriktion af adgangen til omskæring som den foreslåede vil kunne gennemføres i dansk ret i kraft af den begrænsning af religionsfriheden, som følger af grundlovens § 67, 2. led, hvorefter intet bliver at lære eller foretage, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

Opnår borgerforslaget 50.000 støtteerklæringer eller flere, vil forholdet til grundloven blive vurderet nærmere med henblik på indstilling til Folketingets medlemmer om spørgsmålet om fremsættelse af forslaget som beslutningsforslag i Folketinget."

### **Justitsministeriets besvarelser af spørgsmål fra Folketinget**

Den 28. februar 2018 har Folketingets Kirkeudvalg stillet følgende spørgsmål til justitsministeren:

"Det jødiske samfund i Danmark har i flere århundrede – og dermed også før Grundlovens vedtagelse i 1849 – praktiseret det for dem helt afgørende religiøse ritual med omskæring af

## BILAG I I,2

drengbørn få dage efter fødsel. Ministeren bedes oplyse, i hvilket omfang dette ritual fortsat vurderes at være beskyttet af Grundlovens bestemmelser om religionsfrihed. Vurderes det, at det jødiske ritual er omfattet Grundlovens bestemmelser, bedes ministeren vurdere, hvorvidt ritualen er omfattet af ordlyden om "sædeligheden og den offentlige orden" i Grundlovens § 67. Endelig bedes ministeren vurdere, hvorvidt der retligt set er grundlag for, med henvisning til Grundlovens § 67, at gøre indgreb i det jødiske ritual om omskæring af drengbørn."

Den 26. marts 2018 gav justitsministeren følgende svar på Kirkeudvalgets spørgsmål:

"Grundlovens § 67 har følgende ordlyd:

"Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden."

Som det fremgår af kirkeministerens besvarelse af 22. december 2018 af spørgsmål nr. 15 (Alm. del) fra Folketingets Kirkeudvalg, kan det efter Justitsministeriets opfattelse ikke afvises, at religiøst begrundet omskæring af drengbørn er omfattet af retten ifølge grundlovens § 67, 1. led, til at "dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning". Der henvises herom til den nævnte besvarelse.

Religionsfriheden efter grundlovens § 67 er ikke ubegrænset, idet lovgivningsmagten er indrømmet en adgang til at fastsætte de rammer for religionsfriheden, som hensynet til sædeligheden eller den offentlige orden tilsiger, jf. § 67, 2. led.

Lovgivningsmagten er dermed ikke afskåret fra at gennemføre lovgivning, der berører gudsdyrkelse, når lovgivningen ikke har til hensigt at modvirke den berørte gudsdyrkelse, men er begrundet i varetagelsen af andre hensyn (til beskyttelse af sædeligheden eller den offentlige orden). Lovgivningsmagten må i den forbindelse antages at være overladt et vidt skøn. Det kan dog ikke udelukkes, at der konkret vil kunne være et sådant misforhold mellem de forfulgte interesser og indgrebets betydning for borgernes gudsdyrkelse, at også en sådan lovgivning vil kunne være i strid med grundlovens § 67, om end domstolene utvivlsomt vil overlade lovgivningsmagten et ganske betydeligt spillerum. Der henvises til Jens Peter Christensen

## BILAG I I,2

m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave (2015), side 408 f.

Grundlovens § 67 indebærer omvendt, at statsmagten er afskåret fra at gribe ind over for borgernes gudsdyrkelse i tilslutning til religiøse samfund, hvis denne indgriben – alene – er begrundet i en afstandtagen fra den pågældende trosretning som sådan.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det ikke afvises, at lovgivningsmagten – hvis der måtte være et politisk ønske herom – inden for rammerne af grundlovens § 67 vil kunne indføre begrænsninger i adgangen til at lade drengebørn omskære, forudsat at dette ikke er begrundet i en afstandtagen fra den pågældende trosretning, men i et sagligt hensyn til at beskytte barnet.

Den endelige vurdering vil bl.a. afhænge af, hvilken begrænsning der er tale om, og hvad den nærmere begrundelse herfor måtte være.

Det bemærkes, at det også vil skulle vurderes, om eventuelle begrænsninger i adgangen til at lade drengebørn omskære vil kunne gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 om ret til religionsfrihed."

Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg har den 23. april 2018 stillet følgende spørgsmål til justitsministeren:

"Ministeren bedes oversende sit talepapir fra samrådet den 20. april 2018 om redegørelse for de overvejelser, begrundelser, hensyn, perspektiver og potentielle konsekvenser, der kan være forbundet med at indføre et forbud i Danmark mod drenges omskæring, hvor der ikke foreligger en medicinsk begrundelse herfor."

Justitsministeren har den 17. maj 2018 oversendt det efterspurgte talepapir til Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg. Ministeriet har ved oversendelsen anmodet om, at besvarelsen behandles fortroligt. Justitsministeriet har den 8. august 2018 telefonisk oplyst, at den del af talepapiret, der vedrører de retlige rammer, kan gengives.

Følgende fremgår af talepapiret om de retlige rammer:

## BILAG 11,2

"Hvis vi ser på de retlige rammer for at indføre et forbud, så er det forholdet til religionsfriheden i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som skal overvejes.

Det skyldes, at omskæring af drengebørn indgår som en helt central del af f.eks. den jødiske tro.

Beskyttelsen af religionsfriheden er ikke absolut. Under visse betingelser er det altså muligt at indføre begrænsninger i den.

Vurderingen af, om religionsfriheden kan begrænses, forudsætter en vanskelig afvejning af hensynet til at beskytte barnet over for hensynet til religionsudøvelsen.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det juridisk set er muligt at indføre begrænsninger i adgangen til at lade drengebørn omskære, hvis der er et politisk ønske om det i Folketinget.

Det kan f.eks. være i form af et forbud mod omskæring af drenge under en bestemt alder.

Men den nærmere vurdering vil blandt andet afhænge af, hvilken aldersgrænse der er tale om, og hvad den nærmere begrundelse for begrænsningen er.

Samme konklusion har jeg for nyligt redegjort for i flere svar til Kirkeudvalget.

Hvis der er et politisk ønske om at indføre en aldersgrænse for omskæring, kan det altså efter Justitsministeriets opfattelse ikke generelt afvises med den begrundelse, at det vil være i strid med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Men det vil i praksis afhænge af, hvordan forslaget konkret udformes, og hvad formålet med det er."

### **Folketingets behandling af forespørgsel nr. F 25 om omskæring**

Den 25. maj 2018 behandlede Folketinget forespørgsel nr. F 25 om omskæring til sundhedsministeren af Kirsten Normann Andersen (SF) og Jacob Mark (SF). Forespørgslen har følgende ordlyd:

"Hvilke initiativer påtænker regeringen at tage for at begrænse og regulere omskæring, der ikke er medicinsk begrundet, blandt drengebørn og unge mænd under 18 år, så man dels undgår

## BILAG 11,2

varige skader, dels sikrer, at disse borgere selv har haft indflydelse på en beslutning om omskæring?”

Under debatten blev der fremsat to forslag til vedtagelse.

Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten fremsatte V 66 om omskæring med følgende ordlyd:

”Folketinget mener, det er vigtigt, at man respekterer børn og unges ret til ukrænkelighed og ret til egen krop, hvorfor man er enig om at arbejde for en aldersgrænse for ikkemedicinsk omskæring af drenge. Folketinget opfordrer samtidigt regeringen til at igangsætte en informationsindsats for at mindske ikkemedicinsk dreng omskæring.”

Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Venstre, Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti fremsatte V 67 om omskæring med følgende ordlyd, der blev vedtaget den 29. maj 2018:

”Folketinget konstaterer, at debatten om rituel omskæring af drengebørn er kompleks, og at der er mange vigtige hensyn, der skal afvejes. Folketinget opfordrer regeringen til at indlede dialog med de berørte trossamfund om, hvorledes man i samarbejde kan arbejde for at skærpe registreringen, kontrollere og regulere omskæring af drenge under 18 år, når indgrebet ikke er medicinsk begrundet. Sluttelig opfordrer Folketinget til at bede Styrelsen for Patientsikkerhed om at opdatere den faglige vejledning om omskæring af drenge.”

Forholdet til grundloven blev ikke drøftet under forhandlingen. Debatten drejede sig primært om hensynet til barnets tarv og de sundhedsmæssige aspekter af ikkemedicinsk begrundet omskæring af drengebørn.



## General Assembly

Distr.: General  
28 December 2016

Original: English

---

### Human Rights Council

Thirty-fourth session

27 February-24 March 2017

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,  
political, economic, social and cultural rights,  
including the right to development**

### **Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on his mission to Denmark**

#### **Note by the Secretariat**

The Secretariat has the honour to transmit to the Human Rights Council the report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt, on his mission to Denmark from 13 to 22 March 2016. In the report, the Special Rapporteur describes the special role of a State church ("Folkekirke") and its human rights implications in a society marked by secularization and increasing religious or belief-related pluralism. He also addresses the situation of religious and belief minorities, including Muslims, Jews, Catholics, Baptists, Jehovah's Witnesses, Humanists and Scientologists.

GE.16-23063(E)



Please recycle The recycling symbol, a triangle of three chasing arrows.



## Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on his mission to Denmark\*

### Contents

	<i>Page</i>
I. Introductory remarks .....	3
II. General observations on the legal framework and the societal climate .....	3
III. Special status and role of the Folkekirke .....	5
IV. Situation of various religious and belief-related minorities .....	7
V. Challenges arising in the context of immigration and asylum .....	12
VI. Conflict prevention through proactive outreach programmes .....	14
VII. Blasphemy law and anti-hatred provisions .....	14
VIII. Issues of sexual orientation and gender identity .....	15
IX. School education, awareness-raising and interreligious dialogue .....	16
X. Specificities concerning Greenland and the Faroe Islands .....	17
XI. Conclusions and recommendations .....	17

---

\* Circulated in the language of submission only.



## I. Introductory remarks

1. The present report reflects the findings of the country visit to Denmark undertaken by the Special Rapporteur on freedom of religion or belief from 13 to 22 March 2016. The Special Rapporteur would like to express his profound gratitude to the Government, in particular the Ministry of Foreign Affairs, for having accepted the request to visit Denmark and to the United Nations team in Copenhagen for its support. Special thanks go to the Danish Institute for Human Rights for the outstanding logistical, organizational and intellectual support it gave to the visit from the earliest stages. The Special Rapporteur is also very grateful to the many government interlocutors from the central and municipal levels, parliamentarians, members of the Supreme Court, a broad range of civil society organizations, academics, members of different religious communities, representatives of indigenous peoples and many others. Discussions, mostly in Copenhagen but also in Aarhus, Haderslev, Odense and Vollsmose, all took place in a frank and relaxed atmosphere.

2. In the previous 30 years of the mandate on freedom of religion or belief, none of the experts had visited officially any of the Scandinavian countries. Hence, such a visit was overdue. More importantly, the Special Rapporteur had been curious to learn about a country traditionally strongly influenced by the Lutheran Evangelical Church, which, according to the Constitution, occupies the special rank of “the Established Church of Denmark” (usually called the “Folkekirke”) and to which, until a generation ago, some 95 per cent of the Danish population belonged. He had wanted to better understand the ongoing special role of the Folkekirke in a society marked by increasing religious or belief-related pluralism, owing to immigration and globalization, and by a far-reaching process of societal secularization.

3. The Special Rapporteur had furthermore wanted to understand how freedom of religion or belief was perceived in its interrelatedness with other human rights. After the “cartoon crisis” that had occurred around 10 years ago, the relationship between freedom of religion or belief and freedom of expression had been politically contested in Denmark on numerous occasions. Moreover, there had been interesting developments concerning the relationship between freedom of religion or belief and the rights of lesbian, gay, bisexual, transgender or intersex persons.

## II. General observations on the legal framework and the societal climate

4. Freedom of religion or belief is a tangible reality in Denmark. Everyone can openly say what they believe or not believe and freely practise their religions or beliefs as individuals and in community with others, both in private and in public. Everyone with whom the Special Rapporteur met during the mission shared this positive assessment. Even those who expressed certain concerns or worries did not question the generally liberal atmosphere in Denmark.

5. Article 67 of the Danish Constitution provides that “citizens shall be at liberty to form congregations for the worship of God in a manner which is in accordance with their convictions, provided that nothing contrary to good morals or public order shall be taught or done”. That wording was established in 1849 and has not been changed in any of the subsequent amendments to the Constitution. When compared with modern formulations of freedom of religion or belief, the wording of article 67 appears quite narrow. While the focus of the positive provision lies on “the worship of God”, the stipulation that “nothing at

variance with good morals or public order shall be taught or done” sounds very restrictive in that it gives the State a broad margin for imposing limitations. International standards cover a wider range of aspects of freedom of religion or belief, including the rights to have or to adopt a religion or belief and to manifest it in worship, observance, practice and teaching. Furthermore, they include theistic and non-theistic beliefs, in contrast to the reference in the Danish Constitution to “the worship of God”. In order to remain in line with European and international conventions that Denmark has ratified — in particular article 9 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights — article 67 of the Constitution requires a broad interpretation of the scope of protection (i.e. beyond “the worship of God”) and a cautious interpretation of the limitation clause.

