

Kirkeministeriet
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K
Danmark

km@km.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE +45 32698860

LOHO@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/02082-4

HØRINGSSVAR TIL UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM ÆGTESKABS INDGÅELSE OG OPLØSNING

19. AUGUST 2016

Institut for Menneskerettigheder er blevet opmærksom på en høring på høringsportalen fra Kirkeministeriet om udkast til forslag til lov om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning.

Udkastet er en udmøntning af den politiske aftale indgået mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti den 31. maj 2016 om initiativer rettet mod religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser.

Instituttet har en række bemærkninger og anbefalinger til udkastet.

RESUMÉ

Med udkastet foreslås det, 1) at det ulovbestemte værdighedskrav (decorumkrav) for embedsindehavere med vielsesbemyndigelse lovfæstes, 2) at tildeling af vielsesbemyndigelse betinges af, at der gennemføres et obligatorisk kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre samt 3) at der ved afslutningen af kurset afgives 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.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet afventer afslutningen af Trossamfundsudvalgets arbejde før der foreslås en lovændring.

Såfremt ministeriet ønsker at gå videre med den foreslåede lovændring, har instituttet følgende bemærkninger:

For det *første* finder instituttet det beklageligt, at Kirkeministeriet ikke har foretaget en vurdering af udkastet et i lyset af grundloven og

Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

- Instituttet anbefaler, at Kirkeministeriet foretager en vurdering af udkastet i lyset af grundloven og Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

For det *andet* anfører Kirkeministeriet i bemærkningerne, at der med udkastet skabes en parallelitet til de krav, der i dag gælder for folkekirkens præster.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet redegør for, hvorledes der skabes parallelitet med folkekirkens præster ved det påtænkte kursus og løfteerklæringen.

For det *tredje* finder instituttet, at den påtænkte løfteerklæring er uklar i såvel rækkevidde som retsvirkning. Instituttet finder en vis risiko for, at en løfteerklæring, som tiltænkt i bemærkningerne, der regulerer forkyndelsens indhold, udgør en begrænsning i religionsfriheden, der ikke kan anses for saglig eller proportional.

- Instituttet anbefaler, såfremt ministeriet ønsker at udforme en løfteerklæring, der forpligter præster mv. i deres forkyndelse, at ministeriet tager udtrykkelig stilling til den menneskeretlige vurdering heraf, herunder navnlig i lyset af retten til religionsfrihed og diskriminationsforbuddet.
- Instituttet anbefaler, at ministeriet præciserer i den påtænkte løfteerklæring, at den vedrører den borgerlige side af de religiøse handlinger. Instituttet anbefaler således, at man benytter den ordlyd, som allerede benyttes i forhold til de anerkendte trossamfund.

MENNESKERETTEN

Religionsfriheden

Grundlovens § 67 beskytter religionsfriheden. Det centrale i bestemmelsen er beskyttelsen af "gudsdyrkelsen", herunder gudstjenester, religiøs forkyndelse, undervisning, bøn, dåb m.v. Religionsfriheden efter grundlovens § 67 er imidlertid ikke absolut, idet lovgivningsmagten kan begrænse friheden, hvis gudsdyrkelsen strider mod sædeligheden eller den offentlige orden. Denne begrænsning skal være proportional.

Af grundlovens § 69 følger det, at trossamfund uden for folkekirken skal etableres ved lov. Bestemmelsen skal læses i lyset af religionsfriheden

og giver trossamfundene adgang til rettigheder og pligter i forhold til staten.¹

Det følger af den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 9, at enhver har ret til at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke. Beskyttelsen omfatter, at man som udgangspunkt har ret til at forkynde og følge normer, der afviger fra gældende ret eller samfundsnormer.

Der kan gøres indgreb i rettigheden til religionsfrihed men det forudsætter, at indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet at beskytte den offentlige orden og andres rettigheder og friheder. Dette indebærer blandt andet, at indgreb skal være proportionale. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har afsagt en række domme, der afgrænser artikel 9's anvendelsesområde.

Religionsfriheden er ligeledes beskyttet i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (Chartret) artikel 10 og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) artikel 18.

Forbud mod diskrimination på grund af religion

Af grundlovens § 70 fremgår, at ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning kan berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt. Forbuddet mod forskelsbehandling er ikke absolut, og det antages, at lovgivningsmagten har adgang til at gennemføre sagligt begrundet forskelsbehandling.²

Af grundlovens § 4 fremgår, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten. Heraf følger en grundlovsmæssig særstilling for folkekirken i Danmark. Der er med andre ord religionsfrihed, men ikke religionslighed.

Af EMRK artikel 14 om diskriminationsforbuddet sammenholdt med artikel 9 om religionsfriheden følger, at staten som udgangspunkt ikke må favorisere én religion frem for en anden, heller ikke når der er tale om flertalsreligionen. Forskelsbehandlingen er imidlertid ikke diskriminerende, hvis den har et sagligt formål, og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål. Det påhviler staten at påvise, at forskelsbehandlingen er velbegrundet, og det følger af praksis fra EMD, at staterne er overladt en vis skønsmargin med hensyn til begrundelse for forskelsbehandlingen. Det følger endvidere af praksis fra EMD, at

¹ Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 2015, side 413.

² Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 2015, side 415 ff.

det forhold, at der i en stat er en statsreligion ikke i sig selv er i strid med artikel 9 (eller 14) men, at der i disse tilfælde skal være sikkerhedsforanstaltninger, der sikrer individets religionsfrihed i tilstrækkelig grad.³

Diskriminationsforbuddet følger ligeledes af Chartrets artikel 21 og ICCPR artikel 26.

FN's Særlige Rapportør for Religionsfrihed aflagde officielt besøg i Danmark i perioden 14. – 22. marts 2016 med henblik på at undersøge religionsfriheden i Danmark. Den 22. marts fremlagde han sine foreløbige undersøgelser baseret på besøget.⁴ Han understregede behovet for, at regeringen spiller en førende rolle i at udvikle et inkluderende samfund, hvor både medlemmer af forskellige trossamfund og ateister på lige fod kan føle sig som en del af samfundet. Han pegede desuden på behovet for, at Danmark overvejer folkekirkens særstilling i det danske samfund, der kan skabe en fornemmelse af ulighed blandt ikke-troede og religiøse minoriteter. Endelig understregede han vigtigheden af at fortolke religionsfriheden, ikke kun i forhold til den danske grundlov men også i forhold til europæiske og internationale menneskerettighedsstandarder.⁵

GENERELLE BEMÆRKNINGER

Afvent Trossamfundsudvalgets arbejde

Udkastet til lovforslaget kommer på et tidspunkt, hvor det lovforberevende udvalg, Trossamfundsudvalget, nedsat af regeringen med virkning fra januar 2015, endnu ikke har afsluttet sit arbejde. Udvalget er blevet nedsat ud fra en erkendelse af, at der er behov for en lovgivning til udmøntning af grundlovens § 69 om trossamfundene uden for folkekirken.⁶ Der er således fra politisk side et ønske om at tilvejebringe en klar og sammenhængende regulering af trossamfund, der står uden for folkekirken.

³ Se således afgørelsen *Ásatrúarfélagid mod Island* (2012 pr. 27) med henvisning til kommissionsbeslutningen i *Darby mod Sverige* (1990 pr. 45).

⁴ Preliminary findings of Country Visit to Denmark by Heiner Bielefeldt Special Rapporteur on freedom of religion or belief. Tilgængeligt på <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18500&LangID=E>

⁵ Se nærmere Institut for Menneskerettigheders Statusrapport, delrapport om religion 2015-16 tilgængelig på http://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/status/2015-16/religion_delrapport_2016.pdf

⁶ Se således kommissoriet for Trossamfundsudvalget af 21. januar 2015.

Trossamfundsudvalget har i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende udkast afgivet en indstilling om vielsesbemyndigelse og tilbagekaldelse af vielsesbemyndigelse for embedsindehavere i trossamfund uden for folkekirken, hvori udvalget tilslutter sig, at det ulovbestemte værdighedskrav lovfæstes. Trossamfundsudvalget er så vidt ses ikke blevet hørt om øvrige dele af udkastet.

Instituttet finder, at den enkeltstående ændring af ægteskabsloven, som er tiltænkt med udkastet, risikerer at modvirke udvalgets arbejde med en sammenhængende og klar lovgivning.

Samtidig finder instituttet, at udkastet, der skal regulere det snævre formål at imødegå religiøse forkyndere, som søger at undergrave danske love og værdier og understøtter parallelle retsopfattelser, i den brede ægteskabslov, der omfatter alle trossamfund, kan sende et uheldigt, mistænkeliggørende signal til trossamfund uden for folkekirken.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet afventer afslutningen af Trossamfundsudvalgets arbejde før der foreslås en lovændring.

Såfremt ministeriet ønsker at gå videre med lovændringen har instituttet en række øvrige bemærkninger:

Behov for redegørelse for menneskeretlige forpligtelser

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005, at regeringen i lovforslag bør redegøre for overvejelser i forhold til grundloven og Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Dette er så meget desto vigtigere, når udkastet er udformet således, at ministeriet træffer skønsprægede afgørelser, der rejser spørgsmål i forhold til grundloven og konventionerne. Dette er tiltænkt nærværende udkast, hvor Kirkeministeriet skal træffe skønsprægede afgørelser om værdighedskravet (krav om, at der udvises en adfærd, der ikke gør den pågældende uegnet eller uværdig til at udøve offentlig myndighed). I disse tilfælde følger det af vejledningens afsnit 4.2.4, at der i udkastets bemærkninger skal indgå rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der har betydning for skønnet.

- Instituttet anbefaler, at Kirkeministeriet foretager en vurdering af udkastet i lyset af grundloven og Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Behov for redegørelse for parallelitet med krav til folkekirken

Kirkeministeriet anfører i bemærkningerne, at der med udkastet skabes en parallelitet til de krav, der i dag gælder for folkekirkens præster.

