

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

RELIGION

STATUS 2015-16



RELIGION STATUS 2015-16

Denne delrapport er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2015-16'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om introduktion til menneskeretten, gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, etnisk oprindelse, familieliv, forvaltningens kontrol, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, religion, retfærdig rettergang, retten til bolig, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, uregistrerede migranter, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

ISBN: 978-87-93241-55-8
EAN: 9788793241558
ISSN: 2445-8643

© 2016 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
2.1	RELIGIONSFRIHEDEN ER EN GRUNDLÆGGENDE FRIHED	7
3	DEN NATIONALE RAMME	10
3.1	DET RELIGIØSE LANDSKAB I DANMARK	10
4	DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING	12
5	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	15
5.1	RELIGIØS SKILSMISSE	15
5.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	15
5.1.2	DANSKE FORHOLD	17
5.1.3	ANBEFALINGER	18
5.2	RELIGIØSE MINORITETER UNDER PRES	18
5.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	18
5.2.2	DANSKE FORHOLD	20
5.2.3	ANBEFALINGER	23
5.3	BESKYTTELSE MOD RELIGIØST BEGRUNDET DISKRIMINATION	23
5.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	24
5.3.2	DANSKE FORHOLD	25
5.3.3	ANBEFALINGER	26
	SLUTNOTER	27

FORKORTELSER

EMD	Den Europæiske Menneskeretsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
ICCPR	FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder
PET	Politiets Efterretningstjeneste
SFI	Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
ØSKR	FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

KAPITEL 1

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Religionsfriheden er en af de klassiske frihedsrettigheder. Den er en individuel menneskerettighed, som oftest manifesteres inden for en kollektiv ramme, idet religionsudøvelsen traditionelt forudsætter tilstedeværelsen af et trossamfund. Religionsfriheden omfatter retten til at have, antage, manifestere og skifte religion, retten til at have og manifestere ikke-religiøse og ateistiske overbevisninger og retten til ikke at have nogen religion eller tro. Religionsfriheden er tæt knyttet til andre rettigheder, for eksempel ytringsfriheden, foreningsfrihed og retten til respekt for privatliv. Religionsfriheden kan imidlertid også være i konflikt med andres interesser og rettigheder, eksempelvis individuelle rettigheder og hensynet til ligebehandling.

Religion spiller en væsentlig rolle i de fleste samfund, og fortolkningen af religionsfriheden har stor samfundsmæssig betydning. Derfor er det heller ikke overraskende, at udviklingen af religionsfriheden er genstand for intens interesse verden over – fra det internationale samfunds, staternes, trossamfundenes og individets side.

Det enkelte lands historie har stor betydning for, hvorledes religionsfriheden fortolkes. Det gælder også i Europa, hvor princippet om adskillelse mellem stat og religion er udmøntet på forskellig måde, hvilket betyder, at religionsfrihedens grænser samt statens regulering af trossamfundene varierer.

Staten skal anerkende religiøs tolerance, respekt for forskellighed og fælles forståelse, således at friheden til at have og praktisere en religion eller en ikke-religiøs eller ateistisk anskuelse kan udfolde sig i samfundet. I sin regulering af trossamfundene skal staten desuden anerkende trossamfundenes mulighed for at udøve religionsfrihedens kollektive dimensioner.

Men udøvelsen af religionsfriheden er ikke absolut. Den kan i visse tilfælde begrænses, for eksempel hvis religionsudøvelsen strider mod andre(s) rettigheder eller den offentlige orden. Hvor nøjagtig grænsen går mellem religionsfrihed og statslig regulering, ligger ikke fast. Religionsfriheden er

dynamisk og konstant under forandring, fordi den fortolkes i lyset af den aktuelle samfundsudvikling, den viden og det værdisæt, som samfundet til enhver tid har.

Samfundets værdier udvikles ofte langt hurtigere end udviklingen af de værdier, der er rodfæstet i de religiøse traditioner. Det er generelt i samfundets interesse, at der på væsentlige områder ikke er en meget stor afstand mellem en religiøs praksis og menneskeretlige normer, fordi en sådan afstand kan skabe uønskede samfundsmæssige konflikter. Men staten skal afveje dette hensyn over for hensynet til religionsfriheden, der netop giver individer og trossamfund lov til at have normer, der er anderledes end samfundets øvrige normer og regler.

Staten kan forbyde eller begrænse en religiøs eller kulturel praksis, hvis den strider med andre(s) rettigheder eller andre tungtvejende samfundsmæssige hensyn. Dette er for eksempel tilfældet med kvindelig omskæring, blandt andet på grund af de alvorlige sundhedsmæssige konsekvenser, indgrebet medfører.

Denne delrapport sætter fokus på, hvorledes menneskerettighederne i Danmark kan styrkes gennem en dynamisk udvikling af religionsfriheden, set i en individuel, kollektiv og samfundsmæssig sammenhæng. I delrapporten behandles følgende temaer: religiøs skilsmisse, religiøse minoriteter under pres samt beskyttelse mod diskrimination på grund af religion. Spørgsmålet om blasfemi samt beskyttelse mod hadefulde ytringer over for religiøse grupper behandles i delrapporten om ytringsfrihed, og spørgsmålet om revision af den danske ligebehandlingslovgivning behandles i delrapporten om gennemførelse af menneskeretten samt delrapporten om etnisk ligebehandling.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 RELIGIONSFRIHEDEN ER EN GRUNDLÆGGENDE FRIHED

De internationale standarder for religionsfriheden betoner individets trosfrihed som en nødvendig grundpille i et demokratisk samfund. Religionsfriheden har en central placering i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, hvor religionsfriheden både nævnes i præambelen som en af de "fire friheder" og i artikel 18, som er en af erklæringens konkrete rettigheder, hvor enhver har ret til tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter også friheden til at skifte religion eller tro samt frihed til alene eller i fællesskab med andre, offentligt eller privat at give udtryk for sin religion eller tro gennem undervisning, udøvelse, gudsdyrkelse og overholdelse af religiøse forskrifter.

De fleste stater, der vedtog Verdenserklæringen, var i det store og hele enige om, at religionsfrihed er en central del af menneskerettighederne, men de var uenige om, hvori denne frihed nærmere skulle bestå. Et af stridspunkterne var spørgsmålet om, hvorvidt religionsfriheden skulle omfatte frihed til at skifte religion. Diskussionen om religionsfrihedens indhold fortsatte under arbejdet med at skabe FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) fra 1966.

ICCPR beskytter religionsfriheden og retten til at antage en religion eller tro efter eget valg samt frihed til, alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at give udtryk for sin religion eller tro ved gudsdyrkelse, udførelse af rituelle handlinger, overholdelse af religiøse sædvaner samt undervisning.¹ Ifølge ICCPR må ingen underkastes tvang, der kan begrænse friheden til at bekende sig til eller antage en religion eller tro efter eget valg.² Den eksplicitte ret til at "skifte" religion, som nævnes i Verdenserklæringen, blev udeladt fra konventionen, der i stedet formulerer retten til at "antage" en religion eller tro efter eget valg.

Ifølge ICCPR kan religionsfriheden begrænses, hvis begrænsningen er foreskrevet ved lov og er nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, orden, sundhed eller sædelighed eller andres grundlæggende rettigheder og friheder.³ Endelig indeholder ICCPR en beskyttelse af forældrenes ret til at drage omsorg for, at deres børns religionsundervisning og moralske opdragelse er i overensstemmelse med deres egen overbevisning.⁴

FN's erklæring om afskaffelse af alle former for intolerance og forskelsbehandling på grund af religion eller tro fra 1981 fastslår heller ikke retten til at skifte religion, men alene retten til at "have" en religion.⁵ Erklæringen er det første skridt hen imod at skabe en retligt bindende international konvention om religionsfrihed. En sådan konvention er dog aldrig blevet vedtaget, hvilket blandt andet skyldes, at staterne fortsat ikke har kunnet blive enige om, hvorvidt religionsfriheden bør omfatte retten til at konvertere (se dog nedenfor).

FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Racediskriminationskonventionen) indeholder blandt andet en forpligtelse for staten til at forbyde diskrimination på grund af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse.⁶ Religiøst begrundet diskrimination er derimod ikke beskyttet af konventionen.

Religionsfrihedens nærmere fortolkning er til stadig international debat. Eksempelvis har børn religionsfrihed,⁷ men hvor grænsen går for deres forældres ret til at bestemme over det religiøse indhold af deres børns opvækst, ligger ikke fast. Forholdet mellem hensynet til religionsfriheden og beskyttelse af religioner mod forhånelser ("defamation") er et af de nyere emner, som diskuteres, og hvor debatten blandt andet vedrører, om individets religionsfrihed bør kædes sammen med beskyttelsen af selve religionen (se også delrapporten om ytringsfrihed).⁸

FN's Menneskerettighedskomité overvåger staternes gennemførelse af ICCPR, herunder religionsfriheden. I 1993 fastslog komitéen, at retten til at skifte religion er en integreret del af religionsfriheden.⁹ Det samme standpunkt indtager FN's Særlige Rapportør for Religionsfrihed, som har til opgave at identificere faktorer, der virker bremsende på religionsfriheden, og komme med anbefalinger, der kan støtte staterne i at fremme religionsfriheden.¹⁰ Generelt er både FN's Menneskerettighedskomité og FN's Særlige Rapportør for Religionsfrihed forsigtige med at anbefale indskrænkning af religionsfriheden, medmindre særligt alvorlige argumenter taler herfor, for eksempel i forhold til religiøs intolerance.¹¹

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) rummer en bred forståelse af samvittigheds- og religionsfriheden, der omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.¹² EMRK angiver desuden rammerne for statens muligheder for at begrænse religiøse manifestationer. Der kan således gøres indgreb i religionsfriheden, når indgrebet er foreskrevet ved lov og

er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædelighed eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.¹³ EMRK's accessoriske bestemmelse om ikke-diskrimination omfatter også religionsfriheden.¹⁴

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) behandler løbende sager om religionsfriheden og udstikker de menneskeretlige rammer for udviklingen af det religiøse liv i Europa. Generelt udviser domstolen en vis forsigtighed i sine afgørelser og giver staterne et væsentligt spillerum for historisk og kulturelt betingede fortolkninger af religionsfriheden. En toneafgivende afgørelse var her *Lautsi v Italien* fra 2011, hvor domstolen tillod staten en skønsmargin i forhold til at bestemme, om religiøse symboler må udstilles i klasseværelserne i offentlige skoler.¹⁵ EMD tog i juli 2014 stilling til det franske "burka-forbud". Domstolen fastslog, at det ikke var i strid med en fransk kvindes grundlæggende rettigheder, at fransk lov forbyder tildækning af ansigtet i det offentlige rum.¹⁶ Det skal bemærkes, at dommen ikke omhandler tørklæder eller andre religiøse symboler, kun tildækning af ansigtet.

EU har i disse år fokus på religionsfrihed. I forhold til EU's udenrigspolitik vedtog EU-Rådet i 2013 EU's retningslinjer for fremme og beskyttelse af religions- og trosfriheden.¹⁷ Traktat om den Europæiske Unions Funktionsmåde fastslår, at unionen respekter den status, som kirker og religiøse sammenslutninger eller samfund har i medlemsstaterne i henhold til national lovgivning.¹⁸ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret) indeholder bl.a. retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed.¹⁹ EU-chartret forpligter unionens medlemmer til at respektere den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed²⁰ og forbyder enhver form for forskelsbehandling på grund af religion eller tro.²¹ I forbindelse med retten til uddannelse understreger EU-chartret forældrenes ret til at sikre, at deres børn bliver undervist i overensstemmelse med deres egen religiøse overbevisning.²²

Se også delrapporten om introduktion til menneskeretten.

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 DET RELIGIØSE LANDSKAB I DANMARK

Under den danske enevælde var kongen ansvarlig for, at befolkningen fulgte den augsburgske trosbekendelse.²³ Denne trostvang blev i nogen grad lempet, efterhånden som enevælden skred frem. Med grundlovens indførelse i 1849 blev religionsfriheden et bærende princip for det danske demokrati.²⁴ Grundloven slår fast, at ingen er forpligtet til at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen.²⁵ Desuden skal alle, uanset religiøst tilhørsforhold og afstamning, nyde de samme borgerlige og politiske rettigheder og have den samme almindelige borgerpligt.²⁶

Det bånd mellem staten og den evangelisk-lutherske kirke, der karakteriserede enevælden, blev ikke brudt med grundloven. Den evangelisk-lutherske kirke er tildelt en privilegeret særstilling som den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.²⁷ I samme ånd fastslår grundloven, at kongen skal tilhøre folkekirken.²⁸

Grundlovens stadfæstelse af folkekirkens særstilling samt udviklingen af folkekirkens forhold til staten siden 1849 har bevirket, at Folketinget og regeringen er den øverste besluttende myndighed for folkekirken, at Kirkeministeriet er folkekirkens øverste administrative myndighed, samtidig med at der ved lov gennem det 20. århundrede er udviklet et udstrakt lokalt selvstyre. Det var ikke grundlovgivernes mening, at der skulle være denne form for sammenfald mellem det verdslige og det religiøse, men den lov, der ifølge grundloven skulle ordne folkekirkens forfatning, er aldrig blevet en realitet.²⁹ Staten har således en potentielt væsentlig indflydelse på religionsfrihedens udfoldelse i folkekirken. Et nyere eksempel på denne retstilstand er reguleringen af homoseksuelles ret til at blive gift i folkekirken.³⁰

Det religiøse landskab i Danmark er mangfoldigt. Størstedelen af befolkningen, 78 procent, tilhørte pr. 1. januar 2015 folkekirken.³¹ I 1990 var procentandelen på 89,3.³² Da staten ikke registrerer sine indbyggere efter religion, er tal, der omhandler borgere, der ikke er medlem af folkekirken, behæftet med usikkerhed. Det anslås, at i 2012 var 4,2 procent af befolkningen (cirka 236.300 indbyggere) muslimer.³³ Der antages at være omkring 7.000 jøder i Danmark.

Derudover er der et mindre antal tilhængere af de øvrige religioner, for eksempel buddhisme og bahá'í samt tilhængere af andre livsanskuelser, herunder ateisme.

Med basis i den historiske placering af den evangelisk-lutherske kirke i Danmark regulerer staten trossamfundene ud fra en strukturel firedeling af de danske trossamfund: 1. folkekirken, 2. de såkaldte "anerkendte" trossamfund, 3. de "godkendte" samfund samt 4. trossamfund eller religiøse grupper uden statslig anerkendelse eller godkendelse.

Trossamfundene uden for folkekirken skal ifølge grundloven "ordnes nærmere ved lov", men en sådan lov eksisterer ikke.³⁴

Ud over folkekirken findes der over 130 anerkendte og godkendte trossamfund.³⁵ Indtil 1969 kunne trossamfund blive anerkendt ved kongelig resolution. I dag kan trossamfund alene opnå status som godkendt trossamfund, hvor præsterne har bemyndigelse til at foretage kirkelige vielser.³⁶ Alle bestående trossamfund er også omfattet af blasfemiforbuddet i straffelovens § 140 og vidnefritagelsen i retsplejelovens § 170. Kriterierne for at opnå godkendelse er udarbejdet af Det Rådgivende Udvalg vedrørende Trossamfund, der behandler ansøgninger om godkendelse som trossamfund.³⁷ Med virkning fra 28. juni 2015 er det Kirkeministeriet, der efter indstilling af Det Rådgivende Udvalg træffer afgørelse i sagen og i givet fald godkender et trossamfund.³⁸

Størstedelen af de anerkendte og godkendte trossamfund er kristne.³⁹ Den største af disse er den katolske kirke i Danmark, der havde 41.403 medlemmer i 2013.⁴⁰ Den største minoritetsreligion er islam. Det Jødiske Samfund i Danmark (tidligere Mosaisk Troessamfund) er det ældste ikke-kristne trossamfund i Danmark og blev anerkendt ved kongelig resolution i 1682. Trossamfundet har ca. 2.400 medlemmer.⁴¹ Ca. 10 % af befolkningen har ikke nogen formel religiøs tilknytning.

4 DEN MENNESKERETLIGE UDVIKLING

Religionsfriheden i Danmark oplevede i 2015 og 2016 øget international bevågenhed. FN's særlige rapportør for religionsfrihed aflagde i november 2015 et uformelt besøg i Danmark. Institut for Menneskerettigheder afholdt i den forbindelse et møde mellem den særlige rapportør, repræsentanter for en lang række organisationer, herunder trossamfund, og eksperter med henblik på at drøfte udfordringer i forbindelse med religionsfriheden i Danmark.

Den særlige rapportør aflagde dernæst officielt landebesøg i Danmark i perioden 14. – 22. marts 2016 med henblik på at undersøge religionsfriheden i Danmark. Under sit besøg mødtes han med ministre, folketingspolitikere og lokale myndigheder samt en række repræsentanter for trossamfund og andre livsanskuelser, forskere, og civilsamfund. Ved en pressekonference den 22. marts fremlagde han sine foreløbige undersøgelser baseret på besøget.⁴² Han understregede behovet for, at regeringen spiller en førende rolle i at udvikle en inkluderende samfund, hvor både medlemmer af forskellige trossamfund og ateister på lige fod kan føle sig som en del af samfundet. Han pegede især på behovet for at skabe en mere inkluderende forståelse af dansk identitet og herved imødegå eksklusion på grund af et særligt religiøst tilhørsforhold, for eksempel Islam. Han understregede også behovet for at udvikle mere forståelse mellem forskellige samfundsgrupper, og for en dialog-orienteret debat om forhold, der dybt berører religiøse minoriteter, for eksempel omskæring af drengebørn. Den særlige rapportør roste folkekirkens initiativer til at fremme dialog mellem forskellige religioner. Samtidig understregede han behovet for, at Danmark overvejer folkekirkens særstilling i det danske samfund, der kan skabe en fornemmelse af ulighed blandt ikke-troede såvel som 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. Dette har for eksempel betydning i forhold til diskussionen om hvorvidt trossamfund kan fratages deres godkendelse, diskussionen om begrænsninger af ytringsfriheden, og i forhold til selve forståelsen af begrebet religion.

FN's særlige rapportør fremlægger sin endelige rapport med anbefalinger til FN's Menneskeretsråd i 2017.

I januar 2016 blev Danmark eksamineret af FN's Menneskeretsråd. En række af anbefalingerne til Danmark angår religionsfriheden og ikke mindst beskyttelsen af religiøse minoriteter. En række stater anbefaler, at Danmark styrker sine bestræbelser på at forhindre diskrimination på grund af religiøst tilhørsforhold, herunder især diskrimination af religiøse minoriteter. Ligeledes anbefaler en række stater, at Danmark intensiverer sine bestræbelser på at forhindre hadforbrydelser grundet i religiøst tilhørsforhold.⁴³ Danmark bliver ligeledes anbefalet at afstå fra at forbyde eller sætte en aldersgrænse på ikke-medicinsk begrundet omskæring af drenge.⁴⁴ Denne anbefaling er i Danmark primært relevant i forhold til omskæring af drengebørn af religiøse grunde.

I november 2015 behandlede EMD en sag mellem Frankrig og en hospitalsansat. Denne havde ikke fået fornyet sin arbejdskontrakt, fordi hun nægtede af afholde sig fra at bære muslimsk hovedbeklædning (tørklæde), hvilket var et krav fra hospitalets side for at tilgodese kravet om, at offentligt ansatte fremstår religiøst neutrale i udøvelsen af deres funktioner. EMD fandt, at de nationale myndigheder ikke havde overskredet deres skønsmargin ved at beslutte, at det var umuligt at forene sagsøgers religiøse overbevisning med forpligtelsen til at afholde sig fra manifestere den, og ved at beslutte at give forrang til kravet om statens neutralitet og upartiskhed. EMD fandt således ikke, at religionsfriheden var blevet krænket.⁴⁵ Denne afgørelse bekræfter tendensen, at domstolen giver staterne, herunder Danmark, et betragteligt spillerum i reguleringen af religionsfriheden.

Religionsfriheden har i de senere år været under stigende pres, globalt og i Danmark, blandt andet i form af forfølgelse eller chikane af religiøse minoriteter og religiøst motiveret ekstremisme og terrorisme. Denne udvikling har medført store menneskeretlige udfordringer, også i Danmark. Terrorangrebet på Charlie Hebdo i Paris den 7. januar 2015 fik umiddelbart stor betydning i Danmark på grund af Danmarks rolle i den såkaldte tegningekrise i 2005. Angrebet i Paris gav således anledning til øget debat om demokratiske værdier og integration af etniske minoriteter i det danske samfund. Herudover steg trusselsniveauet mod muslimer og jøder i Danmark samt mod de personer, som af andre betragtes som tilhørende et muslimsk eller jødisk trossamfund.⁴⁶

Den 14. og 15. februar 2015, lidt over en måned efter terrorangrebet i Paris, fandt to skudattentater sted i København, dels ved et debatmøde om "Kunst, blasfemi og ytringsfrihed", dels ved den jødiske synagoge i Krystalgade. Siden attentatet har der især været fokus på sikkerheden omkring den jødiske

minoritet og dennes institutioner. I januar 2015 vedtog Folketinget "Handlingsplan om Forebyggelse af Radikalisering og Ekstremisme". Handlingsplanen inddrager ikke de relevante religiøse ledere som aktører i de foreslåede initiativer.

I de seneste år er et stigende antal asylansøgere kommet til landet. I 2015 og 2016 kom der et øget fokus på de udfordringer, der eksisterer i forhold til asylansøgers religionsfrihed. Der har på nogle asylcentre bl.a. været konstateret problemer i asylansøgers adgang til gejstlig betjening og sjælesorg og muligheder for udøvelse af religiøs praksis. Der har desuden været registreret tilfælde af chikane af kristne asylansøgere i centrene.

Der er i Danmark sket positive tiltag i forhold til regulering af trossamfund uden for folkekirken. I flere år har det været drøftet, (i bl.a. Danske Kirkers Råd, en organisation af 15 kristne kirker og 45 kristne organisationer), om der er behov for en lovgivning til udmøntning af grundlovens § 69 om trossamfundene *uden for* folkekirken. I Danmark vil sådan en lov – der samtidig vil opfylde grundlovens krav om en lov for trossamfundene – kunne give ensartede regler og rettigheder for trossamfundene og ligeledes fastlægge forpligtelser, for eksempel i forhold til gennemsigtighed i trossamfundets økonomiske anliggender. Som et resultat af disse drøftelser nedsatte regeringen med virkning fra januar 2015 et lovforberedende udvalg. Disse bestræbelser på at tilvejebringe en sammenhængende regulering af trossamfund, der står uden for folkekirken, er et positivt skridt i den fortsatte fremme af disse trossamfunds velfungerende virke i det danske samfund. Ifølge kommissoriet skal udvalget sikre, at forslag og anbefalinger er forenelige med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Danmarks øvrige internationale forpligtelser.⁴⁷

Efter kritik af, at trossamfundene ikke fik en stemme i udvalgets lovforberedende arbejde, blev kommissoriet for udvalget udvidet i oktober 2015. Ifølge det reviderede kommissorium er udvalget nu forpligtet til at inddrage trossamfundene uden for folkekirken i sit arbejde. Trossamfundene skal høres og deres holdning til kommissoriet og udvalgets foreløbige overvejelser indgå i dets videre arbejde.⁴⁸

Et positivt tiltag i forhold til forskelsbehandling på grund af religion er, at Institut for Menneskerettigheder 1. januar 2016 fik mandat til at indbringe sager af principiel karakter eller sager af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet.⁴⁹ Dette mandat dækker også sager, der berører religion i forhold til arbejdsmarkedet.

5 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

5.1 RELIGIØS SKILSMISSE

I det danske samfund er der både religionsfrihed og ligestilling mellem kønnene. Inden for islam og jødedommen er der derimod ikke ligestilling mellem kønnene i forhold til religiøs skilsmisse, der som udgangspunkt forudsætter ægtemandens samtykke. Dette kan have betydning for kvinders reelle adgang til civilretlig skilsmisse og kan, selv i tilfælde hvor civilretlig skilsmisse bliver opnået, have negativ betydning for kvindens tilværelse.

5.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Ifølge den internationale menneskeret har begge køn lige adgang til skilsmisse. Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fastslår, at mænd og kvinder "har krav på lige rettigheder med hensyn til indgåelse af ægteskab, under ægteskabet og ved dets opløsning".⁵⁰ Verdenserklæringen er på dette område fulgt op af blandt andet ICCPR, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (Kvindekonventionen) samt blandt andet FN's Kvindekomité. EMRK artikel 12 omhandler tillige retten til ægteskab. Ifølge artikel 12 har både mænd og kvinder ret til at indgå ægteskab og stifte familie i overensstemmelse med national lovgivning. EMRK omtaler ikke specifikt den lige ret til skilsmisse, som dog er beskyttet af EMRK artikel 14, der blandt andet forbyder diskrimination på grund af køn i forhold til konventionens rettigheder.