6. Freedom of religion or belief has a strong community dimension, which explicitly comes to the fore in the constitutional right to “form congregations”. In Denmark, religious communities do not need any registration or official permission to run their community affairs. When wishing to obtain a legal personality status that would allow them to develop a more sustainable community infrastructure, they have various options. Those who prefer to keep a certain distance from the State can register as private associations without difficulty. Those who wish to celebrate marriages within their communities with immediate legal effect under the Danish marriage law (which is a secular law) need the status of a “recognized” or “acknowledged” religious community. Until 1970, such an act of “recognition” was given by royal decree; since 1970 it is the Ministry for Ecclesiastical Affairs that grants “acknowledgment”, the effects of which come close to those of the previous recognition procedure. One of the advantages connected to such a status is the possibility to deduct contributions from the annual tax declaration.

7. Currently, around 160 communities from very diverse backgrounds enjoy recognition or acknowledgement status. Cases of denial of acknowledgement have been rare; one example is the Church of Scientology, whose applications were turned down in 1971 and 1984; another application by Scientology was withdrawn by the applicant organization itself in 2000. The criteria for granting acknowledgement are currently in a process of evaluation and reform led by a special commission. There is suspicion among certain groups that it could be used to strip religious communities of their recognition, which, under the existing law, is possible only in exceptional circumstances.

8. The three-tier system of different status positions culminates in the special rank occupied by the Evangelical Lutheran Church. Article 4 of the Constitution provides “the Evangelical Lutheran Church shall be the Established Church of Denmark, and as such shall be supported by the State”. That article is in the first part of the Constitution, which defines the pillars on which the entire State rests: the Danish territory (article 1); the constitutional monarchy (article 2); the legislative, executive and judicial powers (article 3); and the Established Church of Denmark (article 4), usually referred to as the “People’s Church” (or “Folkekirke”).

9. The existing system is obviously non-egalitarian. While virtually no one questions the spirit of freedom that prevails in Denmark, including in the area of religion or belief, the principle of equality certainly does not govern the treatment of diverse religious communities. This is in stark contrast to the everyday culture in Denmark, which indeed is markedly egalitarian. However, while the principles of equality and non-discrimination chiefly apply to individuals, they obviously do not define the way in which the diversity of religious communities is normatively structured in Denmark. In some discussions, the Special Rapporteur heard this turned into a Danish rhyme: “frihed, men ikke lighed” (meaning “freedom, but not equality”). This non-egalitarian treatment has caused frustration felt by religious or belief-related minorities.

10. Moreover, the understanding of religion and belief in Denmark very much focuses on the dimension of the person's inner conviction. This seems to echo a Lutheran understanding of redemption through faith alone ("sola fide"). As a result, aspects of ritual or ceremonial religious practice are relegated into a mere external sphere, which allegedly has less relevance and is less worthy of recognition. From the perspective of non-Christian religions, this can become worrisome. Two issues arose in various talks over the visit, namely, the ban on ritual slaughter without prior stunning of the animal, enacted in February 2014, and public demands to outlaw religiously-motivated circumcision of male infants (see paras. 22-35 below). At the same time, the Special Rapporteur sees the difficulties that Jews and Muslims face in exercising their religious rites in relation to ritual slaughtering and circumcision as possible examples of an overly narrow understanding of what religion can entail and, accordingly, what freedom of religion or belief as a human right should cover. In order to find out what actually matters religiously to various communities, the culture of trustful communication between State authorities and religious communities is crucial and should be further cherished.

11. Public demands for the banning of religiously motivated male circumcision may also be paradigmatic of a societal discourse that can become quite polarized and hostile towards certain minorities, in particular in social media. The experiences shared by members of religious minorities confirmed that many of the challenges with regard to religious freedom that people currently face in Denmark — as in other Western European countries — stem from a lack of trustful communication within the society. This exacerbates negative stereotypes and hostility that members of religious minorities — in particular Muslims, who are often associated to terrorism and discrimination against women — suffer on a daily basis, with the result that they may feel increasingly alienated from the rest of society. In order to prevent cultural clashes around issues and promote mutual understanding, it is imperative not only to encourage more interreligious dialogue in the traditional understanding, which typically focuses on the "classical" monotheistic religions, but also to address and include those growing parts of the society that may describe themselves as non-believers or "religiously unmusical".

### III. Special status and role of the Folkekirke

12. In European societies, the existing structures of an official or established Church are often perceived as an anachronistic relict. Scandinavian countries, too, have recently seen processes of disentanglement of State and Church, with the purpose of creating more autonomy for the Lutheran Evangelical Church, which has had an overwhelmingly strong impact on the history and culture of all of the Nordic countries. In 2000, Sweden finally separated State and Church and, in Norway, a similar process that started a few years ago is expected to lead to a formally independent Church in 2017.

13. The situation in Denmark is different. In spite of low rates of regular church attendance and a gradually declining percentage of membership, which currently still lies around 80 per cent of the population, the special status of the Evangelical Lutheran Church as the People's Church (Folkekirke), as entrenched in article 4 of the Constitution, remains mostly unchallenged. The ongoing strong role of the Folkekirke with broad membership in a society that has become one of the most secularized worldwide presents a puzzle. It may become somewhat less paradoxical if we assume that, for many people, their appreciation of the Folkekirke may rest more on its role as a central element of Danish society and its cultural identity and less on its function as an institution of faith in the narrow sense. Be that as it may, calls for a formal separation between State and Church, albeit sometimes voiced, have never received much public attention, and court cases brought against the existing system have been both rare and unsuccessful.

14. Apparently, the Danish population generally appreciates the Folkekirke within a positive narrative of national identity, liberalization and democratization. Within that narrative of State and Church, Nikolai Fredrik Severin Grundtvig (1783-1872), a philosopher, theologian, poet, educationalist and liberal politician, plays an outstanding role. According to Grundtvig, the State should respectfully serve the Church and keep it open for a broad participation of the people, which mainly takes place at the parish level. Without abolishing the clerical hierarchy within the Church, culminating in the 10 Bishops of the Folkekirke, the State is supposed to ensure that Church affairs remain in line with the general democratic development of the country and to facilitate active participation of the people in decision-making procedures, especially at the parish level. The idea seems to be that the democratic State legitimized by the Danish people has the mandate to uphold the inclusive nature of the Danish Folkekirke against possible tendencies of sectarian closure.

15. A main factor that might have enabled the survival of the Folkekirke into the twenty-first century is its culture of broad consultation. While the formal responsibility for church affairs rests with the State — i.e., Parliament and the Ministry for Ecclesiastical Affairs — theological authorities, in particular the Bishops, and the representation of parishes, have generally been consulted before decisions affecting the Church have been taken.

16. In keeping with article 4 of the Constitution, the Folkekirke receives financial support directly from the State budget. While the bulk of the Folkekirke's budget rests on the Church tax, which is paid only by members of the Church, around 10 per cent of the Church's annual resources stem from the general State budget, to which members and non-members contribute. The assumption underlying this regulation is that taxpayers should finance certain public functions that the Church undertakes for society as a whole, including birth registrations and the management of cemeteries, almost all of which are owned by the Church. The Church also celebrates marriages, which have direct legal effect under the Danish (secular) marriage law. As already mentioned, however, the right to conduct legally valid marriage ceremonies is not a privilege of the Folkekirke alone; it is an option for all those religious communities that enjoy the status as a "recognized" or "acknowledged" community.

17. While a move towards the complete separation of Church and State does not seem to be a priority demand by society, discussions have taken place both within the political arena and within the Church itself. Those defending the existing system of an established Church in politics may do so from different motives. Whereas more conservative-leaning people may wish to preserve the cultural identity of the country, not least as a reaction to immigration and pluralization, people with more liberal or socialist views may appreciate the structure of the Folkekirke as an interesting model to keep the State's control over the Church as a way to encourage liberal and democratic developments (such as same-sex marriages) within religious communities. Paradoxically, some even see the State-controlled Lutheran Folkekirke as a guarantor of the "secular" nature of the State — in keeping with Luther's clear conceptual separation between spiritual and temporal authorities as laid down in his doctrine of the "two regiments". However, the Special Rapporteur also met with politicians, including members of Parliament, who criticize the existing involvement of the State in Church affairs as an irregularity that they think should be corrected in the long run. Reportedly, such critical views are more widespread among the younger generation of politicians in various political parties.

18. The fact that Denmark as a whole has become more pluralistic owing to immigration, diversification, secularization and other factors can play into the hands of both sides. Those in favour of upholding the existing structure may further appreciate the Folkekirke as an anchor of stability, identity and a model for preventing sectarian radicalization, while those advocating for a reform may argue that, in an increasingly

pluralistic society, the special status of the Folkekirke gives rise to new issues of fairness, equality and non-discrimination, which will more and more erode the plausibility of a system of one established Church. This latter position was regularly voiced in discussions with members of religious minorities.

19. Similar debates also take place within the Folkekirke itself. In the eyes of reform advocates, a formally enshrined autonomy, especially on theological issues, for instance, in the shape of a Church council, would enhance the credibility of the Church, whose core function, they say, should rest on teaching, preaching and practising Christianity instead of acting as a broad public service institution. According to one reading of Lutheran theology, amalgamating Christian teaching with national and cultural identity might even ruin authentic faith. Others in turn appreciate the broad outreach of the Folkekirke beyond the shrinking circle of regularly practising Christians as an opportunity that the Church should not abandon. While such different positions on establishment or disestablishment do exist within the Church, they do not seem to create much polarization or divisiveness. Those working in the Church, including members of the clergy, generally weigh the advantages and disadvantages of the conflicting positions in a rather relaxed manner.

20. In a context of increasing hostility and mistrust towards certain minority religions, some interlocutors from the Church have highlighted the potential of the Folkekirke to serve as a bridge between religious minorities and those parts of the society who generally have little understanding for religious concerns and needs, but nonetheless remain in touch with the Church. This bridge-building function may become even more important in a situation in which the presence of Islam in Denmark has caused feelings of unease and even fear among large parts of society. The Special Rapporteur saw impressive examples in which the Folkekirke promotes interreligious dialogue, supports the integration of Muslim immigrants and advocates for the respect of religious freedoms of non-Christians, fulfilling a bridge-building function that helps prevent or ease tensions between religious minorities, in particular Islam, and mainstream society, especially in community-based efforts.

21. The Folkekirke's privileged position within the Danish constitutional system leads to practical situations that can be discriminatory. Burial sites generally belong to the Folkekirke: The Folkekirke charges additional fees for having non-members buried in their cemeteries. However, the Minister of Ecclesiastical Affairs can authorize religious communities outside the Folkekirke to establish their own cemeteries. Birth registry is still managed by the Folkekirke. As a consequence, non-believers or believers of other faiths need to deal at least indirectly with a religious institution that is not their own when they register births and provide their personal and family data to the Folkekirke, not to a neutral State-managed institution.

## **IV. Situation of various religious and belief-related minorities**

### **1. Jewish community of Denmark**

22. Although only around 7,000 Jews live in Denmark, the Jewish community of Denmark enjoys broad appreciation as an old-established component of Danish society, which furthermore fits into a positive narrative. Jews themselves also feel much at home in Denmark. They received formal recognition as early as 1682 and have enjoyed civil rights since 1814. During the Nazi occupation, the majority of Jews living in Denmark were rescued as a result of coordinated efforts taken by many Danes. More recently, after the killing of a Jewish security guard outside the Great Synagogue in Copenhagen in February 2015, Jewish people experienced much solidarity and felt that the narrative of the Danish people protecting the Jews was reinstated in a reassuring way. The Government, too, gave the Jewish community its highest assurances that it would take their protection as a priority.

23. Nevertheless, members of the Jewish community of Denmark also expressed concerns and a general feeling that the space for their religious practice has been shrinking in recent years. One example is the ban on ritual slaughter without prior stunning of the animal, enacted in February 2014. In practice, this does not prevent Jews from having access to kosher meat, since anyone can still import it from other countries; the same is true for Muslims who import halal meat. However, the ban may put at risk their right to practise their religion when it comes to dietary requirements, as other countries might follow in the prohibition of ritual slaughter without prior stunning of the animal.

24. By far, the biggest worry articulated by representatives of the Jewish Community of Denmark however stems from public demands for outlawing religiously-motivated circumcision of male infants. Those who brought up this concern are afraid that the increasing social hostility towards the practice is putting growing pressure on members of Parliament to impose a legal ban. Worldwide, no State currently forbids this practice in general, and the likelihood that Denmark would actually take such a step seems somewhat remote. However, public demands to outlaw the circumcision of boys have already greatly changed the societal atmosphere. According to opinion polls, a broad majority of the Danish population would favour a ban on circumcision of underage boys, and organizations of medical doctors in Denmark, child rights organizations and the non-governmental organization “Intact” have been very vocal in demanding legislative action in this direction. For most of the religiously practising Jews and Muslims, this would have far-reaching consequences. While Muslims, too, widely practise male circumcision and see it as an essential part of their religious identity, the significance for Jews may be even higher. Although there has always been discussion also within the Jewish community itself, and although some Jewish parents — usually non-religious, “secularized” Jews — decide against circumcising their boys, the overwhelming majority of religiously practising Jews worldwide understand the circumcision of newborn boys as a cornerstone of Jewish identity. Through the practice of circumcision, they see themselves in continuity with their forefathers throughout three millenniums. This is by far the predominant view shared by religious Jews across the various orthodox, conservative and liberal currents within Judaism. For many Jews, a formal ban of circumcision would signal no less that they cannot stay in that country.

25. The effect of the current discussion is very much felt, especially in social media, which can assume an extremely aggressive tone. One member of the Jewish community of Denmark told the Special Rapporteur that he and his wife were currently expecting another child. When it became clear that it would be a girl, they felt very relieved since this would spare them “questioning looks”. This example illustrates that public calls for prohibiting circumcision, apart from the question of whether a ban will ever become reality, have already had an impact on the Jewish community of Denmark. This is similarly true for Muslims in Denmark, who also struggle with many other challenges.

26. The issue of circumcision is complex and has many medical, psychological, cultural and religious facets. Controversies exist concerning all these different aspects of the phenomenon. Within the human rights community, too, the circumcision of underage boys has led to an ongoing polarization. It is natural that the issue also becomes a topic of public debate in any democratic country where circumcision is practised, not only in Denmark. However, it is all the more important that those engaging in public debate be aware of the sensitive character of the theme and how deeply it affects many Jews and Muslims in their religious identities.

27. Another topic raised by the Jewish Community of Denmark is the increasing hostility that Jews experience whenever the situation in the Middle East escalates, such as during the Gaza crisis in the summer of 2014. This is an issue that certainly warrants attention, in order for the Jewish community to further feel safe and at home in Denmark. It

also signals the need to promote a sensitive interreligious dialogue that avoids mixing up questions of religious diversity in Denmark with political views on the situation in the Middle East.

## 2. Muslim groups

28. Although Muslims in Denmark share some of the problems articulated by the Jewish community, their situation is generally very different. As in some other Western European countries, Islam in Denmark is typically perceived as a new religious reality, mainly connected with various waves of immigration in the late twentieth and early twenty-first century.

29. In the absence of official statistical data, estimates of the numbers of Muslims living in Denmark are difficult but usually run up to 5 per cent of the population. Without any doubt, Islam constitutes the second largest religion in Denmark after Christianity. A number of Muslim organizations have obtained the status of acknowledged religious community, which, *inter alia*, allows them to celebrate marriages with legal effect under Danish law. Among the more than 100 mosques, there are only a handful of “visible” mosques with a dome and a minaret, while most Muslims pray in rented halls and converted warehouses. However, projects to construct new mosques are under way. The construction of new houses of worship generally signals that a religious community feels at home in the country and wishes to establish its existence in a permanent and visible manner. In that sense, it could count as a symbol of integration. However, it is factually not always appreciated as such, and Muslims have often encountered problems to obtain permits to build mosques in Denmark. In Aarhus, Muslims have campaigned since 2000 for the authorization to construct a new mosque. In March 2016, the mayor of Aarhus decided to overturn the recent authorization issued by the municipality, admittedly on the basis of revelations unearthed by an undercover television programme that exposed the extremist views of some imams. Conditioning the free and peaceful exercise of freedom of religion by Muslims, which includes the right to construct and maintain places of worship, on the behaviour of an extremist minority within Islam (whose words might as well merit criminal prosecution as incitement to hatred or violence, but do not represent the views of the majority of Muslims) is unacceptable.

30. Another important symbolic step towards consolidating religious presence, throughout the generations, is the establishment of cemeteries. In various municipalities the cemeteries (owned by the Folkekirke) have accommodated special sites for Muslim graves. Moreover, one Muslim cemetery was recently established.

31. All of the Muslims with whom the Special Rapporteur met in Denmark emphasized that they could generally practise their religion freely and without facing major obstacles. Meanwhile, more and more people had apparently grown accustomed to seeing women wearing a headscarf, although the hijab could still cause controversies when worn in certain professional settings or in rural areas. Nevertheless, there seemed to be a widespread perception that Islam and “Danishness” do not easily — if at all — fit together. Public calls for Muslims to “integrate” into Danish society could thus assume an ambivalent meaning. On the one hand, integration was a necessary requirement in any society. In that sense it was an obvious expectation, finally addressed to everyone. On the other hand, integration could also be a proxy for expectations of a seamless assimilation. The latter understanding seemed to be widespread. Even Muslims who were born in Denmark, spoke Danish as their first language, successfully graduated within the Danish education system and never came into any conflict with the law had been subjected to demands for “more integration”, to the extent of making Muslims feel that they need to strip themselves of all visible signs of their Muslim identity in order to be seen as “true Danes”. Successful university students told the Special Rapporteur that they needed to go through an “everyday war for acceptance” in

Danish society owing to their Muslim identity and their choice to wear a hijab. It was striking that young persons who were successfully contributing to Danish society could be regularly and harshly questioned by others just for their religious observance. Perhaps one reason was the continued predominance of a Lutheran understanding of faith as mainly a matter of the heart, which generally should not become “too visible”, unless it manifests itself as “culture”, roughly analogously to the largely cultural role of the Folkekirke.

32. The permanent insistence on more integration mainly addressed to Muslims, in conjunction with a nationalist political rhetoric highlighting “Danishness” and “Christian values”, sends a very ambiguous message to Muslims and may cause feelings of alienation and frustration. One small example concerns regulations in one municipality that cafeterias in public institutions, including kindergartens and schools, must offer pork on an equal basis as other foods. While those who do not wish to eat pork would have access to alternative menus, the officials who promoted the regulation elevate pork-eating into an essential part of Danish identity.

33. The main concern expressed by members of Muslim communities was the negative perception of Islam, which many apparently associated with backwardness, extremism, discrimination against women, violence or even terrorism. In that context, none of the Muslim interlocutors denied that extremist tendencies did exist in the country and that they must be openly and frankly addressed. However, the prevailing feeling among Muslims seemed to be that extremist manifestations of Islam not only received disproportionate attention in public and political discussions, but also were interpreted as representing “real Islam”. In other words, radical voices always seemed to enjoy an “authenticity benefit” in the sense that they confirmed people’s negative expectations, thereby reinforcing an existing fear of Islam in large parts of the society. By contrast, moderate or liberal views expressed by Muslims were often seen as merely “exceptional” and thus much less, if at all, “authentically” Islamic.

34. Muslims interlocutors expressed their dismay at the swift public reactions by some politicians after a television documentary entitled “Under the veil of the mosque”, which had been broadcast a few days before the start of the visit. The documentary unmasked extremist views existing among some imams in Denmark. Without denying that such religious extremism warrants a clear political response, the Muslim interlocutors had been taken aback by the promptness of harsh rhetorical reactions that somehow targeted the Muslim communities as a whole, for instance, by freezing plans to build a mosque. Moreover, some leading politicians reportedly made cryptic statements about putting an end to policies of tolerance without specifying what that meant. The Special Rapporteur sensed anxieties among Muslims that the establishment of new rules concerning the acknowledgment of religious communities could be used in the future to strip Muslim communities from their achieved status positions in Denmark or to develop new tools for controlling religions, particularly Islam. This illustrates a need for more dialogue and trust-building between State institutions and Muslim organizations to prevent an atmosphere of increasing suspicion.

35. Some of the remarks made by leading politicians in reaction to the television documentary could hypothetically indicate a political move back to a literal understanding of article 67 of the Constitution, including its far-reaching limitation clause that “nothing at variance with good morals or public order shall be taught or done”. As mentioned at the outset, this would not be in line with the modern understanding of freedom of religion or belief, which does not give free reigns to legislators to impose limitations whenever “public order” interests may be at stake. For limitations to be justifiable, a much more refined set of criteria must be met to ensure that limitations always remain exceptions to the rule that human beings should exercise their rights to freedom, including in the area of religion or belief.



### 3. Christian minorities

36. Outside of the Folkekirke, other Christian communities also exist in Denmark. They come from the whole spectrum of Christian Churches, ranging from Old-Oriental and Orthodox Churches to various branches of Protestantism and Pentecostal communities. Most of them have just a few thousand followers. After the Folkekirke, the Catholic Church forms the second biggest Christian community, although its constituency comprises not much more than 1 per cent of the membership of the Lutheran Evangelical Church.

37. There have been Baptists in Denmark for centuries. Until the early nineteenth century, they had suffered from serious persecution, since all parents were legally obliged to baptize their newborn children, which the Baptists refused for theological reasons. Even after the 1849 Constitution, which introduced freedom of worship for everyone, it took more than a century before the Baptists received their formal recognition as a religious community, in 1953. While appreciating the prevailing liberal atmosphere in Denmark in which they can fully enjoy their freedom of religion, the Baptists criticize the non-egalitarian treatment of religious communities, which consistently excludes them from certain rights and privileges enjoyed by the Folkekirke. In that regard, what matters more than financial and other disadvantages is the element of a symbolic humiliation, which they often feel. That symbolic dimension, they emphasize, has sometimes been “trivialized” by State representatives when dismissing their claims for equal treatment as allegedly being motivated by financial and fundraising interests only.

38. Similar criticism came from the Catholic Church. Unlike the Baptists, Catholics have a history in Denmark of being a community of “foreigners”, traditionally composed of traders, diplomats and other people temporarily residing in the country. Even today, the growth of the Catholic Church is largely due to recent waves of immigration. The Catholics would like to level a church tax paid regularly by their members, in order to ensure more stability concerning the resources they need for running charity organizations and private schools, and for the maintenance of church buildings, some of which are historical. A Catholic priest expressed frustration that, before being entitled to baptize a child, he would always have to wait for certain documents to come from the Folkekirke, which he — as a born Dane — found slightly annoying, since it constantly reminded him that Catholics, like other minorities, only rank second after the Evangelical Lutheran Church.

39. Jehovah’s Witnesses have lived in Denmark since the late nineteenth century and can teach, preach and practise their religion without facing any obstacle. Conscientious objection to the military service, which in Denmark continues to be mandatory, is granted to Jehovah’s Witnesses without undue procedural stipulations. Occasional complications concerning the right to adopt children have been settled satisfactorily. With regard to medical treatment without blood-transfusion, a core issue within the ethics of the Jehovah’s Witnesses, they even see the current accommodating arrangements in Denmark as a model for Europe.

### 4. Other religious groups

40. Denmark has become a home for communities outside the circle of traditional monotheistic religions, such as Hindus and Buddhists. The country also hosts around one thousand Baha’is, which represent a comparatively new monotheistic religion of the book. Unfortunately, it was not possible during the visit to meet representatives of members of those religious communities.

41. The Church of Scientology, which has existed in Denmark since the 1960s, has its European headquarters in Copenhagen. In the absence of the formal status of an acknowledged religious community, Scientology operates as a private association. Scientologists also run a few free schools, in which teachers from the Church of

Scientology work alongside teachers from outside of the Church. These schools use teaching methods developed by the founder of Scientology, L. Ron Hubbard. Although Scientologists complained about what they consider to be unfair media coverage, including by public broadcasting corporations, they pointed out that they generally operate freely in Denmark.

## 5. Humanist Association

42. Whereas neighbouring Norway reportedly hosts the highest percentage of organized humanists worldwide, the Humanist Association in Denmark, established in 2008, has only a few hundred members. Obviously, the humanists do not consider themselves a religious community. Although certainly not all of them are atheists, and some have their own separate organizations, the humanists generally promote worldviews, ethics and norms without reference to God. At the same time, they practise rituals and ceremonies in analogy to religious communities, including initiation rites, “humanist confirmation” (a term apparently borrowed from Protestantism), marriages and funerals. Furthermore, they also promote freedom of religion or belief for non-religious persons, especially in the field of school education.

43. Since 2010, the Danish Humanist Society has established a dialogue with the Government in order to make it possible for a group as themselves, which shares a life stance but lacks a belief in a transcendent power (“gudsdyrkelse”), to apply for the status necessary to conduct marriage ceremonies.

44. By rendering the acknowledgment of a religious community dependent on faith in a transcendent power, the Danish law deviates from European and international human rights law. Both the European Court of Human Rights and the Human Rights Committee, which monitors compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights, have developed jurisprudence that understands freedom of religion or belief more broadly. According to the Human Rights Committee, article 18 of the Covenant protects “theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religion or belief”.<sup>1</sup> In other words, freedom of religion or belief covers the whole range of identity-shaping convictions and conviction-based practices, including beyond traditional forms of monotheistic faith and worship. For article 67 of the Constitution to remain in line with the development of freedom of religion or belief in European and international human rights law, it should be interpreted in a broad and inclusive way. The future treatment of the humanists may in this context assume the quality of a test case.

## V. Challenges arising in the context of immigration and asylum

45. The Special Rapporteur often heard that the Danish people did not much care about religious issues generally. However, public attention could rise swiftly whenever religion comes up in the context of immigration, which has changed the Danish religious landscape profoundly by confronting a traditionally very homogeneous society with new religious communities, in particular Islam. Thus, religion has become visible and tangible in ways that differ greatly from the prevailing Lutheran focus on faith as chiefly concerning the person’s inner disposition. These far-reaching changes have occurred within just a few decades and are continuing, which understandably may cause feelings of anxiety and unease.

<sup>1</sup> See Human Rights Committee general comment No. 22 (1993) on the right to freedom of thought, conscience and religion.

46. In discussions held not only in the Copenhagen but also in Aarhus and Vollslose, the Special Rapporteur sensed a tendency among public officials to handle religious issues, especially in their community aspects, very cautiously and to focus their discourse on the importance of protecting “the integrity of the individual” from religious pressure by the community. There are certainly reasons for such an approach. Among other things, freedom of religion or belief recognizes ambiguous attitudes towards religion, including the freedom not to care about religious issues or to keep them entirely private. Not every individual from a Muslim family background or with a “Muslim name” wishes to fast during Ramadhan. In a somewhat nervous societal climate in which Islam attracts much public attention, it is all the more important to maintain a sensitive approach that avoids putting religious labels on people too quickly, in particular immigrants, who live in complicated and at times even vulnerable circumstances.

47. However, a cautious approach should not lead to putting a taboo around religion. Although religion is not the key to understanding all the challenges connected with immigration and integration, it is certainly an important aspect that warrants attention and should be addressed, always on the basis of respect for human beings and their self-articulated needs, wishes and identities. This includes accommodating the community dimension of religion, which for many — but certainly not all — migrants may be very important.

48. In immigration and integration policies, religious communities often seem to be seen as part of the problem, i.e. a possible threat to individual freedom, rather than as part of possible solutions. As mentioned above, when asked how they deal with religion, State representatives working on integration repeatedly stressed that the Government would mainly protect “the integrity of the individual”. Of course, this is an important and indeed indispensable part of any human rights-based policy. Depending on the circumstances, it should also include measures to protect some individuals — not least women, or lesbian, gay, bisexual, transgender or intersex persons — from pressure that they may experience within their own religious communities. At the same time, it would be problematic to ignore the fact that many immigrants (although perhaps not all of them) may also wish to have sufficient space for the community dimension of religious practice, which is not a mere “secondary” or marginal aspect of freedom of religion or belief. However, the Special Rapporteur repeatedly sensed reluctance, including when talking to government officials, towards accommodating new religious community life in Denmark. Integration policies generally seem to favour an integration of individual migrants into existing (mostly secular) institutions, such as sports clubs, cultural associations and many other organizations, which is good but possibly not enough.

49. According to reports, extremely complicated conflicts have arisen in asylum centres. Having to live in an asylum centre means undergoing enormous stress and frustration, with the risk that tensions arising from whatever reasons — lack of space, language barriers, unclear prospects, etc. — can easily escalate and possibly intermingle with issues of religious or cultural pride. The Special Rapporteur did not visit any asylum centres during his visit to Denmark, but spoke with people who work with asylum seekers staying in such centres. He was told that those in charge of the centres sometimes follow an excessively cautious approach towards religion as previously described, to the extent that they ban any religious practice in the public areas of the asylum centre. While a certain level of regulation is required to ensure cohabitation in such centres, the complete ban of prayer in collective areas seems an unduly restrictive measure that might amount to a violation of freedom of religion if no alternative space is offered for collective prayer.

## VI. Conflict prevention through proactive outreach programmes

50. A particular problem that is of concern to many people is the rise of religious extremism, not least after the killings of February 2015 at the Krudttønden cultural centre and in front of the Great Synagogue in Copenhagen. Furthermore, the Danish population had been shocked on numerous occasions by reports that adolescents and young adults who had grown up in Denmark had travelled to the Syrian Arab Republic to fight for the so-called Islamic State or other terrorist groups. Some of them had presumably died in such fights.

51. Aarhus has gained international reputation for its de-radicalization model, supported by the European Commission and defined by a proactive outreach to all parts of the municipality in order to build sustainable trust. Social workers, police and other actors closely cooperate in a “cross-sectoral approach” that facilitates finding tailor-made pragmatic solutions before a personal crisis with possibly disastrous effects unfolds. The “info house”, to which anyone should have easy access, embodies the open-door policy adopted by the municipality in general. The message conveyed to the population is that anyone confronted with personal problems of whatever sort can count on professional support, including through counselling, mentoring and other offers. Even those who have come in conflict with the law and thus have to face punishments will also receive support, if they wish.

52. The cautious approach to religion, as presented in the previous section, also prevails within the Aarhus model for de-radicalization. The headline “political and religious extremism” already signals that religion is not addressed in isolation. In practice, the programme aims at broadening the options that individuals at risk have in their daily lives, for instance, concerning accommodation, jobs and social contacts. According to information received from the municipality, the programme has yielded tangible results, as testified *inter alia* by a sharp decline of young people travelling to the Syrian Arab Republic to join the so-called Islamic State.

53. Close cross-sectoral cooperation also characterizes the community work carried out in Vollsmose, part of the Odense municipality, where 60 per cent of the inhabitants are of “other ethnic backgrounds” and where there is a very high rate of unemployment. Vollsmose made national headlines by employing a Muslim woman who wears the hijab to conduct outreach work for the police as an attempt to build more trust with immigrant communities from Somali, Palestinian and other origins. However, as part of a policy of reaching out to immigrant communities, Muslim women (who wear the hijab or not) should ideally be part of a police force that is diverse in terms of gender and religion, and not simply recruited on an ad hoc basis to gain the trust of communities where mistrust towards the police can be a difficult obstacle to overcome. Indeed, “trust” is common to a number of new initiatives, such as a language café, mothers support group, mentoring programme for immigrant children, etc. The local parish of the Folkekirke has hosted interreligious dialogue projects, thereby bringing together Sunnis, Shias and Christians from various denominations. Many of these initiatives have a particular gender aspect and aim at empowering women. The projects carried out in Vollsmose may serve as a good example of an approach that more explicitly and proactively addresses religion and religious community concerns and does not focus exclusively on the individual.

## VII. Blasphemy law and anti-hatred provisions

54. Danish society has a reputation of valuing freedom of expression highly. It thus came as a surprise when in 2015 the Government announced that it would keep the existing blasphemy provision — article 140 of the Penal Code — despite the fact that it had not

been used for decades and contrary to the recommendations by United Nations human rights bodies.

55. Some interlocutors opined that abolishing the blasphemy provision could send the wrong signal and be perceived as an attempt to legitimize offensive depictions of Islam, thus possibly alienating the Muslim population, who generally feel targeted by many ugly manifestations of hatred. However, one may wonder whether the hate-speech provision (article 266 b of the Penal Code), which *inter alia* covers threatening, humiliating and degrading speech that targets people on the basis of their religion, would not suffice. Indeed, it seems that the Government cannot imagine any actual use of the blasphemy provision except in very narrow circumstances, for example, when a holy book or other highly symbolic item would be publicly burned, destroyed or otherwise desecrated.

56. The reason for keeping the blasphemy provision seems understandable, as it intends to protect minorities who are currently under heavy pressure. However, it is not in line with international standards on freedom of expression and sits uneasily with the general policy adopted by European Union member States for all anti-blasphemy laws to be repealed. In this context, the Special Rapporteur would like to refer to an action plan elaborated in October 2012 under the auspices of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Without denying the need for restrictive measures in extreme cases, the Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence calls upon States to repeal blasphemy laws. At the same time, the Rabat Plan of Action emphasizes the primacy of non-restrictive measures to counter incitement to acts of hatred, for instance, through cross-boundary communication, educational efforts, community outreach, fair representation of minorities in public media and solidarity actions in support of targeted individuals or communities.

## VIII. Issues of sexual orientation and gender identity

57. Denmark is in many ways at the forefront of promoting gender equality, not only with regard to men and women, but also concerning diverse expressions of sexuality broadly speaking. In 1989 legislation was introduced on registering same-sex partnerships, and Denmark legalized same-sex marriage in 2012. Beyond the legal sphere, respect for equality and tolerance towards lesbian, gay, bisexual, transgender or intersex persons is reflected in the school curriculum.

58. In many countries, such developments meet with resistance by parts of society, often in the name of traditional religious family values. This has given rise to a widespread perception — or rather misperception — that freedom of religion or belief and policies of gender or sexuality emancipation do not fit together, even though they both belong within the human rights framework. Against such antagonistic views, the experience of Denmark provides an interesting and encouraging example that respect for freedom of religion or belief and promoting non-discrimination on the basis of sex, gender identity or sexual orientation can go well together.

59. In 1989, one of the first people to register in a same-sex partnership was a gay pastor of the Folkekirke, which illustrates openness on the side of the Church and the parishioners. A new step was taken in 2012, when legislation was introduced to celebrate same-sex marriages in the Established Church. Although it caused some disturbance in parts of the Church, the new law found broad acceptance not only in the population at large, but also among church attendants and the Lutheran clergy. Those comparatively few pastors who do not wish to be personally involved with the celebration of same-sex marriages in the Church have never been compelled to do so.

60. The Special Rapporteur did not hear about other religious communities in Denmark that celebrated same-sex marriages during their religious services. However, this may change in the future. While interlocutors from various communities with whom he discussed the theme usually showed quite tolerant attitudes, a study published in 2015 reported ongoing homophobia in certain conservative religious circles, across various religions. This is certainly an issue that warrants further attention, communicative outreach and discussions.

61. Until some years ago, the Islamic headscarf used to be interpreted by some as women being given an inferior status to men. However, such perceptions are changing. The Women's Council, an umbrella organization that has existed in Denmark since 1899 and brings together 44 women's organizations from various sectors of society, generally accepts the hijab and the few hijab-wearing women who operate within the Council. The Council supported a woman who had lost her job at a supermarket because she had insisted on wearing the headscarf at work. The complaint she filed had been turned down by the Supreme Court in 2005. Members of the judiciary conjectured that today a similar case might be treated differently within the court system, owing to changing perceptions and attitudes in society. It should be noted that a law enacted in 2010 forbids judges and juries to wear religious or political symbols while in court. While the importance of maintaining a strict appearance of impartiality in a court of law is undisputed, such legislation could have a disparate effect on different religious groups, as only a few (the hijab for Muslim women and turbans for Sikh men being the best-known examples) require their members to wear certain garments as part of their religious observance. The Special Rapporteur encourages further discussions on this issue.

## IX. School education, awareness-raising and interreligious dialogue

62. Throughout their entire formal education, Danish students learn about religion. The subject aims to provide information so as to empower students to reflect on and discuss themes connected to religion and to make responsible personal choices in that area. In spite of such knowledge-orientation, however, the discipline itself highlights "Christendom" in its title. While during the first seven years of schooling the focus of religious education is on Christianity, children in grades eight and nine are taught about world religions in general. Although the teaching does not include any religious practices in school, those parents or students who object on conscientious grounds can have their children exempted without difficulty. When visiting a school in the neighbourhood of Nørrebro in Copenhagen, the Special Rapporteur talked with teachers and students at grade 9 about their experiences and learned that religious themes also regularly come up in disciplines outside of the subject "Christendom". Critics of the Danish curriculum have voiced concerns that the amalgamation of "Christian values" with "Danishness" may lead to marginalizing children from minority families.

63. Beside public schools, which constitute the backbone of the Danish school system, some 500 private schools ("free schools") exist, many of which are run by religious organizations, such as the Catholic Church, various Muslim organizations and the Jewish Community, which has one school in Copenhagen. According to information provided by the Church of Scientology, a few free schools in Denmark have adopted teaching methods of L. Ron Hubbard, the founder of the Church of Scientology.

64. While private educational institutions exist at all levels of the school systems, from kindergartens to gymnasiums, this is not the case at the university level. Concerning university training, Denmark holds a strict monopoly, with the effect that private institutions of learning with academic aspirations do not receive any official recognition.

This *inter alia* affects the private schools of Lutheran Theology in Copenhagen and Aarhus. Students enrolled in those institutions do not receive any financial benefits from the State, and exams can only be conducted in cooperation with recognized universities in Denmark or universities abroad, which have to provide certificates formally.

65. In religiously pluralistic societies, interreligious dialogue is important to prevent stereotypes, dispel misunderstandings and develop trust across religious and denominational divides. The Special Rapporteur attended a discussion facilitated by the “Din tro min tro” (“your faith, my faith”) project, an initiative originating from the Folkekirke but also supported by the State. Three women belonging to Judaism, Christianity and Islam explained their faiths and practices to grade nine students in Norrebro. The close and amicable environment in which the representatives of the three religions spoke was as impactful as the words themselves. The students participated eagerly in a spirit of open curiosity and interest. Remarkably, most of the students, when declaring their own conviction, said they were atheists. This may serve as yet another example indicating the need to open up interreligious dialogue projects so as to acknowledge agnostics or atheists, who apparently represent very broad currents in society. In other words, interreligious dialogue should — not necessarily always, but certainly more often — broaden into interconviction dialogue.

## X. Specificities concerning Greenland and the Faroe Islands

66. Owing to time constraints, the visit could not directly cover Greenland and the Faroe Islands, which belong to Denmark, while enjoying self-government concerning their internal affairs. The Special Rapporteur met with representatives of Greenland and of the Faroe Islands who resided in Copenhagen and he had a discussion with women from Greenland.

67. The Lutheran Evangelical Church also has the status of Established Church in Greenland and the Faroe Islands. Membership in those two territories is even higher than in the rest of Denmark, at above 90 per cent of the population, while the numbers of religious minorities living in those territories is very low. More importantly, actual church attendance in Greenland and the Faroe Islands is significantly higher than in the rest of Denmark. The introduction of same-sex marriage ceremonies found broad approval in Greenland and was also supported by the one bishop, a woman, who serves in the Greenlandic Folkekirke.

68. The teaching of religion in Greenland, while mainly focusing on Christianity, also includes information about the traditional Inuit religion. After the advent of Lutheran missionaries in the early eighteenth century, most of the traces of Inuit spirituality were eradicated. Two women from Greenland who currently live in Copenhagen described Greenlandic customs and practices, such as music, dances, the use of amulets, everyday habits, etc., in which elements of the old spirituality at least remain tangible to a certain degree. The younger generation seems to show great interest in capturing and, if possible, reviving those practices as part of their collective identity. A big problem, however, is the lack of funding. Thus, the women expressed hope that the international community and international donors would give more support. According to reports, only two pastors work in the rest of Denmark to offer services to Greenlanders in their native tongue, which is greatly insufficient.

## XI. Conclusions and recommendations

69. **Denmark is a liberal country that values and respects freedom of religion or belief alongside other rights to freedom. People can express and practise their**

religious or non-religious convictions freely. Religious communities do not need any special legal status to exercise the collective aspects of their freedom of expression or to perform their community functions. Those communities that wish to obtain a status as a collective legal entity have various options. One possibility is to register as a private association. In order to celebrate marriages within their communities with immediate legal effect under the Danish marriage law, they need to be granted the status of an “acknowledged” religious community by the Ministry for Ecclesiastical Affairs. The Evangelical Lutheran Church enjoys a special rank as “the Established Church of Denmark” (usually called “Folkekirke”) and is supported by the State.

70. While freedom of religion or belief is an obvious reality in Denmark, society also faces a number of challenges, described below.

*Towards a more inclusive understanding of Danish identity*

71. Until the late twentieth century, Denmark had been one of the most religiously homogenous societies in Europe. The Lutheran Evangelical Church had shaped an understanding of religion as being a highly intimate matter (“faith”), which at the same time functions as a source of ethical community values. This paradigm is still very much present in today’s society. Due to recent waves of immigration, however, society has now been confronted with new and “more visible” forms of faith expressions that are sometimes perceived as not fitting into the traditionally established patterns and even, by some, as clashing with Danish identity. This has caused tangible nervousness in parts of the society, in particular when it comes to Islam, which meanwhile has grown to become the second biggest religion in Denmark. While Danish society has de facto become multi-religious, this reality still seems not to be fully reflected in the common idea of “Danishness”. Even Muslims who have grown up in Denmark sometimes face strange demands that they should integrate more into society. Public discussions about Danish identity, if they do not acknowledge the increasing religious diversity, can easily lead to feelings of alienation among those whose “Danishness” is constantly questioned — often implicitly, but sometimes also quite explicitly.

*Fostering understanding between different societal groups*

72. While social media can certainly contribute to new forms of communicative outreach, it can also strengthen tendencies of remaining within the circles of like-minded people, which can cause misunderstandings and polarization. The Special Rapporteur repeatedly heard assessments that the general tone of the societal debate in Denmark had become rougher and more intolerant. One example was the discussion on the religiously-motivated circumcision of male infants, as widely practised by Jews and Muslims. While circumcision is a complicated issue, those discussing it publicly should always be aware of how deeply it affects many Jews and Muslims living in Denmark. This was just one example illustrating the need to create greater mutual understanding. Moreover, Muslims often experience an atmosphere of unease and even suspicion in society. On the one hand, they supposedly do not fit into the traditional patterns of “Danishness” and “Christian values” and are often associated to terrorism and discrimination against women. On the other hand, they also confront partially aggressive manifestations of secularism that do not give much space to any visible religious expressions in general. At the same time, traditionalists in all religious communities often assume that people without religion would lack the necessary foundation for any moral values, which can breed suspicion against agnostics or atheists.



*The future of the Folkekirke*

73. The Folkekirke in Denmark largely functions as a source of inclusiveness. It has embraced far-reaching State-induced reforms in the area of gender and sexuality, and the celebration of same-sex marriages in the Church has found broad approval in society. Many pastors support refugees irrespective of their religious background and stand up in public against xenophobia and Islamophobia. Moreover, the Folkekirke can bridge the widening gap between religious minorities, especially Muslims, and those large parts of the society who generally do not care much about religion and yet remain somewhat in touch with the Church. It is that very spirit of inclusiveness, however, that at the same time can — and should — encourage new initiatives of sharing the privileges that the Church has traditionally enjoyed. Those privileges can have discriminatory effects on other religious or non-religious groups and often make the members of those groups feel that they are second class, which can cause emotions of frustration and at times even humiliation. During his visit, the Special Rapporteur heard about fears that embarking on a course of disestablishment would eventually lead to a sectarian closure by which the Church would abandon its legacy of catering for the people in the broad sense. He does not think that these fears are justified. They betray mistrust in the attractiveness of an autonomous Church and at the same time play down dangers of utilizing a State-controlled Church for purposes of narrow versions of identity politics.

*Interpreting freedom of religion or belief in line with international standards*

74. The Government must play a leading role in developing further a fair and inclusive Danish society in which members of different religious communities, as well as secular-oriented people, can equally feel at home. When doing so, the Government is naturally bound by the Danish Constitution enacted in 1849, including its article 67 on religious freedom. As mentioned in paragraph 5, article 67 should be seen in the light of European and international standards of freedom of religion or belief, which have much broader wordings. Some harsh statements made by leading politicians on the need to exercise more control over religious communities, in particular Muslim organizations, could indicate a shift backwards. It certainly has been perceived as such by members of religious minorities. According to European and international standards that Denmark has accepted, limitations on freedom of religion or belief, if deemed necessary, must meet a number of criteria, which are much more specific and strict than the general “good morals or public order” formula in article 67 of the Constitution.

75. Against this background, the Special Rapporteur would like to provide the following recommendations:

- (a) It is the responsibility of the Government to take the lead in developing a more inclusive understanding of Danish identity. This requires activities in various spheres of social life, including education, media politics, outreach activities, etc;
- (b) The Government should send clear and unambiguous messages that all people living in Denmark, including members of religious minorities, should feel safe and at home in the country. These messages should promptly and strongly counter the increasing idea that “Islam is a threat to Danish identity”;
- (c) In integration programmes, the Government should explore the dimensions of religious community life as a positive resource for strengthening intragroup and intergroup solidarity, while at the same time continuing to provide protection to every individual against undue external pressure;

(d) In order to prevent and overcome a climate of suspicion within society, more dialogue seems imperative. Notwithstanding the contributions made by various stakeholders, the Government should take an active facilitating role in that regard. Wherever appropriate, interreligious dialogue should also be broadened towards more “interconviction” dialogue that would include agnostics, atheists and other people outside of the traditional canon of monotheistic religions;

(e) The Government and Parliament should reconsider the decision to keep the existing blasphemy provision in the Criminal Code;

(f) The Government should reconsider the ban on ritual slaughter without prior stunning;

(g) The Government should start a discussion on the future of the Folkekirke with a view to it becoming an autonomous Church based on active followers. Against a possible misunderstanding, this would not mean simply abandoning the tradition of the Folkekirke, in particular its spirit of inclusiveness, which has had beneficial effects on society;

(h) The Government should ensure that members of all religions and non-believers can enjoy services of birth registration and burial on an equal basis;

(i) The criteria for granting and removing acknowledgement status, which are currently under review, should be fully in line with all principles of due process, and the principle of non-discrimination on the basis of religion or belief;

(j) The new criteria currently being elaborated should also allow the acknowledgment of life-stance organizations that are not based on a belief in God or a transcendent power.

**DENMARK 2018 INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM REPORT****Executive Summary**

The constitution guarantees the right of individuals to worship according to their beliefs. It establishes the Evangelical Lutheran Church (ELC) as the national church, which has privileges not available to other religious groups. Other religious groups must register with the government to receive tax and other benefits. In August a law to ban masks and face coverings in public spaces, including burqas and *niqabs*, entered into force. The government added seven new individuals, including two Americans, to a “hate preachers” list during the year, banning them from entering the country. In December parliament enacted a law instituting a handshake requirement for persons becoming citizens that critics said targeted Muslims. In June a citizen-driven petition to ban circumcision for individuals younger than age 18 acquired enough signatures to be debated in parliament. The measure, strongly opposed by the Jewish and Muslim communities, was scheduled for a vote in 2019, and a majority of political parties said they would vote against it. In January the government unveiled an action plan against what it called “ghetto” communities, which critics interpreted to mean Muslims, that included mandatory religious teaching on Christmas and Easter during day care for children receiving government benefits. The immigration and integration minister made statements critical of Islam.

Police reported 142 religiously motivated crimes in 2017, 61 percent more than in 2016. There were 67 incidents, including assault and a death threat, against Muslims and 38 against Jews. Separately, the Jewish community in Copenhagen reported 30 anti-Semitic acts in that city in 2017, including aggravated harassment, threats, and hate speech. Jewish and Muslim community leaders stated most victims did not report incidents because they believed police would not follow up. The Nye Borgerlige Party adopted a platform critical of Islam.

The U.S. Ambassador and other embassy officials regularly met with foreign ministry and other government representatives, including at the cabinet level, to raise Jewish and Muslim concerns over proposals to ban male circumcision and the prohibition on masks and face coverings. They also met with religious groups, including Jews, Muslims, the ELC, Buddhists, and humanists and atheists, as well as nongovernmental organizations, to discuss their concerns and stress the importance of religious tolerance and diversity.

**Section I. Religious Demography**

The U.S. government estimates the total population at 5.8 million (July 2018 estimate). According to an October estimate by Statistics Denmark, the government statistical office, 75 percent of all citizens are members of the ELC.

The University of Copenhagen's Department of Cross-Cultural and Regional Studies estimated in October 2017 that Muslims constitute 5.3 percent of the population. Muslim groups are concentrated in the largest cities, particularly Copenhagen, Odense, and Aarhus. The Ministry of Foreign Affairs estimates other religious groups, each constituting less than 1 percent of the population, include, in descending order of size, Roman Catholics, Jehovah's Witnesses, Serbian Orthodox Christians, Jews, Baptists, Buddhists, members of The Church of Jesus Christ of Latter-day Saints, Pentecostals, and nondenominational Christians. Although estimates vary, the Jewish Society (previously known as Mosaik) stated the Jewish population numbers approximately 7,000, most of whom live in the Copenhagen metropolitan area. A 2017 Pew Research Center poll found 30 percent of persons identified as religiously unaffiliated.

## **Section II. Status of Government Respect for Religious Freedom**

### **Legal Framework**

The constitution declares the ELC as the country's established Church, which shall receive state support and to which the reigning monarch must belong. The constitution also states individuals shall be free to form congregations to worship according to their beliefs, providing nothing "at variance with good morals or public order shall be taught or done." It specifies that, "rules for religious bodies dissenting from the established Church shall be laid down by statute." It stipulates that no person may be deprived of access to the full enjoyment of civil and political rights because of religious beliefs, and that these beliefs shall not be used to evade compliance with civic duty. It prohibits requiring individuals to make personal financial contributions to religious denominations to which they do not adhere.

The law prohibits hate speech, including religious hate speech, and specifies as penalties a fine (amount unspecified) or a maximum of one year's imprisonment. If a religious leader disseminates the hate speech, the penalties increase to a fine or a maximum of three years' imprisonment.

The law permits the government to prevent religious figures who are foreign nationals and do not already have a residence permit from entering the country if

## DENMARK

the Ministry of Immigration and Integration determines their presence poses a threat to the public order. In such cases, the ministry places the individuals on a national sanctions list and bars them from entry into the country for a two-year period, which may be renewed.

The ELC is the only religious group that receives funding through state grants and voluntary taxes paid through payroll deduction from its members. Members receive a tax credit for their donations to the ELC. The voluntary taxes account for an estimated 86 percent of the ELC's operating budget; the remaining 14 percent is provided through a combination of voluntary donations by congregants and government grants. Members of other recognized religious communities cannot contribute via payroll deduction but may donate to their own community voluntarily and receive an income tax credit. The ELC and other state-recognized religious communities carry out registration of civil unions, births, and deaths for their members.

On May 31, the government enacted a law prohibiting masks and face coverings, including burqas and *niqabs*, in public spaces. Violators may be fined 1,000-10,000 kroner (\$150-\$1,500). The maximum fine is for those who violate the law four or more times.

The Ministry of Culture and Ecclesiastic Affairs has responsibility for granting official status to religious groups besides the ELC through recognition by royal decree (for groups recognized prior to 1970) or through official registration. According to the Ministry of Culture and Ecclesiastic Affairs, there are (as of November) 315 religious groups and congregations the government officially recognizes or that are affiliated with recognized groups: 208 Christian groups, 62 Muslim, 17 Buddhist, nine Hindu, three Jewish, and 16 other groups and congregations, including the Baha'i Faith, the Alevi Muslim community, and followers of the indigenous Norse belief system Forn Sidr.

Recognized religious groups have the right to perform legal marriage ceremonies, name and baptize children with legal effect, issue legal death certificates, obtain residence permits for foreign clergy, establish cemeteries, and receive tax-deductible financial donations and various valued-added tax exemptions. A religious community law enacted in December 2017 effective on January 1 allows only religious communities recognized before 1970 to issue name, baptismal, and marriage certificates. According to the law, this privilege will expire for all religious communities except the ELC in 2023. Members of other religious

## DENMARK

communities or individuals unaffiliated with a recognized religious group may opt to have birth and death certificates issued by the health authority.

Groups not recognized by either royal decree or a government registration process, such as the Church of Scientology, are entitled to engage in religious practices without any kind of public registration, but members of those groups must marry in a civil ceremony in addition to any religious ceremony. Unrecognized religious groups are not granted fully tax-exempt status, but they have some tax benefits; for example, contributions by members are tax-deductible.

The religious community law that came into force in January codifies for the first time the registration process for religious communities other than the ELC and eliminates the previous distinction between those recognized by royal decree and those approved through registration. For a religious community to be recognized, it must have at least 150 members, while a congregation, which the Ministry of Culture and Ecclesiastic Affairs considers as a group within one of the major world religions (Christianity, Judaism, Hinduism, Buddhism, and Islam), must consist of at least 50 adult members to be approved. For congregations located in sparsely populated regions, such as Greenland, the government applies a lower population threshold, varying according to the total population of the region. The guidelines for approval of religious organizations require religious groups seeking registration to submit a document on the group's central traditions; descriptions of its most important rituals; a copy of its rules, regulations, and organizational structure; an audited financial statement; information about the group's leadership; and a statement on the number of adult members permanently residing in the country. Groups must also have formal procedures for membership and make their teachings available to all members. The Ministry of Justice makes the final decision on registration applications after receiving recommendations from a group consisting of a lawyer, religious historian, sociologist of religion, and nonordained theologian.

The law bans judges from wearing religious symbols such as headscarves, turbans, skullcaps, and large crucifixes while in court.

All public and private schools, including religious schools, receive government financial support. Public schools must teach ELC theology; the instructors are public school teachers rather than persons provided by the ELC. Religious classes are compulsory in grades 1-9, although students may be exempted if a parent presents a request in writing. No alternative classes are offered. The ELC course curriculum in grades 1-6 focuses on life philosophies and ethics, biblical stories,

## DENMARK

and the history of Christianity. In grades 7-9, the curriculum adds a module on world religions. The course is optional in grade 10. If the student is 15 years old or older, the student and parent must jointly request the student's exemption. Private schools are also required to teach religion classes in grades 1-9, including world religion in grades 7-9. The religion classes taught in grades 1-9 need not include ELC theology. Collective prayer in schools is allowed if it does not include proselytizing. Prayers are optional at the discretion of each school. They may consist of ELC, other Christian, Muslim, or Jewish prayers, and students may opt out of participating.

Military conscription is mandatory for all physically fit men older than 18. Women may participate but are not obligated to do so. Military service is typically four months. There is an exemption for conscientious objectors, including on religious grounds, allowing conscientious objectors to perform alternative civilian service, which also has a period of four months, instead. An individual wishing to perform alternative service as a conscientious objector must apply within eight weeks of receiving notice of military service. The application is adjudicated by the Conscientious Objector Administration and must show that military service of any kind is incompatible with the individual's conscience. The alternative service may take place in various social and cultural institutions, peace movements, organizations related to the United Nations, churches and ecumenical organizations, and environmental organizations throughout the country.

The law prohibits ritual slaughter of animals without prior stunning, including kosher and halal slaughter. The law allows for slaughter according to religious rites with prior stunning and limits such slaughter to cattle, sheep, goats, and chickens. All slaughter must take place at a slaughterhouse. Slaughterhouses practicing ritual slaughter are obliged to register with the Veterinary and Food Administration. Violations of this law are punishable by fines or up to four months in prison. Halal and kosher meat may be imported.

A law that came into force on May 1 requires clergy members with legal authorization to officiate at marriages to have an adequate mastery of the Danish language and to complete a two-day course on family law and civil rights, administered by the Ministry of Culture and Ecclesiastic Affairs. The law also includes a requirement that religious workers "must not behave or act in a way that makes them unworthy to exercise public authority." Religious workers perceived as not complying with the new provisions may be stripped of their right to perform marriages.

The country is a party to the International Covenant on Civil and Political Rights.

### Government Practices

During the year, the government added seven new individuals, including two Americans, to a “hate preachers” list that barred those individuals from entering the country. The Ministry of Immigration and Integration stated these individuals threatened the nation’s values and public security.

In April Minister of Justice Soren Pape Poulsen stated the government enacted the law banning face coverings because concealing the face was antithetical to the social interaction and coexistence that was crucial in a society. According to a 2010 survey by the University of Copenhagen, an estimated 150 to 200 women in the country wore a *niqab* and three wore a burqa. Widespread media reporting portrayed the ban as targeting Muslim women. Poulsen called the *niqab* “incompatible with the values in Danish society,” while Martin Henriksen, the immigration spokesperson for the Danish People’s Party, one of the country’s largest political parties, called the vote a “statement from parliament that the burqa and *niqab* do not belong in Denmark.” Religious groups and several human rights groups protested the ban. Amnesty International said the law “essentially criminalizes women for their choice of clothing, making a mockery of the freedoms Denmark purports to uphold.”

In August an estimated 1,300 Muslims and non-Muslims wearing veils marched from Norrebro, a neighborhood in Copenhagen with a high concentration of immigrants, to a local police station to protest the law banning face coverings. Ministry of Justice officials declined to prosecute protesters, stating wearing a burqa or *niqab* in this instance was an act of protest and protected as freedom of expression.

In the first six months of the ban, 109 violations were filed with the National Police, resulting in 22 charges and 13 fines; 31 other cases resulted in a warning, with the person either removing the face covering or leaving the public space. Eight other inquiries were dismissed because the violation was in connection with a demonstration. Media reports stated the first fine involved a woman who wore a *niqab* in a shopping complex. She received a 1,000 kroner (\$150) fine, and authorities asked her to remove the veil or leave the public space; she chose to leave. The Muslim community reported one family emigrated because of the law.



## DENMARK

According to the a November 15 executive order from the minister of church affairs, the religious community law that entered into force in January incentivized individual congregations within a religious community to formally register with the government in order to receive tax benefits. Some religious groups also anticipated that under the new law, individuals would be able to make tax-deductible donations to specific congregations rather than to the broader religious community to which the congregation belonged. As such, the total number of registered religious communities and congregations was expected to increase.

In June parliament debated a citizen-driven petition to ban circumcision of individuals younger than 18. Although the petition proposed banning circumcision of minors of both sexes, the law already prohibited female circumcision. The petition acquired the necessary signatures pursuant to a new law requiring petitions with more than 50,000 signatures to be debated in parliament. According to a January poll by research firm Megafon, 83 percent of persons expressed public support for the ban. Advocates of the ban led by NGO INTACT Denmark stressed their concern for the rights of children, but Muslim and Jewish communities opposed it and formed an interreligious working group to lobby the government against it. The debate on banning circumcision also played out on social media. For example, individuals posted anti-Semitic comments – such as “bloody child abuse is part of Jewish rituals” – on INTACT Denmark’s Facebook page. On July 11, Rabbi Melchior of the Jewish Society said, “The opponents of circumcision are not anti-Semites, but if they succeed in convincing the politicians into banning it, it will be an anti-Semitic act.” Finn Rudaizky, a former leader of the Jewish Society of Denmark, stated in June that, “In addition to children’s welfare activists, many others use the situation to show that they are against Jews, Muslims, and they can express anti-Semitism and xenophobia without admitting to it.”

In October Prime Minister Lars Lokke Rasmussen linked the country’s historical rescue of the Jews in 1943 to the debate on circumcision, vowing to protect the Jews once again. A majority of parliamentarians came out against the ban on its first reading in November, and at year’s end, the bill sat with the Health and Elderly Committee for further study before a final parliamentary vote scheduled for the spring of 2019.

In January the government announced a new action plan to eliminate “parallel societies” emerging from what it called “ghetto” communities. Part of the government’s definition of “ghetto” community was a non-Western majority population, which media widely interpreted to mean Muslims. Initiatives parliament enacted during the year included doubling of penalties for crimes

## DENMARK

8

committed in ghetto-designated communities and mandatory enrollment of children in day care or loss of child benefits. The Muslim community expressed concerns about the compulsory day care, which had a component of 25 hours per week of instruction, including religious teaching about Christmas and Easter.

In February Minister of Immigration and Integration Inger Stojberg wrote an article titled “The Sad Truth about Islam” for the *BT* newspaper and also posted on social media. Stojberg stated Danes had “lost” and “become scared by a religion [Islam] whose fanatics have threatened us to silence.” She said, “[I]t is primarily the followers of the so-called religion of peace, Islam, which actually engages [sic] with weapons, violence, and terror.” Citing the play *The Book of Mormon*, which had recently opened in Copenhagen, in the article, Stojberg said performing a similar play in the country about Islam was “unthinkable.” Stojberg has had round-the-clock police protection since 2015 due to numerous threats against her.

In May Stojberg called for Muslims fasting during Ramadan to take time off from work because she believed they were unable to perform their jobs safely. Colleagues from her own Liberal (Venstre) Party called for Stojberg to provide evidence to support her statement; she did not respond.

On December 20, parliament enacted into law a proposal introduced by the Conservative and Danish People’s Parties requiring persons obtaining Danish citizenship to shake hands during naturalization ceremonies. Critics said the law, scheduled to take effect on January 1, 2019, targeted Muslims, who declined on religious grounds to shake hands with members of the opposite sex. Media reported some of the mayors who conducted naturalization ceremonies objected to the law, which they called awkward and irrelevant to an applicant’s qualifications. Mayor of Sonderborg Erik Lauritzen announced he would overlook the handshake requirement if applicants showed respect for authorities another way; Mayor of Aabenraa Thomas Andresen stated he would not feel comfortable reporting a noncompliant applicant and urged the national government to administer the ceremony rather than the municipality. Imam Falah Malik from Nusrat Djahan Mosque called on applicants to show respect another way but, if a handshake was required between members of the opposite sex, to skip the ceremony. Parliamentarian and spokesperson on immigration for the Danish People’s Party Henriksen said of the law, “If one can’t do something that simple and straightforward [shake hands], there’s no reason to become a Danish citizen.”

In September TV2 Ostjylland reported the municipality of Horsens would offer citizens a chance to specifically opt out of halal or kosher meat at municipal

## DENMARK

institutions starting in January 2019. Horsens city councilor from the Danish People's Party Michael Nedersoe said, "This is an offer for those people who don't want a Muslim prayer over their food or think halal slaughter is on the edge of animal abuse." The Danish People's Party had called on municipal authorities to try to ban halal meat from municipal institutions during local elections in November 2017. Henriksen, the party's immigration spokesperson, said at the time, "It's wrong when the food in public institutions is blessed by an imam." Opponents in Horsens to the originally proposed ban on halal meat, such as Horsens city councilor Saliem Bader from the Social Democratic Party, stated the new proposal did not ban halal meat but rather offered people a chance to opt out of eating it.

The government continued to provide armed security, consisting of police and military, for Jewish sites it considered to be at high risk of terrorist attack, including Copenhagen's synagogue and community center and schools. Officials from the Jewish Society reported continued good relations with police and the ability to communicate their concerns to authorities, including the minister of justice.

### **Section III. Status of Societal Respect for Religious Freedom**

There were reports of religiously motivated incidents against Muslims, Jews, and members of other religious groups. Jewish community leaders from the Jewish Society and B'nai B'rith stated anti-Semitic behavior emanated from Muslims rather than far-right or far-left ideologues. Both Jewish and Muslim community leaders said most incidents were not reported because of a widespread belief police would not follow up or prosecute perpetrators.

According to police statistics for 2017, the most recent year for which data were available, there were 67 religiously motivated hate crimes against Muslims, 38 against Jews, and 37 against other religions. The total of 142 crimes was 61 percent higher than the 88 reported in the previous year. Forty-two crimes, typically vandalism, occurred at gravesites or religious institutions; 43 in public settings such as supermarkets, parks, or buses; 31 on the internet; 21, typically involving graffiti, at private residences; and five in the workplace or schools.

Representatives of Copenhagen's Jewish Society separately reported 30 anti-Semitic acts against Copenhagen's Jewish community, its community center, or synagogue in 2017. The acts included two cases of aggravated and physical

## DENMARK

harassment, three cases of threats or intimidation, 24 cases of anti-Semitic slurs or language, and one uncategorized case.

In July the Copenhagen District Court charged Imam Mundhir Abdallah from the Masjid al-Faruq Mosque under the law against hate speech in religious preaching for posting a YouTube video in 2017 calling on Muslims to kill Jews. Omar El-Hussein, who committed a terrorist attack at the Jewish synagogue in Copenhagen in 2015, had attended the same mosque the day before going on his shooting spree. At year's end, the case was pending trial.

In August a woman in the city of Odense prevented a Muslim woman from taking her parking space. A video recording showed the woman stating she would not give up her parking spot because the other woman wore a headscarf. The incident received prominent national news coverage.

Among the incidents against Muslims police reported in 2017 was one where three men beat up a man in a parking lot after asking if he was Muslim. In another case, a man threatened a Muslim woman with his dog and said, "You're going to die... I don't like Muslims...you are going to hell."

In October 2017, a man posted threats of violence against Muslims as part of a self-described "poem as cultural input" on his Facebook page that authorities determined to be "macabre and threatening words." In October the Aalborg District Court convicted the man of hate speech and fined him 4,000 kroner (\$610).

In December the European Union's Agency for Fundamental Rights (EU-FRA) released its second survey of Jewish experiences and perceptions of anti-Semitism. EU-FRA targeted Jewish populations through community organizations, Jewish media, and social networks; 592 individuals identifying themselves as Jewish residents of Denmark responded to the online survey. One-quarter said they had witnessed other Jews being physically attacked, insulted, or harassed in the previous 12 months, and 29 percent reported being harassed over the same period. Twenty-four percent of respondents said they had felt discriminated against because of their religion or belief; 85 percent thought anti-Semitism had increased over the previous five years.

Members of both the Jewish and Muslim communities spoke highly of each other's efforts in forming an interreligious working group to lobby government leaders against the proposed ban on circumcision.

## DENMARK

11

A 2017 Pew Research Center poll found 20 percent of persons agreed that government policies should support religious values and beliefs in the country; 43 percent agreed with the statement that Islam was fundamentally incompatible with the country's culture and values.

Nye Borgerlige, a political party established in 2015 and holding a single municipal political office in the country, described Islam as incompatible with Danish values. The party, which said it would contest national elections in 2019, called on the state not to grant recognition to Muslim communities or award grants to Muslim schools and to refrain from selling public land on which to build mosques. The party also advocated a ban on headscarves in public schools and for public officeholders. In June Nye Borgerlige leader Pernille Vermund cited Mogens Glistrup, founder of the Progress Party, which was widely described as anti-Muslim, as her party's inspiration.

#### Section IV. U.S. Government Policy and Engagement

The Ambassador and other embassy officials met with foreign ministry and other government officials, including cabinet members, to raise Jewish and Muslim concerns over the ban on masks and face coverings, including burqas and *niqabs*, and the proposed ban on circumcision of minors.

Embassy officials met with various religious leaders from the Muslim, Jewish, and Christian communities throughout the year. In January the U.S. Department of State's Special Advisor for Religious Minorities in the Near East and South/Central Asia met with government officials and religious community leaders on ways to combat anti-Semitic and anti-Muslim sentiment.

In February the Ambassador met with Jewish community leaders from the Jewish Society to discuss the community's concern regarding the proposed ban on circumcision. In March embassy officials met with the Muslim Council, an umbrella organization of Muslim associations to discuss circumcision, the then-proposed ban on masks and face coverings, and its general views regarding religious freedom and tolerance in the country. The Ambassador also met with the bishop of the ELC to reaffirm U.S. government commitment to religious freedom and tolerance.

In February and March embassy officials met with representatives from the Buddhist, humanist, and atheist communities to discuss concerns regarding registration as religious organizations and their access to politicians. In October

embassy representatives raised concerns about the pending circumcision ban with members of parliament's Ecclesiastical Affairs Committee.

In October the Ambassador gave the keynote speech for Jewish organization B'nai B'rith, emphasizing the strong U.S. government commitment to religious freedom. Her remarks were widely shared among the organization's European branches. The embassy amplified the Ambassador's engagements with religious community officials throughout the year in embassy social media postings and on Facebook and Twitter.



## Copenhagen Declaration

*Embargo until adopted at the Conference*

The High Level Conference meeting in Copenhagen on 12 and 13 April 2018 at the initiative of the Danish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe ("the Conference") declares as follows:

1. The States Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") reaffirm their deep and abiding commitment to the Convention, and to the fulfilment of their obligation under the Convention to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention. They also reaffirm their strong attachment to the right of individual application to the European Court of Human Rights ("the Court") as a cornerstone of the system for protecting the rights and freedoms set forth in the Convention.
2. The Convention system has made an extraordinary contribution to the protection and promotion of human rights and the rule of law in Europe since its establishment and today it plays a central role in maintaining democratic security and improving good governance across the Continent.
3. The reform process, initiated in Interlaken in 2010 and continued through further High Level Conferences in Izmir, Brighton and Brussels, has provided an important opportunity to set the future direction of the Convention system and ensure its viability. The States Parties have underlined the need to secure an effective, focused and balanced Convention system, where they effectively implement the Convention at national level, and where the Court can focus its efforts on identifying serious or widespread violations, systemic and structural problems, and important questions of interpretation and application of the Convention.
4. The reform process has been a positive exercise that has led to significant developments in the Convention system. Important results have been achieved, in particular by addressing the need for more effective national implementation, improving the efficiency of the Court and strengthening subsidiarity. Nonetheless, the Convention system still faces challenges. The States Parties remain committed to reviewing the effectiveness of the Convention system and taking all necessary steps to ensure its effective functioning, including by ensuring adequate funding.
5. It has been agreed that, before the end of 2019, the Committee of Ministers should decide whether the measures adopted so far are sufficient to assure the sustainable functioning of the control mechanism of the Convention or whether more profound changes are necessary. Approaching this deadline, it is necessary to take stock of the reform process with the goal of addressing current and future challenges.

### **Shared responsibility – ensuring a proper balance and enhanced protection**

6. Throughout the reform process, the term shared responsibility has been used to describe the link between the role of the Court and the States Parties. This is vital to the proper functioning of the Convention system and, as the ultimate goal, the more effective protection of human rights in Europe.
7. In the Brighton Declaration, it was decided to add a recital to the Preamble of the Convention affirming that the States Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in the Convention and the Protocols thereto, and that in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the Court. In the Brussels Declaration, the importance of effective national implementation and execution of judgments was given further emphasis.

## BILAG 14

### *Embargo until adopted at the Conference*

8. Focusing on the importance of Convention standards being effectively protected at national level reflects the development of the Convention system. The Convention today is incorporated, and to a large extent, embedded into the domestic legal order of the States Parties, and the Court has provided a body of case law interpreting most Convention rights. This enables the States Parties to play their Convention role of ensuring the protection of human rights to the full.

The Conference therefore:

9. Recalls the concept of shared responsibility, which aims at achieving a balance between the national and European levels of the Convention system, and an improved protection of rights, with better prevention and effective remedies available at national level.
10. Reiterates that strengthening the principle of subsidiarity is not intended to limit or weaken human rights protection, but to underline the responsibility of national authorities to guarantee the rights and freedoms set out in the Convention. Notes, in this regard, that the most effective means of dealing with human rights violations is at the national level, and that encouraging rights-holders and decision-makers at national level to take the lead in upholding Convention standards will increase ownership of and support for human rights.
11. Strongly encourages, without any further delay, the ratification of Protocol No. 15 to the Convention by those States which have not done so.

### **Effective national implementation – the responsibility of States**

12. Ineffective national implementation of the Convention, in particular in relation to serious systemic and structural human rights problems, remains the principal challenge confronting the Convention system. The overall human rights situation in Europe depends on States' actions and the respect they show for Convention requirements.
13. A central element of the principle of subsidiarity, under which national authorities are the first guarantors of the Convention, is the right to an effective remedy under Article 13 of the Convention.
14. Effective national implementation requires the engagement of and interaction between a wide range of actors to ensure that legislation, and other measures and their application in practice comply fully with the Convention. These include, in particular, members of government, public officials, parliamentarians, judges and prosecutors, as well as national human rights institutions, civil society, universities, training institutions and representatives of the legal professions.

The Conference therefore:

15. Affirms the strong commitment of the States Parties to fulfil their responsibility to implement and enforce the Convention at national level.
16. Calls upon the States Parties to continue strengthening the implementation of the Convention at the national level in accordance with previous declarations, especially the Brussels Declaration on "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility" and the report of the Committee of Ministers' Steering Committee for Human Rights on the longer-term future of the Convention system; in particular by:
  - a) creating and improving effective domestic remedies, whether of a specific or general nature, for alleged violations of the rights and freedoms under the Convention, especially in situations of serious systemic or structural problems;
  - b) ensuring, with appropriate involvement of national parliaments, that policies and legislation comply fully with the Convention, including by checking, in a systematic manner and at an early stage of the process, the compatibility of draft legislation and administrative practice in the light of the Court's jurisprudence;



## BILAG 14

### *Embargo until adopted at the Conference*

- c) giving high priority to professional training, notably of judges, prosecutors and other public officials, and to awareness-raising activities concerning the Convention and the Court's case law, in order to develop the knowledge and expertise of national authorities and courts with regard to the application of the Convention at the national level; and;
  - d) promoting translation of the Court's case law and legal materials into relevant languages, which contributes to a broader understanding of Convention principles and standards.
17. Notes the positive effects of the pilot judgment procedure as a tool for improving national implementation of the Convention by tackling systemic or structural human rights problems.
18. Reiterates the significant role that national human rights structures and stakeholders play in the implementation of the Convention, and calls upon the States Parties, if they have not already done so, to consider the establishment of an independent national human rights institution in accordance with the Paris Principles.

### **Execution of judgments – a key obligation**

19. The States Parties have undertaken to abide by the final judgments of the Court in any case to which they are a party. Through its supervision, the Committee of Ministers ensures that proper effect is given to the judgments of the Court, including by the implementation of general measures to resolve wider systemic issues.
20. A strong political commitment by the States Parties to execute judgments is of vital importance. The failure to execute judgments in a timely manner can negatively affect the applicant(s), create additional workload for the Court and the Committee of Ministers, and undermine the authority and credibility of the Convention system. Such failures must be confronted in an open and determined manner.

The Conference therefore:

21. Reiterates the States Parties' strong commitment to the full, effective and prompt execution of judgments.
22. Reaffirms the Brussels Declaration as an important instrument dealing with the issue of execution of judgments and endorses the recommendations contained therein.
23. Calls on the States Parties to take further measures when necessary to strengthen the capacity for effective and rapid execution of judgments at the national level, including through the use of inter-State co-operation.
24. Strongly encourages the Committee of Ministers to continue to use all the tools at its disposal when performing the important task of supervising the execution of judgments, including the procedures under Article 46 (3) and (4) of the Convention keeping in mind that it was foreseen that they would be used sparingly and in exceptional circumstances respectively.
25. Encourages the Committee of Ministers to consider the need to further strengthen the capacity for offering rapid and flexible technical assistance to States Parties facing the challenge of implementing Court judgments, in particular pilot judgments.

### **European supervision – the role of the Court**

26. The Court provides a safeguard for violations that have not been remedied at national level and authoritatively interprets the Convention in accordance with relevant norms and principles of public international law, and, in particular, in the light of the Vienna Convention on the Law of Treaties, giving appropriate consideration to present-day conditions.

## BILAG I 4

### *Embargo until adopted at the Conference*

27. The quality and in particular the clarity and consistency of the Court's judgments are important for the authority and effectiveness of the Convention system. They provide a framework for national authorities to effectively apply and enforce Convention standards at domestic level.
28. The principle of subsidiarity, which continues to develop and evolve in the Court's jurisprudence, guides the way in which the Court conducts its review.
  - a) The Court, acting as a safeguard for individuals whose rights and freedoms are not secured at the national level, may deal with a case only after all domestic remedies have been exhausted. It does not act as a court of fourth instance.
  - b) The jurisprudence of the Court makes clear that States Parties enjoy a margin of appreciation in how they apply and implement the Convention, depending on the circumstances of the case and the rights and freedoms engaged. This reflects that the Convention system is subsidiary to the safeguarding of human rights at national level and that national authorities are in principle better placed than an international court to evaluate local needs and conditions.
  - c) The Court's jurisprudence on the margin of appreciation recognises that in applying certain Convention provisions, such as Articles 8-11, there may be a range of different but legitimate solutions which could each be compatible with the Convention depending on the context. This may be relevant when assessing the proportionality of measures restricting the exercise of rights or freedoms under the Convention. Where a balancing exercise has been undertaken at the national level in conformity with the criteria laid down in the Court's jurisprudence, the Court has generally indicated that it will not substitute its own assessment for that of the domestic courts, unless there are strong reasons for doing so.
  - d) The margin of appreciation goes hand in hand with supervision under the Convention system, and the decision as to whether there has been a violation of the Convention ultimately rests with the Court.

The Conference therefore:

29. Welcomes efforts taken by the Court to enhance the clarity and consistency of its judgments.
30. Appreciates the Court's efforts to ensure that the interpretation of the Convention proceeds in a careful and balanced manner.
31. Welcomes the further development of the principle of subsidiarity and the doctrine of the margin of appreciation by the Court in its jurisprudence.
32. Welcomes the Court's continued strict and consistent application of the criteria concerning admissibility and jurisdiction, including by requiring applicants to be more diligent in raising their Convention complaints domestically, and making full use of the opportunity to declare applications inadmissible where applicants have not suffered a significant disadvantage.

### **Interaction between the national and European level – the need for dialogue**

33. For a system of shared responsibility to be effective, there must be good interaction between the national and European level. This implies, in keeping with the independence of the Court and the binding nature of its judgments, a constructive and continuous dialogue between the States Parties and the Court on their respective roles in the implementation and development of the Convention system, including the Court's development of the rights and obligations set out in the Convention. Civil society should be involved in this dialogue. Such interaction may anchor the development of human rights more solidly in European democracies.
34. An important way for the States Parties to engage in a dialogue with the Court is through third-party interventions. Encouraging the States Parties, as well as other stakeholders, to participate in relevant proceedings before the Court, stating their views and positions, can provide a means for strengthening the authority and effectiveness of the Convention system.

## BILAG 14

*Embargo until adopted at the Conference*

35. By determining serious questions affecting the interpretation of the Convention and serious issues of general importance, the Grand Chamber plays a central role in ensuring transparency and facilitating dialogue on the development of the case law.

The Conference therefore:

36. Underlines the need for dialogue, at both judicial and political levels, as a means of ensuring a stronger interaction between the national and European levels of the system.
37. Welcomes:
- a) the future coming into effect of Protocol No. 16 to the Convention;
  - b) the Court's creation of the Superior Courts Network to ensure the exchange of information on Convention case law and encourages its further development;
  - c) an ongoing constructive dialogue between the Government Agents and the Registry of the Court ensuring proper consultations on new procedures and working methods; and
  - d) the use of thematic discussions in the Committee of Ministers on major issues relating to the execution of judgments.
38. Invites the Court to adapt its procedures to make it possible for other States Parties to indicate their support for the referral of a Chamber case to the Grand Chamber when relevant. Expressing such support may be useful to draw the attention of the Court to the existence of a serious issue of general importance within the meaning of Article 43 (2) of the Convention.
39. Encourages the Court to support increased third-party interventions, in particular in cases before the Grand Chamber, by:
- a) appropriately giving notice in a timely manner of upcoming cases that could raise questions of principle; and
  - b) ensuring that questions to the parties are made available at an early stage and formulated in a manner that sets out the issues of the case in a clear and focused way.
40. Encourages the States Parties to increase coordination and co-operation on third-party interventions, including by building the necessary capacity to do so and by communicating more systematically through the Government Agents Network on cases of potential interest for other States Parties.
41. Appreciates the Danish Chairmanship's invitation to organise and host, before the end of 2018, an informal meeting of the States Parties and other stakeholders, as a follow up to the 2017 High-Level Expert Conference in Kokkedal, where general developments in the jurisprudence of the Court can be discussed, with respect for the independence of the Court and the binding character of its judgments.

### **The caseload challenge – the need for further action**

42. Improving the Convention system's ability to deal with the increasing number of applications has been a principal aim of the current reform process from the very beginning.
43. When the Interlaken process was initiated, the number of applications pending before the Court amounted to more than 140,000. Since then, the Court has managed to reduce this number considerably despite a continuous high number of new applications. This development testifies to the high ability of the Court to reform and streamline its working methods.

## BILAG 14

### *Embargo until adopted at the Conference*

44. Despite notable results, the Court's caseload still gives reason for serious concern. A core challenge lies in bringing down the large backlog of Chamber cases. Having regard to the Court's current annual output in respect of such cases, this may take a number of years.
45. The challenges posed to the Convention system by situations of conflict and crisis in Europe must also be acknowledged. In this regard, it is the Court's present practice, where an inter-State case is pending, that individual applications raising the same issues or deriving from the same underlying circumstances are, in principle and in so far as practicable, not decided before the overarching issues stemming from the inter-State proceedings have been determined in the inter-State case.
46. The entry into force of Protocol No. 16 is likely to add further to the Court's workload in the short to medium term but should ultimately reduce it in the longer term perspective.

The Conference therefore:

47. Welcomes the efforts of the Court to bring down the backlog, including by continuously reviewing and developing its working methods.
48. Recalls that the right of individual application remains a cornerstone of the Convention system. Any future reforms and measures should be guided by the need to enhance further the ability of the Convention system to address Convention violations promptly and effectively.
49. Expresses serious concern about the large number of applications still pending before the Court. Notes that further steps will need to be taken over the coming years in order to further enhance the ability of the Court to manage its caseload. This will require a combined effort of all actors involved: the States Parties in reducing the influx of cases by effectively implementing the Convention and executing the Court's judgments; the Court in processing applications; and the Committee of Ministers in supervising the execution of judgments.
50. Notes the approach taken by the Court in seeking to focus judicial resources on the cases raising the most important issues and having the most impact as regards identifying dysfunction in national human rights protection. Encourages the Court, in co-operation and dialogue with the States Parties, to continue to explore all avenues to manage its caseload, following a clear policy of priority, including through procedures and techniques aimed at processing and adjudicating the more straightforward applications under a simplified procedure, while duly respecting the rights of all parties to the proceedings.
51. Calls upon the Committee of Ministers to assist the States Parties in solving systemic and structural problems at national level and to consider the most effective means to address the challenge of a massive influx of repetitive applications arising from the non-execution of pilot judgments, which can place a significant burden on the Court without necessarily helping to resolve the underlying issue.
52. Acknowledges the importance of retaining a sufficient budget for the Court, as well as the Department for the Execution of Judgments, to solve present and future challenges.
53. Calls upon the States Parties to support temporary secondments of judges, prosecutors and other highly qualified legal experts to the Court and to consider making voluntary contributions to the Human Rights Trust Fund and to the Court's special account.
54. Invites the Committee of Ministers, in consultation with the Court, and other stakeholders, to finalise its analysis, as envisaged in the Brighton Declaration, before the end of 2019, of the prospects of obtaining a balanced case-load, *inter alia*, by:
  - a) conducting a comprehensive analysis of the Court's backlog, identifying and examining the causes of the influx of cases from the States Parties so that the most appropriate solutions may be found at the level of the Court and the States Parties;
  - b) exploring how to facilitate the prompt and effective handling of cases, particularly repetitive cases, that the parties are open to settle through a friendly settlement or a unilateral declaration; and

## BILAG 14

*Embargo until adopted at the Conference*

- c) exploring ways to handle more effectively cases related to inter-State disputes, as well as individual applications arising out of situations of inter-State conflict, without thereby limiting the jurisdiction of the Court, taking into consideration the specific features of these categories of cases *inter alia* regarding the establishment of facts.

### **The selection and election of judges – the importance of co-operation**

55. A central challenge for ensuring the long-term effectiveness of the Convention system is to ensure that the judges of the Court enjoy the highest authority in national and international law.
56. As part of the current reform process, the Committee of Ministers has addressed this challenge, *inter alia*, by the creation of the Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the Court ('the Panel') and by the adoption of guidelines on the selection of candidates. The Parliamentary Assembly has also taken important steps to address the challenge, most notably by the establishment of the Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights.
57. As concluded by the Steering Committee for Human Rights in its 2017 report, addressing the entire process of selection and election of judges, although progress has been made, there is still room for improvement in several areas.

The Conference therefore:

58. Welcomes the advances already made towards ensuring that the judges of the Court enjoy the highest authority in national and international law.
59. Calls on the States Parties to ensure that candidates included on the lists of three candidates for election as judge to the Court all are of the highest quality fulfilling the criteria set out in Article 21 of the Convention. In particular, the national selection procedures should be in line with the recommendations set out by the Committee of Ministers in the above-mentioned guidelines on the selection of candidates.
60. Calls on the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly to work together, in a full and open spirit of co-operation in the interests of the effectiveness and credibility of the Convention system, to consider the whole process by which judges are selected and elected to the Court with a view to ensuring that the process is fair, transparent and efficient, and that the most qualified and competent candidates are elected. The 2017 report of the Steering Committee for Human Rights should serve as a source of reference for this exercise.
61. Underlines the importance of the States Parties consulting the Panel within the agreed three-month time-limit before presenting to the Parliamentary Assembly lists of three candidates for election as judge to the Court, promptly responding to requests for information from the Panel, and fully considering and responding to the opinion of the Panel; and in particular:
  - a) calls on the States Parties not to forward lists of candidates to the Parliamentary Assembly where the Panel has not yet expressed a view, and if the Panel has expressed a negative opinion in relation to one or more of the candidates, to give this appropriate weight; and
  - b) encourages the Parliamentary Assembly to refuse to consider lists of candidates unless the Panel has had the full opportunity to express its view, and to fully consider the opinions expressed by the Panel.
62. Encourages the Parliamentary Assembly to take into account the suggestions made in the 2017 report from the Steering Committee for Human Rights when amending the Assembly's Rules of Procedure.

## BILAG I 4

*Embargo until adopted at the Conference*

### **Accession by the European Union**

63. The States Parties reaffirm the importance of the accession of the European Union to the Convention as a way to improve the coherence of human rights protection in Europe, and call upon the European Union institutions to take the necessary steps to allow the process foreseen by Article 6 § 2 of the Treaty of the European Union to be completed as soon as possible. In this connection, they welcome the regular contacts between the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union and, as appropriate, the increasing convergence of interpretation by the two courts with regard to human rights in Europe.

### **Further measures**

64. This Declaration addresses the present challenges facing the Convention system. As the current reform has shown, it will require a continued and focused effort by the States Parties, the Court, the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly and the Secretary General to secure the future effectiveness of the European human rights system, building on the results achieved and meeting new challenges as they arise.
65. Protocols Nos. 15 and 16 can both be expected to have important and significant effects on the Convention system, and point to a clear direction for its future. Their effects will, however, be seen only in the longer term.

The Conference therefore:

66. Calls on the Committee of Ministers, as a follow-up to the 2019 deadline and without prejudice to the priorities of upcoming Chairmanships of the Committee of Ministers, to prepare a timetable for the preparation and implementation of any further changes required, including an examination of the effect of Protocols Nos. 15 and 16.

### **General and final provisions**

67. The Conference:
- a) Invites the Danish Chairmanship to transmit the present Declaration to the Committee of Ministers;
  - b) Invites the States Parties, the Court, the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly and the Secretary General of the Council of Europe to give full effect to this Declaration, and follow up as appropriate on measures they have taken; and
  - c) Invites the future Chairmanships of the Committee of Ministers to ensure the future impetus of the reform process and the implementation of the Convention.