Det fremgår blandt andet i bemærkningerne, at der med det påtænkte kursus skabes parallelitet med undervisning på folkekirkens pastoralseminarier. Dette bliver imidlertid ikke nærmere beskrevet, og instituttet savner en beskrivelse af curriculum på pastoralseminarierne og en oplysning om, hvorvidt ministeriet har påbudt undervisning i de borgerlige konsekvenser af ægteskabet m.v. samt frihed og folkestyre på pastoralseminarierne.

Bemærkningerne kan desuden skabe tvivl om, i hvor høj grad der skabes parallelitet med præsterne i folkekirken ved den påtænkte løfteerklæring. Præster i folkekirken afgiver et præsteløfte fra 1870 uden selvstændigt retligt indhold. I den forbindelse bemærkes det, at det følger af § 5 i lov om ansættelse i stillinger i folkekirken, at præsteløftet skal afgives men ikke, at dets indhold har nogen juridisk betydning.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet redegør for, hvorledes der skabes parallelitet med folkekirkens præster ved det påtænkte kursus og løfteerklæringen.

LØFTEERKLÆRINGEN

Af udkastets forslag til § 16, stk. 6 følger, at den pågældende skal skrive under på en løfterklæring efter afslutningen af det obligatoriske kursus om i sit virke som forkynder at overholde dansk lovgivning. Manglende overholdelse af erklæringen kan efter omstændighederne føre til, at man mister sin vielsebemyndigelse.

Den præcise ordlyd af løfterklæringen fremgår ikke af udkastets lovtekst. Det fremgår imidlertid at løfteerklæringen vedrører den pågældendes virke som "forkynder". Det fremgår desuden af bemærkningerne, at den pågældende i sin forkyndelse skal "overholde ytrings- og religionsfrihed, ligestilling mellem kønnene og frihed til seksuel orientering, ikke-diskrimination og kvinderettigheder i sin forkyndelse".

Denne formulering kan skabe uklarhed omkring, hvad der reelt søges reguleret: adgangen til at vie i overensstemmelse med gældende dansk ret eller adgangen til at forkynde religiøse normer.

Som nævnt udmunder religionsfriheden sig i, at man som udgangspunkt har ret til at forkynde og følge normer, der afviger fra gældende ret eller samfundsnormer. For eksempel kan visse religiøse normer stride mod friheden til seksuel orientering eller kønnenes ligestilling. En begrænsning af denne frihed vil udgøre en krænkelse med mindre begrænsningen er foreskrevet ved lov og er nødvendig i et demokratisk samfund og varetager hensyn opregnet i de relevante bestemmelser.

Til illustration kan instituttet fremhæve, at erkendelsen af religionsfriheden blandt andet har ført til, at man har undtaget

præstestillinger i folkekirken og dertil svarende stillinger inden for trossamfund fra ligestillingslovens område.⁷

Instituttet har noteret, at ministeriet ikke har overvejet i bemærkningerne, om udformningen af løfteerklæringen rækker så vidt, at den reelt fører til en begrænsning af retten til at udøve sin religion, herunder retten til at forkynde religiøse normer og opfattelser, der afviger fra dansk lovgivning.

Såfremt det med forslaget påtænkes, at den pågældendes ret til forkyndelse af religiøse normer mv. skal begrænses, er det nødvendigt, at Kirkeministeriet foretager en udtrykkelig menneskeretlig vurdering af forholdet.

Instituttet vurderer, at der med en vidtrækkende løfteerklæring som tiltænkt i bemærkningerne kan være en vis risiko for, at udkastet vil udgøre en begrænsning i religionsfriheden, der ikke kan anses for saglig eller proportional jf. blandt andet grundlovens § 67, EMRK artikel 9, Chartrets artikel 10 og ICCPR artikel 18.

- Instituttet anbefaler, såfremt ministeriet ønsker at udforme en løfteerklæring, der forpligter præster mv. i deres forkyndelse, at ministeriet tager udtrykkelig stilling til den menneskeretlige vurdering heraf, herunder navnlig i lyset af retten til religionsfrihed og diskriminationsforbuddet.

Det er uklart, hvad formuleringen af løfterklæringen (der skal gælde for såvel *anerkendte* og *godkendte* trossamfund) skal være ved siden af den erklæring, der allerede i dag afgives af de *anerkendte* trossamfunds præster i forbindelse med vielsesbemyndigelse og som er citeret i bemærkningerne. Ifølge denne erklæring skal den pågældende overholde dansk lovgivning og hermed de regler og forskrifter, der vedrører den borgerlige side af de kirkelige handlinger.

- Instituttet anbefaler, at ministeriet præciserer i den påtænkte løfteerklæring, at den vedrører den borgerlige side af de religiøse handlinger. Instituttet anbefaler således, at man benytter den ordlyd, som allerede benyttes i forhold til de anerkendte trossamfund.

Instituttet anmoder om i fremtiden at blive hørt om lovforslag mv. fra Kirkeministeriet, der berører Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Der henvises til ministeriets dokument nr. 82381/16.

⁷ Bekendtgørelse nr. 350 af 10. juli 1978 om fravigelse af lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. for så vidt angår præstestillinger.

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR