

Undervisningsudvalget, Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K  
Danmark

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE 9132 5761  
LOHO@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/00851-2

28. APRIL 2017

## **HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL FOLKETINGSBESLUTNING OM FORBUD MOD BEDERUM PÅ OFFENTLIGE UDANNELSESINSTITUTIONER**

Folketingets Undervisningsudvalg har den 31. marts 2017 sendt beslutningsforslag om forbud mod bederum på alle offentlige uddannelsesinstitutioner i høring med henblik på, at relevante interessenter kan bidrage med viden om, hvordan et eventuelt forbud mod bederum vil påvirke deres arbejdshverdag samt hvilke muligheder og udfordringer, det kan give.

Instituttet har en række bemærkninger til udkastet.

### **SAMMENFATNING**

Et forbud mod bederum på offentlige uddannelsesinstitutioner udgør et indgreb i tros- og religionsfriheden og andre grundlæggende menneskerettigheder, der er beskyttet i henholdsvis Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Såfremt beslutningsforslaget vedtages, bør der i lovforslaget derfor foretages en grundig gennemgang af det foreslåede forbuds forenelighed med Grundloven og menneskerettighederne.

Udøvelse af tros- og religionsfrihed er ikke en absolut rettighed og kan derfor begrænses, såfremt visse kriterier opfyldes. Indgreb i rettigheden forudsætter, at indgrebet er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet at beskytte den offentlige orden eller andres rettigheder og friheder.

I Danmark har der historisk været en tradition for at give plads til religiøse udtryk i det offentlige rum, herunder også uddannelsesinstitutioner. I en dansk kontekst vil et forbud således ikke nødvendigvis kunne anses for nødvendigt af hensyn til at beskytte den offentlige orden eller andres rettigheder og friheder.

Instituttets hovedanbefalinger er,

- at ministeriet foretager en udførlig analyse af de menneskeretlige konsekvenser af forbuddet, herunder en grundig proportionalitetsafvejning i de tilfælde, hvor udkastet fører til et indgreb i den menneskeretlige beskyttelse,
- at Undervisningsministeriet, såfremt beslutningsforslaget vedtages, inddrager alle relevante interessenter i formuleringen af et lovforslag, herunder ledelse og medarbejdere på uddannelsesinstitutioner, brugere af bederum og andre studerende.
- at der iværksættes en kortlægning af danske uddannelsesinstitutioners praksis i forhold til bederum og andre former for religionsudøvelse

### **UDKASTETS FORMÅL**

Med udkastet ønsker forslagsstillerne at forbyde alle offentlige uddannelsesinstitutioner – fra folkeskolen til de videregående uddannelser – at give plads til at indrette bederum eller områder, som er tiltænkt udøvelse af religion, uanset hvad man kalder et sådant rum (f.eks. stillerum, refleksionsrum, meditationsrum, eller andagtsrum).

Forslagsstillerne begrundet forbuddet med, at "[r]eligion i Danmark er en privat sag, som vi ikke har tradition for at gøre offentlig, og slet ikke som en del af de offentlige uddannelsesinstitutioner. Ønsker man at bede, kan man gøre det for og med sig selv."

Endvidere er forslagsstillerne bekymrede for, "om offentlige uddannelsesinstitutioner understøtter social kontrol ved at indrette bederum. Der er ifølge forslagsstillerne eksempler på, at bederum på uddannelsesinstitutioner også giver en mulighed for at kontrollere, om en elev eller studerende benytter disse bederum, hvilket må betegnes som social kontrol."

## **GENERELLE BEMÆRKNINGER**

Institut for Menneskerettigheder skal generelt bemærke, at der i de senere år er blevet stillet en række forslag, der griber ind i tros- og religionsfriheden. Flere af disse forslag berører i praksis primært religiøse (særligt ikke-kristne) minoriteters tros- og religionsfrihed. Individuer tilhørende de berørte religiøse minoriteter samt de berørte trossamfund som kollektive enheder kan på grund af rækken af mulige indgreb opfatte deres individuelle og kollektive tros- og religionsfrihed som alvorligt indskrænket.

FN's Særlige Rapportør for Tros- og Religionsfrihed anbefaler i sin nylige rapport til Danmark<sup>1</sup>, at regeringen med henblik på at styrke tros- og religionsfrihed for religiøse minoriteter i Danmark arbejder for "en mere inkluderende forståelse af dansk identitet" og styrker "forståelsen mellem forskellige grupper i samfundet." For at virkeliggøre disse anbefalinger er det efter Institutets mening nødvendigt, at lovgiver søger løsninger, der ikke marginaliserer religiøse minoriteter. I sådanne bestræbelser er dialog med de relevante religiøse minoriteter af afgørende betydning, herunder i forbindelse med diskussionen eller forberedelsen af retlige eller øvrige initiativer. Desuden er det nødvendigt, at lovgiver nøje overvejer relevans, nødvendighed og aktualitet forud for retlig regulering fx i form af et forbud mod bederum på offentlige uddannelsesinstitutioner.

- Instituttet anbefaler derfor, at Undervisningsministeriet, såfremt beslutningsforslaget vedtages, inddrager alle relevante interessenter i formuleringen af et lovforslag, herunder ledelse og medarbejdere på uddannelsesinstitutioner, brugere af bederum og andre studerende.

Indledningsvis gengives en kort opregning af de relevante menneskerettigheder. Herefter redegøres for instituttets bemærkninger og anbefalinger.

## **DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Et eventuelt forbud mod bederum berører hovedsageligt tros- og religionsfriheden, som er beskyttet i henholdsvis Grundloven og i en

---

<sup>1</sup> Rapporten er tilgængelig her:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/442/36/PDF/G1644236.pdf?OpenElement>

række internationale konventioner og erklæringer, herunder især i EMRK artikel 9 (tros- og religionsfrihed). Herudover berører forbuddet ytrings- og forsamlingsfriheden samt diskriminationsforbuddet.

### **TROS- OG RELIGIONSFRIHED**

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 (dvs. den offentlige moral) eller den offentlige orden. Denne begrænsning skal være proportional.

Artikel 9, stk. 1, i EMRK beskytter ligeledes tros- og religionsfriheden. Bestemmelsen beskytter enhver persons ret til at tænke frit og enhvers ret til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne rettighed beskytter blandt andet friheden til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem blandt andet religiøs forkyndelse. Tros- og religionsfriheden i artikel 9 kan begrænses. Indgreb i rettigheden forudsætter imidlertid, at indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til blandt andet at beskytte den offentlige orden eller andres rettigheder og friheder, jf. bestemmelsens stk. 2. Dette indebærer blandt andet, at indgreb skal være proportionale. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har afsagt en række domme, der afgrænser artikel 9's anvendelsesområde.

EMD har ikke haft lejlighed til at tage stilling til, om et forbud mod bederum på offentlige uddannelsesinstitutioner er i strid med tros- og religionsfriheden. Instituttet bekendt er der heller ikke i andre europæiske lande vedtaget et sådant generelt forbud mod bederum på offentlige uddannelsesinstitutioner.

Domstolen har dog i en række domme taget stilling til studerendes ret til at bære religiøse symboler på offentlige skoler og uddannelsesinstitutioner. I Sahin-dommen<sup>2</sup> fandtes det ikke at udgøre en krænkelse af tros- og religionsfriheden, at en lægestuderende ikke måtte bære islamisk tørklæde på et tyrkisk universitet. Domstolen fremhævede, at forbuddet mod at bære religiøse symboler på universiteter var begrundet i principperne om sekularisering og

---

<sup>2</sup> Layla Sahin mod Tyrkiet, dom af 10.11.05

ligestilling. I Kervanci-dommen og Dorgu-dommen<sup>3</sup> fandtes det ikke at udgøre en krænkelse, at piger på 11 og 12 år var blevet bortvist fra en offentlig skole, fordi de ikke ville fjerne islamisk hovedtørklæde, når de havde idræt. De nationale regler byggede på et princip om verdslighed og skulle modvirke pression. Samme resultat nåede Domstolen til i Aktas-dommen og Singh m.fl.-dommen<sup>4</sup>.

#### **YTRINGS- OG FORSAMLINGSFRIHED**

Et forbud mod bederum på offentlige uddannelsesinstitutioner kan også udgøre et indgreb i ytrings- og forsamlingsfriheden. Ytrings- og forsamlingsfriheden er beskyttet i henholdsvis Grundlovens §§ 77 og 79 og EMRK artikel 10 og 11. Hvis myndighederne gør indgreb i en religiøs gruppes mulighed for at samles, og hovedformålet med at samles er religiøs tilbedelse, vil indgrebet rejse spørgsmål i forhold til såvel tros- og religions-, ytrings- og forsamlingsfriheden, men det vil være mest naturligt at vurdere det i forhold til tros- og religionsfriheden, da hovedformålet er religiøst.