På trods af at kvinder i Europa kan opnå civil skilsmisse på lige fod med mænd, har flere europæiske stater på forskellig vis grebet ind over for religiøs skilsmisse med det formål at forsøge at sikre ligebehandling af mænd og kvinder. Baggrunden for de statslige forsøg skal ses i sammenhæng med, at reglerne om religiøs skilsmisse kan få betydning for kvinders reelle adgang til civilretlig skilsmisse og i øvrigt kan have negativ betydning for kvindens tilværelse.

I jødedommen kan religiøs skilsmisse i særlig grad blive et problem for ortodokse jøder. Det er en forudsætning for religiøs skilsmisse, at manden giver sin hustru et skilsmissebrev (en get) – et dokument, som manden ifølge jødisk lov kan nægte at give sin hustru. Get-institutionen er bibelsk funderet, hvorfor især ortodoks-jødiske autoriteter har vanskeligheder ved at løse problemer, der opstår på grund af denne skik. Også inden for islam er det formelt manden, der lader sig skille fra kvinden, og manden har ubegrænset adgang til skilsmisse. Islam giver det religiøse overhoved mulighed for under særlige omstændigheder at medgive kvinden religiøs skilsmisse på trods af mandens modstand. Hverken den jødiske eller muslimske kvinde kan gifte sig igen religiøst uden at have fået en religiøs skilsmisse, hvilket kan have meget alvorlige konsekvenser for kvindens liv. Dette gælder ikke for manden. For den jødiske kvinde betyder en manglende religiøs skilsmisse blandt andet, at hvis hun gifter sig igen civilretligt med en jødisk mand, vil deres børn være jøder men få prædikatet *mamzer*.

Det er imidlertid vanskeligt at opnå resultater med statslig regulering, fordi adskillelsen mellem stat og religion betyder, at staten ikke kan ændre en lov med religiøst indhold og derfor kun vanskeligt og ufuldstændigt kan løse problemer forårsaget af religiøse regler. Derfor har blandt andet Storbritannien, Frankrig og Norge forsøgt at løse problemstillingen på en mere indirekte måde.

I Frankrig kan eksempelvis en jødisk kvinde, hvis eks-ægte mand nægter at give hende en get, klage til de franske domstole, der kan behandle sagen som civilt søgsmål og pålægge manden at betale godtgørelse for tort til kvinden. Herved lægger myndighederne pres på manden, uden at staten ændrer den religiøse lov.⁵¹ Den franske praksis er blevet forelagt for Den Europæiske Menneskeretskommission. Ægtemanden hævdede, at den franske stat ved at idømme ham betaling af godtgørelse for tort havde krænket hans religionsfrihed. Den Europæiske Menneskeretskommission vurderede imidlertid, at der ikke forelå et brud på religionsfriheden, blandt andet fordi jødedommen netop giver mulighed for skilsmisse.⁵²

I Norge blev der i 2003 vedtaget en lov, hvorefter parterne inden ægteskabets indgåelse skal underskrive en erklæring, hvor de anerkender den lige ret til skilsmisse (ordet "religiøs" bliver ikke nævnt). Lovgivers hensigt med at indføre erklæringen var at forhindre muslimske mænd i at nægte deres hustruer religiøs skilsmisse ved en eventuel civilretlig skilsmisse.⁵³

I England kan en dommer udsætte den civilretlige skilsmisse, indtil den religiøse skilsmisse er blevet givet, hvilket kan have en virkning i de sager, hvor manden ønsker at gifte sig igen civilretligt.⁵⁴

5.1.2 DANSKE FORHOLD

Inden for Det Jødiske Samfund i Danmark, i religiøs henseende domineret af ortodoks jødedom, er det et krav, at den borgerlige skilsmisse skal være gennemført, førend ægteskabet kan blive opløst ved en religiøs ceremoni. I praksis har der kun været ganske få tilfælde, hvor det har været et problem for dansk-jødiske kvinder at opnå en get. Fokus i Danmark er derfor især på de vanskeligheder, som muslimske kvinder kan opleve.

For den muslimske kvinde i Danmark kan virkningerne af, at hendes mand nægter hende religiøs skilsmisse, være alvorlige. Hvis eksempelvis hun er bosiddende i Danmark, men oprindelseslandet følger en religiøs lov, der forhindrer skilsmisse, og som på familieområdet er gældende ret (eksempelvis i Pakistan), kan hun ikke uden en religiøs skilsmisse i Danmark blive gift igen i hjemlandet. Hun kan heller ikke gifte sig religiøst igen i Danmark, hvilket kan medføre alvorlige sociale konsekvenser.

Problemet omfang for muslimske kvinder i Danmark er ikke fuldt ud belyst. En rapport fra Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) har undersøgt udbredelsen af muslimske ægteskaber i Danmark på baggrund af interviews med 248 personer primært fra muslimske miljøer i Danmark.⁵⁵ Rapporten peger på, at der – afhængig af kvindens sociale og etniske baggrund – foreligger et betydeligt problem for en række kvinder, hvis antal dog ikke kendes.

Som ovenfor beskrevet vil et statsligt indgreb i en religiøs praksis ofte kun i begrænset omfang kunne modvirke de sociale problemer, der kan opstå for kvinder, der ikke kan opnå religiøs skilsmisse. Statslige tiltag bør derfor indeholde initiativer som information og dialog.

I en erkendelse af, at borgere kan komme i klemme på grund af religiøs skilsmisse, har Danmark de seneste år taget initiativer til at fremme, at borgere er oplyste om deres lige ret til skilsmisse.

I 2012 fremlagde den daværende regering ”Regeringens strategi mod parallelle retsopfattelser – opgør med tvang og undertrykkelse ifm. religiøse vielser”. Strategiens initiativer lægger op til samarbejde mellem myndigheder, borgere og trossamfund. Strategien indeholdt lovgivningsinitiativer, undervisning og styrket oplysning til religiøse samfund, opkvalificering af fagfolk og offentlige myndigheder, direkte støtte til borgere med særligt fokus på kvinder og mindreårige.⁵⁶ En følge af lovgivningsinitiativer inden for denne ramme er, at for religiøse forkyndere, der har fået deres første opholdstilladelse fra og med den 1. oktober 2013, er det en betingelse for forlængelse af opholds- og arbejdstilladelse, at ansøgeren inden seks måneder har gennemført et

undervisningsforløb om dansk familieret, hvis ansøgeren som led i sit virke foretager eller vi foretage vielser med eller uden borgerlig gyldighed.⁵⁷ Kurserne i dansk familieret udbydes af Ankestyrelsen. Der oplyses på kurset om, at vielser i Danmark skal ske efter dansk ret og at vielsesbemyndigelse til religiøse ledere ikke samtidig er en bemyndigelse til at anvende religiøs ret i forhold til ægteskabet. Landsorganisationen af Kvindecentre tilbyder bl.a. vejledning af unge og forældre omkring spørgsmålet om religiøs vielse og dets konsekvenser.⁵⁸

I Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan 2016, afgivet til folketinget af minister for børn, undervisning og ligestilling den 25. februar 2016, bebuder minister forskellige tiltag blandt indvandrere, flygtninge og etniske minoriteter der omhandler ligestilling mellem kønnene og kvinders rettigheder, for eksempel udvikles undervisningsmateriale til grundskolen om rettigheder, kønsligestilling og ægteskab.⁵⁹

Sådanne initiativer formodes at kunne være med til at understøtte på vidensgrundlaget for både trossamfund, borgere og myndigheder i forhold til spørgsmål om rettigheder i forbindelse med skilsmisse i Danmark, herunder de udfordringer og problemer, der kan opstå i forbindelse med religiøs skilsmisse inden for rammerne af parallelle retsopfattelser.

5.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at regeringen:

- Indsamler erfaringer gjort i forbindelse med initiativer til samarbejde mellem myndigheder, borgere og trossamfund med henblik på at sikre reel ligebehandling af mænd og kvinder i forhold til skilsmisse.
- inddrager nylige erfaringer fra andre europæiske lande, for eksempel Norge og England, om statslige tiltag, der kan mindske de ulemper af menneskeretlig karakter, der er forbundet med religiøs skilsmisse.

5.2 RELIGIØSE MINORITETER UNDER PRES

5.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Religiøse symboler og skikke er som oftest flere hundrede eller tusinde år gamle. Det gælder for eksempel jødiske, kristne og muslimske ritualer og symboler.

Menneskeretten forpligter staten til at fremme religiøs tolerance og respekt for forskellighed. Dette omfatter også retten til manifestation af en religions ritualer og sædvaner, herunder også individets ret til at bære religiøse symboler.

ICCPR og EMRK beskytter retten til udførelse af rituelle handlinger og overholdelse af religiøse sædvaner (se også afsnit 2.1). Religiøse ritualer og symboler kan i visse tilfælde begrænses. EMD udviser en forsigtighed med at gribe ind over for staters beslutninger, hvilket for eksempel kan ses i domstolens afgørelser omhandlende religiøse symboler.⁶⁰

Også ifølge EU's Charter for Grundlæggende Rettigheder omfatter religionsfriheden retten til at overholde religiøse skikke.⁶¹

For så vidt angår hadforbrydelser og chikane af religiøse minoriteter, indeholder ICCPR en forpligtelse til at kriminalisere nationalt, racemæssigt eller religiøst had, der har karakter af tilskyndelse til diskrimination, fjendskab og vold.⁶²

I kølvandet på terrorangrebet på Charlie Hebdo og kosher-forretningen i Paris den 7. januar 2015 iværksatte EU's Agentur for Fundamentale Rettigheder (FRA) en undersøgelse af reaktioner herpå i EU-landene og betydningen af handlingerne for beskyttelsen af religiøse minoriteter. FRA-rapporten peger i forhold til religiøse minoriteter blandt andet på disse minoriteters stigende frygt for deres sikkerhed og på udfordringer i forhold til marginalisering, social inklusion og integration.⁶³

FN's Særlige Rapportør for Religionsfrihed fremlagde i 2013 og 2014 rapporter, der omhandler det komplekse samspil mellem på den ene side beskyttelse af religiøse minoriteters rettigheder, religionsfriheden og ytringsfriheden og på den anden side religiøst motiveret vold, hadforbrydelser og radikalisme.

I december 2013 fremlagde Rapportøren således sin årlige rapport til FN og fokuserede her på håndteringen af manifestationer af kollektivt religiøst had.⁶⁴ I denne rapport anbefales blandt andet, at staterne aktivt befordrer inklusion og integration af religiøse minoriteter som en del af forpligtelsen til at bekæmpe religiøs intolerance og manifestationer af kollektivt religiøst had.⁶⁵ Rapportøren opfordrer til dialog mellem staten og de religiøse minoriteter samt til interreligiøs dialog mellem repræsentanter for de forskellige religioner som et centralt redskab til at imødegå religiøst motiveret had og vold og for at undgå negative stereotyper af bestemte minoriteter.⁶⁶

I december 2014 fremlagde Rapportøren en rapport med særligt fokus på nødvendigheden af at dæmme op for vold begået i religionens navn.⁶⁷ Rapporten

anbefaler, at staterne ikke udelukkende identificerer sig med en bestemt religion på bekostning af andre, og at staterne arbejder inden for en inkluderende institutionel ramme.⁶⁸ Rapporten opfordrer til, at staterne i tæt dialog med alle relevante aktører udvikler handlingsplaner til at forebygge vold i religionens navn.⁶⁹

5.2.2 DANSKE FORHOLD

Historisk har der i Danmark været stor tolerance over for tilstedeværelsen af religiøse symboler og udøvelsen af religiøse skikke, og tilgangen til at imødekomme forskellige hensyn har været pragmatiske tiltag. Som eksempel på pragmatiske og "lokale" løsninger uden generel regulering af religiøse skikke kan nævnes regler i offentlige svømmehaller, hvor muslimske kvinder kommunalt ofte kan benytte svømmehallen på særlige tidspunkter uden mænds tilstedeværelse, for herved at tilgodese et religiøst betinget behov herfor.

Der kan imidlertid spores en tendens til en øget grad af regulering på området. I 2009 indførtes en lov, der forbyder dommere at fremtræde på en måde, der synes at tilkendegive en politisk eller religiøs holdning eller tilhørsforhold. I den forudgående debat var særlig den muslimske hovedbeklædning for kvinder i fokus.⁷⁰

I de seneste år er religiøse ritualer, symboler og skikke flere gange på den politiske dagsorden og i mediernes søgelys. Af betydning for de jødiske og muslimske minoriteter blev der i februar 2014 indført et forbud mod religiøs slagting uden forudgående bedøvelse,⁷¹ hvilket har ført til kritik og bekymring fra blandt andet Det Jødiske Samfund i Danmark.

Debatten om indførelsen af et forbud mod omskæring af drengebørn (en jødisk og muslimsk symbol og skik) har ligeledes været og er fortsat omfattende.⁷² I 2014 afholdt Folketingets Tværpolitisk Netværk for Seksuel og Reproduktiv Sundhed og Rettigheder i samarbejde med Folketingets Udenrigsudvalg en høring med henblik på drøftelse af blandt andet de menneskeretlige problemstillinger forbundet med omskæring af drengebørn.⁷³ Det Jødiske Samfund i Danmark har udtrykt stor bekymring over et omskæringsforbud, der ifølge trossamfundet vil true jødisk liv i Danmark på grund af dette rituals centrale betydning for jødisk identitet.

Europarådets rådgivende komité til beskyttelse af nationale mindretal vurderede i 2012 de danske forhold og udtalte om forbuddet mod rituel slagting:

- Komiteen beklager forbuddet mod rituel slagtning og anfører, at selv om forbuddet på grund af import i praksis synes kun at have en mindre betydning for adgangen til kød slagtet i overensstemmelse med religiøse regler, sender det et negativt signal til jøder og muslimer om en mangel på respekt for deres ret til at praktisere deres religiøse ritualer.⁷⁴ Komiteen anbefaler de danske myndigheder at indtage en sensitiv holdning til spørgsmålet om rituel slagtning og i dialog med de relevante parter overveje løsninger, som tager hensyn til religionsfriheden.⁷⁵

I forhold til spørgsmålet om drengeskæring af religiøse grunde opfordrer komiteen de danske myndigheder til, i dialog med de relevante grupper, at søge efter pragmatiske løsninger, der tager barnets sundhed i betragtning, men samtidig ikke urimeligt griber ind i praktiseringen af religiøse skikke.⁷⁶

I alle de ovennævnte tilfælde er der tale om religiøse minoriteters brug af symboler og overholdelse af ritualer og skikke. Det er i Danmark således religiøse (altovervejende ikke-kristne) minoriteters religionsfrihed, der oftest bliver begrænset eller sat til politisk eller mediemæssig debat. Vielse af homoseksuelle var derimod i første række et anliggende, der berørte majoriteten, nemlig folkekirken; dette skyldes det tætte bånd mellem stat og folkekirke (se 'Status 2013').

Individer tilhørende de berørte religiøse minoriteter (i ovenstående eksempler i første række muslimer og jøder) samt de berørte trossamfund som kollektive enheder kan på grund af rækken af mulige indgreb opfatte deres individuelle og kollektive religionsfrihed som alvorligt indskrænket. Derudover kan den til tider heftige debat i medierne og blandt politikerne om sådanne indgreb afstedkomme en følelse af en "os-dem-modsætning" mellem religiøse minoriteter og majoritetsbefolkningen.

Danmark er forpligtet til at fremme religiøs tolerance, respekt for forskellighed og fælles forståelse. For at virkeliggøre denne forpligtelse er det nødvendigt, at Danmark søger løsninger, der ikke marginaliserer religiøse minoriteter. I sådanne bestræbelser er dialog med de relevante religiøse minoriteter af afgørende betydning, både i den offentlige debat og i forbindelse med diskussionen eller forberedelsen af retlige eller øvrige initiativer. Desuden er det nødvendigt, at Danmark nøje overvejer relevans, nødvendighed og aktualitet forud for retlig regulering af brugen af religiøse symboler og udøvelsen af religiøse skikke.

En anden menneskeretlig udfordring er, at de jødiske og muslimske minoriteter de senere år har oplevet en stigning i religiøst motiveret chikane og hadforbrydelser. Politiets Efterretningstjeneste (PET) har i sin rapport 'Kriminelle forhold i 2011 med mulig ekstremistisk baggrund', offentliggjort i 2013, identificeret religiøst motiverede hadforbrydelser, forstået som "primært forhold, hvor der er ageret mod religiøse symboler eller lokaliteter".⁷⁷ PET har fundet, at der er en stigning af disse forhold. I sin rapport, offentliggjort i 2013 og omhandlende de samme forhold i 2012, ser PET ligeledes en stigning i antallet af religiøst motiverede forhold,⁷⁸ hvorimod en tilsvarende rapport, offentliggjort i 2015 og omhandlende 2013, observerer et mindre fald.⁷⁹ Således kan religionsfriheden i form af retten til at bære religiøse symboler blive negativt berørt af andres adfærd, for eksempel ved antisemitiske eller islamfobiske anslag udløst af religiøse symboler som en del af påklædningen i det offentlige rum. Ligeledes forekommer angreb på for eksempel bygninger, der benyttes til religiøse formål. Synagogen blev angrebet i februar 2015. Antallet af antisemitiske anslag er stigende i Danmark, en tendens, der også kan spores i resten af Europa.⁸⁰ Det Jødiske Samfund i Danmark udgav i marts 2015 en rapport over antisemitiske hændelser i Danmark i 2014; Det Jødiske Samfund har registreret 53 af sådanne hændelser i 2014.⁸¹

Trusselsbilledet for jøder og muslimer i Danmark er steget, både efter angrebene på Charlie Hebdo og den jødiske forretning i Paris i januar 2015 og efter skudattentaterne ved debatarrangementet om ytringsfrihed og ved synagogen København i februar 2015. Der er blandt andet på de sociale medier berettet om en stigning i vold og chikane mod muslimer.

En særlig indsats er påkrævet i forhold til religiøst motiverede hadforbrydelser og chikane. I handlingsplaner til imødegåelse heraf såvel som i handlingsplaner rettet mod religiøst funderet radikalisme bør de relevante religiøse ledere indgå som aktører i bestræbelserne for handlingsplanernes virkeliggørelse. Ligeledes bør inter-religiøs dialog mellem repræsentanter for trossamfund fremmes, blandt andet for at imødegå religiøst funderede hadforbrydelser og negative stereotyper af bestemte religiøse grupperinger.

Endelig skal nævnes gruppen af asylansøgere, hvis religionsfrihed Danmark er forpligtet til at beskytte. De fleste asylansøgere tilhører ved deres ankomst til landet en trosretning, der i Danmark er religiøse minoriteter (i første række muslimske eller kristne minoriteter). En udfordring består i at sikre asylansøgere religionsfrihed, herunder udøvelsen af deres religion (eller livsanskuelse). Der har i medierne været rapporteret om nogle asylansøgere vanskeligheder ved at få adgang til bl.a. gejstlige tjenester på asylcentret, herunder sjælesorg.⁸² Der kan være forskellige grunde til problemer med at sikre

asylansøgere retten til religionsudøvelse. For eksempel kan der ved ankomsten af et stort antal asylansøgere være logistiske udfordringer i forhold til at tilvejebringe passende fysiske rammer for religionsudøvelse, for eksempel med henblik på afholdelse af gudstjeneste. Et andet eksempel er, at nogle asylcentres ledelse i bestræbelsen på at sikre, at asylcentret er religionsneutralt, hindrer adgang for gejstlige (for eksempel præster fra Folkekirken) og ligeledes ikke ønsker, at informationer om religiøse handlinger uden for centret, for eksempel gudstjenester, annonceres på asylcentret. Der mangler dog en tilbundsående analyse af asylansøgers adgang til religionsudøvelse, herunder forskelle mellem frihedsberøvede og ikke-frihedsberøvede asylansøgers adgang til religionsudøvelse.

En række tilfælde af vold og trusler om vold mod kristne asylansøgere på asylcentre er blevet registreret.⁸³

5.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at myndighederne:

- sikrer en systematisk inddragelse af de relevante trossamfunds ledere forud for konkrete tiltag, herunder regulering af religiøst funderede skikke og traditioner samt tiltag mod radikaliserings og ekstremisme
- sikrer beskyttelse mod diskrimination på grund af religiøst tilhørsforhold i indsatsen mod hadforbrydelser.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget - at regeringen:

- Iværksætter en undersøgelse af asylansøgers reelle adgang til religionsudøvelse

5.3 BESKYTTELSE MOD RELIGIØST BEGRUNDET DISKRIMINATION

Menneskerettighederne beskytter mod diskrimination på grund af religiøst tilhørsforhold. Der er imidlertid i Danmark ikke tilstrækkelig beskyttelse mod diskrimination på grund af religiøst tilhørsforhold. Det gælder navnlig diskrimination på grund af religion uden for arbejdsmarkedet. Der henvises i

øvrigt til delrapporten om gennemførelse af menneskeretten, som behandler temaet revision af den danske ligebehandlingslovgivning.

5.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Verdenserklæringen om Menneskerettigheder fastslår enhver ret til alle friheder og rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art, herunder forskelsbehandling på grund af religion.⁸⁴ I de fleste centrale menneskeretlige konventioner findes et accessorisk diskriminationsforbud, hvilket betyder, at beskyttelsen mod diskrimination kun kan anvendes i tilknytning til udøvelsen af de rettigheder, som konventionen i øvrigt beskytter.⁸⁵ Flere konventioner indeholder dog ligeledes et generelt diskriminationsforbud, der skal sikre en lige og effektiv beskyttelse for loven.⁸⁶ Både ifølge ICCPR og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR) har alle krav på at kunne nyde konventionernes rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art, blandt andet på grund af religion.⁸⁷ ICCPR indeholder desuden en selvstændig ret til ligebehandling for loven og en forpligtelse til lige beskyttelse i lovgivningen.⁸⁸

Racediskriminationskonventionen indeholder blandt andet en forpligtelse for staten til at forbyde diskrimination på grund af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse.⁸⁹ Religiøst begrundet diskrimination er som udgangspunkt ikke omfattet af konventionen, men kan for eksempel være omfattet i tilfælde af diskrimination på grund af religiøst tilhørsforhold i sammenhæng med en af de diskriminationsgrunde, som er omfattet af konventionen.⁹⁰

FN's erklæring om rettigheder for personer tilhørende nationale, etniske, religiøse og sproglige minoriteter omfatter religiøse minoriteter.⁹¹

EMRK indeholder et accessorisk forbud mod diskrimination blandt andet forårsaget af religiøst tilhørsforhold.⁹² 12. tillægsprotokol til EMRK, som endnu ikke er tiltrådt af Danmark, indeholder et generelt forbud mod diskrimination, også uden for konventionens øvrige bestemmelser.⁹³

Ifølge EU-chartret er enhver form for forskelsbehandling forbudt, herunder forskelsbehandling på grund af religion.⁹⁴ EU's direktiv om diskrimination inden for arbejdsmarkedet dækker også religion.⁹⁵ EU's direktiv om etnisk ligebehandling omfatter derimod ikke diskrimination på grund af religion.⁹⁶

Endelig skal nævnes den særlige rapportørs rapport fra juli 2014, der med særligt fokus på arbejdslivet blandt andet anbefaler, at staten tilbyder træning for offentlige og private arbejdsgivere for at fremme religiøs tolerance og ikke-diskrimination på arbejdsmarkedet.⁹⁷

5.3.2 DANSKE FORHOLD

Grundloven beskytter mod diskrimination på grund af tro og afstamning i forhold til borgerlige og politiske rettigheder og specifikt i forhold til frihedsberøvelse.⁹⁸ Referencen til afstamning blev en del af grundlovsrevisionen i 1953 på grund af erfaringerne med forfølgelsen af de danske jøder under den tyske besættelse.

Forskelsbehandling på grund af tro er strafferetligt sanktioneret, således at det er strafbart inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed at nægte at betjene en person på samme vilkår som andre på grund af vedkommendes tro.⁹⁹ Straffelovens § 266 b beskytter desuden mod truende, forhånende eller nedværdigende ytringer blandt andet på grund af en gruppes eller en persons tro. Ifølge straffelovens § 81, nr. 6, skærpes straffen, hvis en kriminel handling for eksempel har baggrund i ofrets tro. Endelig forpligter den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning offentlige myndigheder til at behandle alle lige for loven, hvilket også gælder for religion og tro.

Religiøst tilhørsforhold er en diskriminationsgrund, som nyder en mindre beskyttelse i dansk ret, end tilfældet er for race, etnisk oprindelse eller køn. Personer – hvad enten de tilhører en majoritets- eller minoritetsreligion – er således generelt ikke beskyttet mod diskrimination på grund af religiøst tilhørsforhold uden for arbejdsmarkedet på samme måde, som det er tilfældet med beskyttelse mod diskrimination på grund af handicap. Inden for arbejdsmarkedet beskytter lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet blandt andet imod diskrimination på grund af religion eller tro.¹⁰⁰ Det er muligt at indgive en klage til Ligebehandlingsnævnet i sager vedrørende diskrimination på grund af religion i det omfang, diskrimination på grund af religion er forbudt efter dansk ret. Det vil sige, at Ligebehandlingsnævnet kan behandle klager over diskrimination på grund af religion eller tro inden for arbejdsmarkedet, men ikke på områder som sundhedssystemet, uddannelse, sociale goder med videre (se i øvrigt delrapporten om gennemførelsen af menneskeretten).¹⁰¹

Ligebehandlingsnævnet traf i januar 2014 afgørelse i en sag, hvor HF-elever forud for en eksamen fik en skriftlig besked fra skolen, at censor ikke ønskede at give hånd til kvinder. En elev klagede over dette. Nævnet fastslog, at den besked, som skolen forud for eksaminationen sendte eleverne, hvoraf fremgik, at vedkommende censor ikke ville give hånd til kvinder, er omfattet af ligebehandlingslovens regler om chikane.¹⁰² Nævnet afgjorde, at det var forskelsbehandling på grund af køn, at det forinden eksamen blev meddelt, at censor ikke giver hånd til kvinder. Nævnet tog imidlertid ikke stilling til det forhold, at det var af religiøse grunde, at censor ikke ville give hånd til kvinder, men alene til skolens brev, der ikke anførte censors religiøse begrundelse.

I september 2015 traf Ligebehandlingsnævnet derimod en afgørelse vedrørende spørgsmål om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af religion (se oven for Den menneskeretlige udvikling). Sagen drejede sig om forskelsbehandling på grund af religion og etnicitet i forbindelse med, at en taxachauffør fik afslag på en specialopgave for sit taxaselskab. Begrundelsen for ikke at give taxachaufføren opgaven var, at han ikke ønskede at give håndtryk til kunder. Det fremgik af sagen, at denne holdning var religiøst begrundet. Ligebehandlingsnævnet fandt, at der var grund til at formode, at taxachaufføren havde været udsat for indirekte forskelsbehandling på grund af religion, og afgjorde, at det var i strid med forskelsbehandlingsloven, at taxachaufføren ikke var kom i betragtning til specialopgaven.¹⁰³

Institut for Menneskerettigheder har et bredt mandat til at arbejde for at fremme og beskytte menneskerettigheder i overensstemmelse med FN's Paris-Principper og kan derfor gennem sit generelle menneskerettighedsmandat påpege problemstillinger vedrørende diskrimination på grund af religion.¹⁰⁴ Instituttet har mandat til at fremme etnisk ligebehandling, men der kan imidlertid ikke altid sættes lighedstegn mellem etnicitet og religiøst tilhørsforhold, og instituttet har således ikke en særlig forpligtelse til at yde bistand til ofre for diskrimination på grund af religiøst tilhørsforhold. Fra 1. januar 2016 har Institut for Menneskerettigheder fået mandat til at indbringe sager af principiel karakter eller sager af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet.¹⁰⁵ Mandatet omfatter også sådanne sager, der berører religion i forhold til arbejdsmarkedet.

5.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at regeringen:

- udvider den danske civilretlige ligebehandlingslovgivning til også at omfatte et forbud mod diskrimination på grund af religiøst tilhørsforhold uden for arbejdsmarkedet.

SLUTNOTER

¹ Jf. ICCPR artikel 18, stk. 1.

² Jf. ICCPR artikel 18, stk. 2.

³ Jf. ICCPR artikel 18, stk. 3.

⁴ Jf. ICCPR artikel 18, stk. 4.

⁵ Jf. FN's erklæring om afskaffelse af alle former for intolerance og forskelsbehandling på grund af religion eller tro, artikel 1.

⁶ Racediskriminationskonventionens artikel 1.

⁷ Børnekonventionen Artikel 14.

⁸ 16/18 Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief. Resolution adopted by the Human Rights Council. A/HRC/RES/16/18.

⁹ UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 22: Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion), 30 July 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.

¹⁰ Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief. Excerpts of the Reports from 1986 to 2011 by the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, side 6-11.

¹¹ Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief. Excerpts of the Reports from 1986 to 2011 by the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, side 92f.

¹² Jf. EMRK artikel 9, stk. 1.

¹³ Jf. EMRK artikel 9, stk. 2.

¹⁴ Jf. EMRK artikel 14.

¹⁵ Lautsi v Italiy, no 30814/06 (3 November 2009); [GC] no 30814/06 ECHR 2011. 16 S.A.S. v. France (app. no. 43835/11). ECHR 191 (2014). 01.07.2014.

¹⁷ Council of the European Union, 'EU Guidelines on the Promotion and Protection of Freedom of Religion or Belief', Foreign Affairs Council meeting, 24. juni 2013.

¹⁸ Traktat om den Europæiske Unions Funktionsmåde, Artikel 17.

¹⁹ Jf. EU-chartrets artikel 10.

²⁰ EU-chartrets artikel 22.

²¹ EU-chartrets artikel 21.

²² Jf. EU-chartrets artikel 14, stk. 3.

- ²³ Lisbet Christoffersen, 'Den aktuelle danske religionsretlige model', Anis, 2012, side 239-258.
- ²⁴ Grundlovens § 67.
- ²⁵ Grundlovens § 68.
- ²⁶ Grundlovens §§ 70-71.
- ²⁷ Grundlovens § 4.
- ²⁸ Grundlovens § 6.
- ²⁹ Grundlovens § 66.
- ³⁰ Lov nr. 532 af 12. juni 2012 om ændring af lov om ægteskabs indgåelse og opløsning, lov om ægteskabets retsvirkninger og retsplejeloven og om ophævelse af lov om registreret partnerskab (Ægteskab mellem to personer af samme køn).
- ³¹ <http://www.danmarksstatistik.dk/da/Statistik/NytHtml.aspx?cid=19095>.
- ³² Kirkeministeriet. Tilgængelig på: <http://www.km.dk/kirke/kirkestatistik/folkekirkens-medlemstal/>.
- ³³ Religion i Danmark 2012. En e-årbog fra Center for SamtidsReligion 6. årgang. Side 38. Institut for Kultur og Samfund, Aarhus Universitet, 2012. Side 112.
- ³⁴ Grundlovens § 69
- ³⁵ <http://www.km.dk/folkekirken/andre-trossamfund/trossamfund/anerkendte-og-godkendte-trossamfund-og-menigheder/>. Se også Margit Warburg og Brian Jacobsen, 'Tørre tal om troen: Religionsdemografi i det 21. Århundrede', Religion i det 21. århundrede, no. 5, forlaget Univers, 2007.
- ³⁶ Lisbet Christoffersen, 'Den aktuelle danske religionsretlige model', Anis, 2012, side 239-258.
- ³⁷ Vejledende retningslinjer udarbejdet af Det Rådgivende Udvalg vedr. trossamfund, 6. revideret udgave, den 18. august 2011. Tilgængelig på: http://www.km.dk/fileadmin/share/kursus/Vejledning_om_godkendelse_af_trossamfund.pdf.
- ³⁸ Oplysninger tilgængeligt på: <http://www.km.dk/folkekirken/andre-trossamfund/>
- ³⁹ <http://www.km.dk/folkekirken/andre-trossamfund/trossamfund/anerkendte-og-godkendte-trossamfund-og-menigheder/>
- ⁴⁰ Religion i Danmark 2014. En e-årbog fra Center for SamtidsReligion 6. årgang. Side 38. Institut for Kultur og Samfund, Aarhus Universitet, 2014.
- ⁴¹ Religion i Danmark 2015. En e-årbog fra Center for SamtidsReligion 6. årgang. Side 57. Institut for Kultur og Samfund, Aarhus Universitet, 2015.
- ⁴² 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>
- ⁴³ Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review DENMARK. Tilgængeligt på <http://www.upr->

info.org/sites/default/files/document/denmark/session_24_-_january_2016/a_hrc_wg.6_24_l.7.pdf

⁴⁴ Anbefaling 143 (Ægypten).

⁴⁵ Ebrahimian v. France (application no. 64846/11). Tilgængelig på:

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["64846/11"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

⁴⁶ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-paper-01-2015-post-paris-attacks-fundamental-rights-considerations-0_en.pdf. Side 3.

⁴⁷ Tilrettet kommissorium for et lovforberedende udvalg om en sammenhængende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken (Trossamfundsudvalget). Afsnit 2. Tilgængeligt på http://www.km.dk/fileadmin/share/kursus/Kommissorium_for_Trossamfundsudvalget.doc

⁴⁸ Tilrettet kommissorium for et lovforberedende udvalg om en sammenhængende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken (Trossamfundsudvalget). Afsnit 3. Tilgængeligt på http://www.km.dk/fileadmin/share/kursus/Kommissorium_for_Trossamfundsudvalget.doc

⁴⁹ Lov om ændring af lov om Ligebehandlingsnævnet. § 1

⁵⁰ Jf. FN's Verdenserklærings artikel 16.

⁵¹ Stéphanie Lagoutte og Eva Maria Lassen, 'Meeting the challenge: Redefining Europe's Classical model for State intervention in religious practices', Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 24, 1, March 2006, side 40ff.

⁵² Stéphanie Lagoutte og Eva Maria Lassen, 'Meeting the challenge: Redefining Europe's Classical model for State intervention in religious practices', Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 24, 1, March 2006, side 41.

⁵³ Stéphanie Lagoutte og Eva Maria Lassen, 'Meeting the challenge: Redefining Europe's Classical model for State intervention in religious practices', Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 24, 1, March 2006, side 44ff.

⁵⁴ Stéphanie Lagoutte og Eva Maria Lassen, 'Meeting the challenge: Redefining Europe's Classical model for State intervention in religious practices', Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 24, 1, March 2006, side 42ff.

⁵⁵ Anika Liversage og Tina Gudrun Jensen, 'Parallelle retsopfattelser i Danmark – et kvalitativt studie af privatretlige praksisser blandt etniske minoriteter', Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), 11:37, 2011.

⁵⁶ Regeringens strategi mod parallelle retsopfattelser – opgør med tvang og undertrykkelse ifm. religiøse vielser. Tilgængeligt på <http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2012/Strategi-retsopfattelser.pdf>

⁵⁷ Dette krav følger af udlændingelovens §9f, stk. 5, der er ændret ved lov om ændring af straffeloven, udlændingeloven og lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (lov nr. 434 af første 1. maj 2013).

<http://www.km.dk/folkekirken/andre-trossamfund/vielsesbemyndigelse-i-trossamfund/>

⁵⁸ <http://www.lokk.dk/Raadgivning/Religioese-vielser/>

⁵⁹ Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan 2016. Afgivet til Folketinget af minister for børn, undervisning og ligestilling den 25. februar 2016. Side 13. Tilgængeligt på <http://www.uvm.dk>.

⁶⁰ Se for eksempel den såkaldte Lautsi-sag. Lautsi and Others v. Italy, storkammerdom af 18. marts 2011, sagsnr. 30814/06.

⁶¹ EU Charter for Fundamentale Rettigheder, artikel 10.

⁶² ICCPR artikel 20, stk. 2.

⁶³ 'Reaction to the Paris attacks in the EU: fundamental rights consideration'. FRA Paper. Tilgængeligt på http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-paper-01-2015-post-paris-attacks-fundamental-rights-considerations-0_en.pdf.

⁶⁴ Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt. 26. december 2013. Tilgængelig på <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx>.

⁶⁵ Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt. 26. december 2013. Afsnit 70, c.

⁶⁶ Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt. 26. december 2013. Afsnit 70, h-i.

⁶⁷ Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt. 29. december 2014. Tilgængelig på <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx>.

⁶⁸ Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt. 29. december 2014. Afsnit 96.

⁶⁹ Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Heiner Bielefeldt. 29. december 2014. Afsnit 70 og 98.

⁷⁰ Se her Lisbet Christoffersen, 'A quest for open helmets: on the Danish Burqa affair', i A. Ferrari & S. Pastorelli (red.), The Burqa Affair across Europe: between Public and Private Space, Ashgate 2013, side 171-188.

⁷¹ Fødevareministeriet. Bekendtgørelse om slagtning og aflivning af dyr. BEK nr. 135 af 14/02/2014.

⁷² Der henvises her til Religionskapitlet i 'Status 2013', afsnit 5.2.

⁷³ <http://www.tvaerpolitisknetvaerk.dk/Default.aspx?ID=31714>.

⁷⁴ ACFC/OP/IV(2014)001, side 15, punkt 68.

⁷⁵ ACFC/OP/IV(2014)001, side 16., punkt 70.

⁷⁶ ACFC/OP/IV(2014)001, side 16., punkt 70.

⁷⁷ PET, 'Kriminelle forhold i 2011 med mulig ekstremistisk baggrund', januar 2013. Tilgængelig på:

www.pet.dk/Nyheder/2013/Pressemeddelelse%20om%20hadforbrydelser%202011.aspx.

⁷⁸ PET, 'Kriminelle forhold i 2012 med mulig ekstremistisk baggrund', september 2013, side 5. Tilgængelig på

<https://www.pet.dk/Nyheder/2013/~media/Forebyggende%20Afdeling/RACI-rapporter/2012RACIrapportendeligversionpdf.ashx>.

⁷⁹ PET, 'Kriminelle forhold i 2013 med mulig ekstremistisk baggrund', februar 2015, side 4. Tilgængelig på

<https://www.pet.dk/~media/Publikationer/RACI%20rapport%202013.ashx>.

⁸⁰ EU Fundamental Rights Agency, 'Survey of Jewish people's experiences and perceptions of antisemitism', 2013.

⁸¹ 'Rapport om antisemitiske hændelser i Danmark 2014'. Udgivet af Det Jødiske Samfund i Danmark. Marts 2015. Tilgængelig på

<http://www.mosaiske.dk/sites/default/files/1426063535/Rapport%20om%20antisemitiske%20h%C3%A6ndelser%20i%20Danmark%202014.pdf>.

⁸² "Asylcentre kritiseres for at svigte troende". Kristeligt Dagblad, 12. januar 2016. Tilgængeligt på:

<http://www.kristeligt-dagblad.dk/kirke-tro/asylcentre-kritiseres-svigte-troende>

⁸³ "Røde Kors: Kristne asylsøgere tier om chikane". Kristeligt Dagblad, 24. januar 2015. Tilgængeligt på:

<http://www.kristeligt-dagblad.dk/kirke-tro/roede-kors-kristne-asylsoegere-tier-om-chikane>.

⁸⁴ Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, artikel 2.

⁸⁵ Se for eksempel EMRK, ICCPR, ØSKR og Børnekonventionen.

⁸⁶ Se for eksempel ICCPR, Racediskriminationskonventionen, Kvindekonventionen, Handicapkonventionen og EU-chartret.

⁸⁷ Se artikel 2 i både ØSKR og ICCPR.

⁸⁸ ICCPR artikel 26.

⁸⁹ Racediskriminationskonventionens artikel 1.

⁹⁰ Se for eksempel FN's Komité for Afskaffelse af alle former for Racediskrimination, A.W.R.A.P. mod Danmark, afgørelse af 8. august 2007, sagsnr. 37/2006, og FN's Komité for Afskaffelse af alle former for Racediskrimination, P.S.N. mod Danmark, afgørelse af 8. august 2007, sagsnr. 36/2006.

⁹¹ UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1992.

⁹² EMRK artikel 14.

⁹³ Der henvises i øvrigt til delrapporten om gennemførelse af menneskeretten.

⁹⁴ EU-chartrets artikel 21.

⁹⁵ EU's direktiv 2000/78/EC af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

⁹⁶ EU's direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

97 'Interim report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief'. August 2014. A/69/261. Tilgængelig på:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx>.

⁹⁸ Jf. grundlovens §§ 70 og 71.

⁹⁹ Bekendtgørelse af lov nr. 626 af 29. september 1987 om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

¹⁰⁰ Bekendtgørelse af lov nr. 1349 af 16. december 2008 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

¹⁰¹ Mandana Zarrehparvar og Birgitte Kofod Olsen, 'Ligebehandling – Status og fremtidsperspektiver', udredning nr. 2, Institut for Menneskerettigheder, 2005, side 39.

¹⁰² Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 16/2014. J.nr. 2013-6811-14691.

¹⁰³ Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 149/2015.

¹⁰⁴ Lf. lov nr. 553 af 18. juni 2012 om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

¹⁰⁵ Lov om ændring af lov om Ligebehandlingsnævnet. § 1

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

