



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg
1240 København K

27 JUNI 2011

Dato: 27 JUNI 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2011-792-1720
Dok.: CHE40632

Afleveret med
E-POST

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 406 (Alm. del), som Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik har stillet til justitsministeren den 23. maj 2011. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Martin Henriksen (DF).



Lars Barfoed



Kristian Korfius Nielsen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 406 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik (Alm. del):

”Ministeren bedes redegøre for, om det efter justitsministeriets opfattelse er muligt (såfremt Folketinget måtte ønske det) at forskelsbehandle forskellige trossamfund, f.eks. ved at opstille en række betingelser for opførelsen af stormoskéer, betingelser for finansieringen af moskébyggeri osv. Ministeren bedes ligeledes svare på, om det ifølge justitsministeriet er muligt at opstille en række objektive krav, der indirekte eller direkte forhindrer eller vanskeliggør opførelse af stormoskeer i Danmark.”

Svar:

1. Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at der spørges til, om der ved lov kan indføres særlige regler, som direkte er rettet mod betingelserne for opførelse af stormoskéer. Endvidere spørges til, om der – hvis det førstnævnte ikke er muligt – i lovgivningen kan fastsættes ”objektive krav”, der reelt indebærer, at der vil gælde særlige betingelser for opførelse af stormoskéer, der vil forhindre eller vanskeliggøre sådanne opførelser, og som ikke vil gælde for andre bygninger, som nogen ønsker at opføre til brug for et andet religiøst formål end muslimsk.

Spørgsmålet giver efter Justitsministeriets opfattelse anledning til overvejelser vedrørende grundloven, jf. pkt. 2 og 3, og vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. pkt. 4 og 5.

Justitsministeriet kan herom oplyse følgende, idet det bemærkes, at en endelig vurdering af, om regler af den omtalte karakter vil være i overensstemmelse med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, vil afhænge af en eventuel ordnings nærmere udformning og begrundelse:

2. Grundlovens § 67, der beskytter religionsfriheden, har følgende ordlyd:

”§ 67. Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.”

Det antages i den statsretlige litteratur, at bestemmelsen, selv om den efter sin ordlyd alene omfatter foreninger, også beskytter den individuelle

adgang til gudsdyrkelse, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 632, Henrik Zahle, Meneskerettigheder, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave (2003), side 156, og Hans Gammeltoft-Hansen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), 2. udgave (2006), side 414.

Anvendelsesområdet for § 67 er "gudsdyrkelsen". Bestemmelsen omfatter først og fremmest de egentlige rituelle og kultiske handlinger, såsom forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv., jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 754, og Hans Gammeltoft-Hansen, *ibid.*, side 415.

Det har i den statsretlige litteratur været drøftet, om også handlinger, som ikke vedrører selve gudsdyrkelsen, men som har et vist religiøst præg, er omfattet af bestemmelsen i grundlovens § 67. Poul Andersen antager, at en virksomhed kan være omfattet, hvis den er nært knyttet til gudsdyrkelsen, jf. *ibid.*, side 633. Som eksempel herpå nævnes opførelse af kirker, ansættelse af præster og oprettelse af præsteskoler. Alf Ross antager derimod, at foreninger til opførelse af kirker, uddannelse af præster og missionærer falder uden for beskyttelsen efter grundlovens § 67, fordi disse foreningers øjemed ikke er gudsdyrkelse, jf. *ibid.*, side 754.

Der kan endvidere henvises til bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen, *ibid.*, side 415, hvor der bl.a. peges på, at visse aktiviteter vil kunne betegnes som praktiske foranstaltninger med direkte tilknytning til de rituelle og kultiske handlinger, såsom opførelse af kirker mv. og uddannelse af præster mv., og at i hvert fald i disse tilfælde, hvor aktiviteterne udgør det nødvendige grundlag for den kollektive eller individuelle rituelle gudsdyrkelse, må de være omfattet af beskyttelsen efter grundlovens § 67.

Det skal i øvrigt bemærkes, at grundlovens § 67 ikke beskytter gudsdyrkelse, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden. Om rækkevidden af denne begrænsning i grundlovens § 67 kan der bl.a. henvises til Poul Andersen, *ibid.*, side 633, Hans Gammeltoft-Hansen, *ibid.*, side 415 f, og Preben Espersen, Kirkeret Almindelig del, 2. udgave (1999), s. 30 f.

Hvorvidt det ville være foreneligt med grundloven i lovgivningen at indføre regler som de betingelser for opførelse af stormoskéer, der nævnes ovenfor under pkt. 1, vil efter Justitsministeriets opfattelse afhænge af, om der med sådanne regler gribes ind i forhold til retten til gudsdyrkelse,

således som denne ret må afgrænses efter grundlovens § 67, og om dette i givet fald vil kunne begrundes ud fra de hensyn til den offentlige orden mv., som følger af grundlovens § 67.

3. Grundlovens § 70 indeholder følgende bestemmelse:

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

Bestemmelsen indebærer en lighedsgrundsætning, hvorefter det er forbudt at diskriminere med bl.a. trosbekendelsen som kriterium for så vidt angår adgangen til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder.

Med "borgerlige og politiske rettigheder" tænkes såvel på offentlige som på private rettigheder, jf. Poul Andersen, *ibid.*, side 636 og Henrik Zahle, *ibid.*, side 159. Udtrykket "rettigheder" skal i den forbindelse ikke forstås snævert. Således anfører Alf Ross, *ibid.*, side 758, bl.a. følgende:

"Udtrykket "rettighed" er i denne sammenhæng naturligvis ikke taget i en snæver, teknisk-systematisk betydning, men må betegne enhver fordelagtig retsposition, fx også indehavelse af et embede, testationskompetence, habilitet som nævning, o.s.v. Det er adgangen til at indtræde i sådanne positioner der skal være lige uanset trosbekendelse."

Henrik Zahle anfører, *ibid.*, side 158, bl.a. følgende om begrebet "rettigheder":

"Med "rettigheder" skal ikke forstås rettigheder i en teknisk-juridisk forstand, men en hvilken som helst fordelagtig retsposition, f.eks. ansættelse i stilling, arveret, adgang til ægteskab."

Bestemmelsen i grundlovens § 70 finder ikke blot anvendelse, hvor der udtrykkeligt diskrimineres på grund af trosbekendelse (direkte diskrimination), men antages også at gælde, "hvor reguleringen uden at omtale spørgsmålet om trosbekendelse har sådanne virkninger, at den reelt medfører en diskrimination efter trosbekendelse" (indirekte diskrimination), jf. herved Henrik Zahle, *ibid.*, side 158. Der kan endvidere bl.a. henvises til Poul Andersen, *ibid.*, side 634 ff. og Alf Ross, *ibid.*, side 758. Sidstnævnte anfører, at § 70 også finder anvendelse "selvom der formelt ikke diskrimineres på grund af trosbekendelsen, men dog på grund af forhold der er så nøje forbundet hermed at resultatet faktisk bliver meget nær det samme."

Det antages i den statsretlige litteratur, at der kan gøres visse undtagelser fra lighedsgrundsætningen i grundlovens § 70, men at der må drages snævre grænser for undtagelserne, jf. nærmere herom bl.a. Poul Andersen, *ibid.*, side 636 f., Henrik Zahle, *ibid.*, side 159 og Alf Ross, *ibid.*, side 758 f.

Om rækkevidden af bestemmelsen i grundlovens § 70 kan der i øvrigt mere generelt henvises til Knud Berlin, *Den Danske Statsforfatningsret, Anden Del*, 2. udgave (1939), side 356, Poul Andersen, *ibid.*, side 634 f., Alf Ross, *ibid.*, side 757 f., Preben Espersen, *ibid.*, side 35 f, Henrik Palmer Olsen, *EU-ret & Menneskeret*, nr. 3, (2005), side 155 ff, og Birgitte Kofod Olsen i *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer* (redigeret af Henrik Zahle), 2. udgave (2006), side 425 ff.

Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at en ordning, hvorefter der i lovgivningen måtte indføres særlige regler, som direkte eller indirekte er rettet mod betingelserne for opførelse af stormoskéer, der vil forhindre eller vanskeliggøre sådanne opførelser, og som ikke vil gælde for andre bygninger, som nogen ønsker at opføre til brug for et andet religiøst formål end muslimsk, ville rejse væsentlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

4. Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9, stk. 1, har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter efter bestemmelsen bl.a. "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".

Det følger af artikel 9, stk. 2, at frihed til at udøve sin religion eller tro kun må "underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder".

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bl.a. fastslået, at myndighedernes nægtelse af at ændre en lokalplan for at tillade opførelsen af et bedehus for tilhængere af en religiøs sekt udgjorde et indgreb i retten til religionsfrihed efter artikel 9, jf. dom af 24. juni 2004 i sagen *Vergos mod Grækenland*. Det følger endvidere af Domstolens praksis, at retten til at udøve religion eller tro også omfatter retten til at samles i lokaler for

i forening med andre at udøve sin religion. Hvis det f.eks. efter national ret kræver forudgående tilladelse at benytte visse lokaler til religiøse sammenkomster, skal disse regler være udformet på en sådan måde, at de ikke krænker retten til religionsfrihed, jf. dom af 26. september 1996 i sagen *Manoussakis m.fl. mod Grækenland*.

På denne baggrund må det anses for sandsynligt, at Domstolen ville finde, at indførelsen af de nævnte regler om betingelser for opførelse af stormoskéer, jf. nærmere ovenfor under pkt. 1, ville udgøre et indgreb i den konventionsbeskyttede ret til religionsfrihed.

Hvorvidt indførelsen af sådanne regler ville være foreneligt med konventionen, ville herefter afhænge af, om sådanne regler kunne anses for begrundet i ét eller flere af de i konventionen opregnede anerkendelsesværdige formål og desuden opfylder proportionalitetskravet ("nødvendigt i et demokratisk samfund"), jf. artikel 9, stk. 2. Efter Domstolens praksis er opregningen af de anerkendelsesværdige formål i konventionens artikel 9, stk. 2, udtømmende og skal fortolkes indskrænkende.

Som et eksempel kan nævnes Domstolens afgørelse af 10. juli 2001 i sagen *Johannische Kirche og Horst Peters mod Tyskland*, hvor en kristen frikirke havde fået afslag på tilladelse til at etablere et gravsted på egen grund, fordi udnyttelsen ville være i strid med planlovgivningen, idet området var udlagt til naturpark. Domstolen fandt, at indgrebet i religionsudøvelsen var retfærdiggjort efter bestemmelsens stk. 2 ud fra legitime plan- og miljømæssige hensyn og var proportionalt. Domstolen bemærkede, at indgrebet ikke var rettet mod klageren som religiøst samfund, men derimod håndhævede et generelt byggeforbud, og at medlemsstaternes skønsmargin er stor på området vedrørende planlovgivning.

5. Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 14 indeholder et diskriminationsforbud, hvorefter nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Efter denne bestemmelse er det bl.a. i relation til religionsfriheden forbudt at forskelsbehandle personer, der befinder sig i sammenlignelige situationer, medmindre forskelsbehandlingen varetager et anerkendelsesværdigt formål, og det anvendte middel er proportionalt i forhold til det

formål, der søges realiseret. Forskelsbehandling på baggrund af tro eller religion vil efter Domstolens praksis generelt kræve en endog meget tungtvejende begrundelse for at kunne anses for retfærdiggjort, jf. f.eks. dom af 23. juni 1993 i sagen *Hoffmann mod Østrig*, hvor Domstolen i en sag vedrørende forældremyndighed udtalte, at en forskelsbehandling, der i det væsentlige er grundet på religion alene, ikke kan accepteres.

En ordning, hvorefter der i lovgivningen måtte indføres særlige regler, som direkte eller indirekte er rettet mod betingelserne for opførelse af stormoskéer, der vil forhindre eller vanskeliggøre sådanne opførelser, og som ikke vil gælde for andre bygninger, som nogen ønsker at opføre til brug for et andet religiøst formål end muslimsk, ville indebære en forskelsbehandling på baggrund af religion. Hvorvidt det ville være foreneligt med konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 9 at indføre sådanne regler, ville således afhænge af, om ordningen kunne anses for begrundet i saglige hensyn og for at opfylde det nævnte proportionalitetskrav.

På denne baggrund ville det efter Justitsministeriets opfattelse rejse alvorlige spørgsmål i forhold til konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 9 at indføre særlige regler som de nævnte.