#### **FORBUD MOD DISKRIMINATION**

I EMRK artikel 14 er det bestemt, at 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.

Diskriminationsforbuddet indebærer, at forskelsbehandling er ulovlig og udgør diskrimination, hvis den er usaglig eller uproportional. Omvendt er en forskelsbehandling lovlig, hvis den er saglig og proportional.

Også i dansk ret gælder der et forbud mod forskelsbehandling pga. religion på alle videregående uddannelser, der tager sigte på beskæftigelse, ligesom der gælder et forbud mod indirekte diskrimination pga. race/etnicitet på alle øvrige uddannelser.

Forskelsbehandlingslovens § 3 bestemmer således, at en arbejdsgiver ikke må forskelsbehandle ansatte for så vidt angår adgangen til erhvervsuddannelse, videregående erhvervsuddannelse mv. Der foreligger direkte eller indirekte forskelsbehandling, når en person pga. sin religion behandles ringere end andre ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

---

<sup>3</sup> Kervanci mod Frankrig og Dorgu mod Frankrig, domme af 04.12.08

<sup>4</sup> Klagesag 43563/08 Aktas mod Frankrig, afgørelse af 30.06.09 og klagesag 25463/08 Singh mod Frankrig, afgørelse af 30.06.09

Den etniske ligebehandlingslov forbyder endvidere direkte såvel som indirekte diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse inden for uddannelser, der ikke er omfattet af forskelsbehandlingsloven. Forskelsbehandling pga. religion kan udgøre indirekte forskelsbehandling pga. race/etnisk oprindelse, hvis forskelsbehandlingen stiller en eller flere etniske minoriteter ringere end andre i en sammenlignelig situation.

De danske domstole har ikke specifikt taget stilling til om forbud mod bederum kan udgøre ulovlig forskelsbehandling eller krænkelse af tros- og religionsfriheden. I en dom fra 2000<sup>5</sup> tog Højesteret stilling til, om bortvisning af en muslimsk elev, der havde overtrådt et forbud mod at bede på et bestemt sted på sit kursussted, var berettiget. Den muslimske elev havde, sammen med otte andre, dannet en gruppe, som alle deltog i bøn på et fælles gangareal. Efter der var opstået sammenstød mellem gruppen og en gruppe ikke-muslimske elever tilkendegav centrets ledelse, at de ikke måtte bede på fællesarealer, men at de gerne måtte bede visse andre steder i centret, og at en overtrædelse af forbuddet ville medføre bortvisning. Uanset dette foretog den muslimske elev bøn på gangarealet, hvorefter han blev bortvist. Højesteret fandt ikke, at bortvisningen var udtryk for diskrimination pga. af hans religiøse tro og lagde i sin afgørelse bl.a. til grund, at det overfor den muslimske elev og de andre elever, der bad, var blevet tilkendegivet, at de ikke måtte bede på fællesarealer, men gerne andre steder på centret, f.eks. i klasselokaler, værkstedslokaler eller garderober.

Der verserer efter det oplyste en sag for Ligebehandlingsnævnet vedrørende et gymnasiums forbud mod at udføre religiøse ritualer, herunder islamisk bøn, på skolens område. Sagen er indbragt for nævnet af en af skolens elever<sup>6</sup>.

## **INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER**

### **RETEN TIL TROS- OG RELIGIONSFRIHED**

Et forbud mod bederum på alle offentlige uddannelsesinstitutioner kolliderer først og fremmest med de berørte elever og studerendes ret til tros- og religionsfrihed, som også indebærer en ret til at praktisere sin religion på offentlige uddannelsesinstitutioner, jf. både grundloven og EMRK.

---

<sup>5</sup> U2001.83H

<sup>6</sup> <http://nyheder.tv2.dk/samfund/2017-03-05-principiel-afgoerelse-paa-vej-maa-gymnasier-forbyde-elever-at-bede>

Hvorvidt et forbud mod bederum på offentlige uddannelsesinstitutioner vil være foreneligt med EMRK artikel 9, afhænger af, om forbuddet kan anses for begrundet i et eller flere af de i konventionen opregnede anerkendelsesværdige formål og desuden opfylder proportionalitetskravet ("nødvendigt i et demokratisk samfund"), jf. artikel 9, stk. 2. Det vil således i høj grad afhænge af, hvordan lovforslaget konkret udformes, om det kan anses for at opfylde ovennævnte krav. Det vil fx skulle tillægges betydning, om der er tale om et forbud mod egentlige bederum, eller om det generelt forbydes elever og studerende at bede på uddannelsesinstitutionerne, ligesom det kan få betydning, om forbuddet gælder alle uddannelsesinstitutioner eller alene videregående uddannelser. En mere præcis stillingtagen til et evt. forbuds forenelighed med menneskerettighederne, kan derfor først foretages, hvis beslutningsforslaget vedtages, og der fremsættes et lovforslag.

#### *Adskillelse af religion og uddannelse*

Forslagsstillerne begrundet bl.a. et forbud med, at "[r]eligion i Danmark er en privat sag, som vi ikke har tradition for at gøre offentlig og slet ikke som en del af de offentlige uddannelsesinstitutioner."

Som ovenfor nævnt er det ifølge EMD menneskeretligt muligt at friholde det offentlige rum for religiøse udtryk, herunder fx brug af hovedbeklædning på offentlige uddannelsesinstitutioner, med henvisning til f.eks. principper om sekularisering og ligestilling.

Der har dog i Danmark historisk været en tradition for at give plads til religiøse udtryk i det offentlige rum, herunder også uddannelsesinstitutioner. Danske uddannelsesinstitutioner har formået at tilgodese lokale behov og forhold på en pragmatisk og oftest uproblematisk måde. Således har f.eks. alle danske universiteter tilknyttet studenterpræster, ligesom mange uddannelsesinstitutioner markerer kristne højtider ved f.eks. salmesang og gudstjeneste.

I en dansk kontekst opfylder et forbud således ikke nødvendigvis proportionalitetskravet.

- Instituttet anbefaler på denne baggrund, at der iværksættes en kortlægning af danske uddannelsesinstitutioners praksis i forhold til bederum og andre former for religionsudøvelse.

#### *Social kontrol*

Forslagsstillerne begrundet endvidere udkastet med, at offentlige uddannelsesinstitutioner kan komme til "at understøtte social kontrol ved at indrette bederum."

Instituttet er enig i, at bekæmpelse af social kontrol er nødvendig og udgør et anerkendelsesværdigt formål. Der er dog, så vidt vides, ikke foretaget nogen systematiske undersøgelser af, hvorvidt og i hvor stort omfang der foretages social kontrol i forbindelse med bederum.

Såfremt det skulle vise sig at være korrekt, at bederum i større eller mindre omfang benyttes til at udøve social kontrol, bør det undersøges, om et forbud er den mest hensigtsmæssige eller effektive måde at bekæmpe en sådan kontrol på.

- Instituttet anbefaler derfor, at der iværksættes en systematisk undersøgelse af omfanget af social kontrol i forbindelse med bederum på danske uddannelsesinstitutioner
- Instituttet anbefaler endvidere, at der indsamles viden i forhold til relevante metoder for bekæmpelse af social kontrol på uddannelsesinstitutioner

#### **INDIREKTE DISKRIMINATION**

Et forbud mod bederum vil som udgangspunkt ramme alle religioner og dermed ikke udgøre forskelsbehandling. Det bør imidlertid undersøges, om bederum udelukkende eller i det væsentlige benyttes af medlemmer af en bestemt religion fx islam. Såfremt det viser sig, at bederummene i det væsentlige benyttes af medlemmer af en bestemt religion, vil et forbud mod bederum ramme denne gruppe særligt hårdt og kan dermed udgøre ulovlig forskelsbehandling.

- Instituttet anbefaler på denne baggrund, at det undersøges, hvem der benytter de eksisterende bederum på offentlige uddannelsesinstitutioner

Ikke enhver forskelsbehandling udgør diskrimination. En forskelsbehandling er således ikke diskriminerende, hvis den forfølger et sagligt formål og samtidig udgør et nødvendigt og hensigtsmæssigt middel til at nå dette formål. Proportionalitetskravet er tæt forbundet med den proportionalitetsafvejning, der foretages i forbindelse med anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i EMRK artikel 9, stk. 2. Det påhviler staten at påvise, at forskelsbehandlingen er velbegrundet, og det følger af praksis fra EMD, at staterne er overladt en vid skønsmargin med hensyn til begrundelse for forskelsbehandlingen. Det følger ligeledes af forskelsbehandlingsloven og den etniske



ligebehandlingslov, at forskelsbehandlingen ikke er ulovlig, såfremt den forfølger et sagligt formål og er proportional.

- Instituttet anbefaler derfor, at der i udkastet foretages en vurdering af, om en sådan forskelsbehandling kan anses for saglig og proportional

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR