



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg
1240 København K

Dato: 9. december 2014
Kontor: Statsrets- og Menneske-
retskontoret
Sagsbeh: Randi Graabek
Sagsnr.: 2014-0038-0032
Dok.: 1395419

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til folketingsbeslutning om forbud mod maskering og heldækkende beklædning i offentligt rum (B 10), som Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik har stillet til justitsministeren den 24. november 2014. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Martin Henriksen (DF).

Mette Frederiksen

/

Louise Vadheim Guldborg

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til folketingsbeslutning om forbud mod maskering og heldækkende beklædning i offentligt rum (B 10) fra Folketingets Retsudvalg:

”Ministeren bedes redegøre nærmere for Justitsministeriets nye juridiske vurdering i forhold til mulighederne for at indføre et generelt forbud mod heldækkende beklædning i det offentlige rum?”

Svar:

1. Et forbud mod maskering og tildækning af ansigtet i offentligt rum

Justitsministeriet har i forbindelse med forslaget til folketingsbeslutning om forbud mod maskering og heldækkende beklædning i det offentlige rum (B 10) foretaget en vurdering af, om der i lovgivningen vil kunne indføres et forbud i en eller anden form mod maskering eller ansigtstildækkende beklædning i det offentlige rum. Justitsministeriet har således ikke taget stilling til, om det konkrete forbud, der er foreslået med beslutningsforslaget, er i overensstemmelse med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det er efter Justitsministeriets opfattelse muligt – inden for rammerne af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. nærmere nedenfor – at udforme et forbud mod at maskere sig eller tildække ansigtet i det offentlige rum.

Et sådant forbud vil dog kræve, at nogle forudsætninger er opfyldt. Det omfatter bl.a., at det på baggrund af den lov, hvorved et forbud indføres, kan lægges til grund, at forbuddet skal varetage et anerkendelsesværdigt formål. Et andet eksempel på en forudsætning er, at forbuddet ikke må være udformet på en måde, der udgør diskrimination på grund af trosbekendelse eller diskrimination på grund af forhold, der er så nøje forbundet med trosbekendelsen, at resultatet faktisk bliver meget nær det samme.

Hvis disse forudsætninger ikke er opfyldt, f.eks. fordi formålet med et forbud er at diskriminere på grund af trosbekendelse, eller forbuddet er udformet, så det alene omfatter eksempelvis burka, vil et forbud efter Justitsministeriets vurdering rejse reel tvivl om foreneligheden med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.1. Indledning

I pkt. 2.2. og pkt. 2.3. er nærmere redegjort for grundlaget for den juridiske vurdering, ministeriet har foretaget af muligheden for – inden for rammerne af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – at udforme et forbud mod at maskere sig eller tildække ansigtet i det offentlige rum.

2.2. Forholdet til grundloven

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, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 636, og Henrik Zahle, Menneskerettigheder, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave (2003), side 159. Udtrykket ”rettigheder” skal i den forbindelse ikke forstås snævert. Således anfører Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), 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, a.st., 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 diskriminati-

on), men antages også at gælde, ”hvor reguleringen uden at omtale spørgsmål om trosbekendelse har sådanne virkninger, at den reelt medfører en forskelsbehandling efter trosbekendelsen” (indirekte diskrimination), jf. herved Henrik Zahle, a.st., side 158. Der kan endvidere bl.a. henvises til Poul Andersen, a.st., side 634 ff. og Alf Ross, a.st., 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, a.st., side 636 f., Henrik Zahle, a.st., side 159 og Alf Ross, a.st., 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, a.st., side 634 f., Alf Ross, a.st., side 757 f., Preben Espersen, a.st., 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.

2.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

2.3.1. Efter artikel 9, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 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.” Bestemmelsen beskytter således adgangen til at udøve sin religion eller tro.

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 i forbindelse med behandlingen af sager om religionsfrihed flere gange understreget, at konventionens artikel 9 om retten til at tænke frit og til samvittigheds- og reli-

gionsfrihed må anses som en af grundpillerne i et demokratisk samfund. Domstolen har i den forbindelse udtalt, at det vil være uforeneligt med statens pligt til at optræde neutralt og upartisk, hvis staten tillægges beføjelse til at vurdere berettigelsen af bestemte religiøse opfattelser eller udtryksmåder. Endvidere har Domstolen udtalt, at staten har pligt til at fremme og sikre gensidig tolerance mellem alle grupper i samfundet, og hvis der opstår spændinger mellem forskellige grupper, er det ikke statens opgave at fjerne årsagen til disse spændinger ved at undertrykke pluralisme, men derimod at sikre, at de pågældende grupper tolererer hinanden, jf. f.eks. dom af 10. november 2005 i sagen *Leyla Sahin mod Tyrkiet* (application No. 44774/98), præmis 107.

Det følger endvidere af Domstolens praksis, at konventionens artikel 9 ikke beskytter enhver handling, der er motiveret eller inspireret af religion eller overbevisning, jf. f.eks. præmis 105 i den førnævnte dom. I samme sag udtalte Domstolen, at artikel 9 ikke altid garanterer en ret til at handle på den bestemte måde, som måtte følge af ens religiøse overbevisning, og bestemmelsen giver således ikke personer, der følger sin religiøse overbevisning, en ret til at se bort fra lovgivning, der forfølger saglige hensyn, jf. præmis 121. Som et eksempel herpå kan nævnes Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse af 15. december 1983 i sagen *C mod Storbritannien*, hvor Kommissionen fastslog, at en situation, hvor en klager, der var kvæker, nægtede at betale skat under henvisning til sin religiøse overbevisning, faldt uden for anvendelsesområdet i artikel 9. Som et yderligere eksempel kan nævnes Domstolens afgørelse af 2. oktober 2001 i sagen *Pichon og Sajous mod Frankrig* (application No. 49853/99), som omhandlede to franske farmaceuter, der af religiøse årsager, nægtede at sælge p-piller fra deres apotek. Også i denne sag fandt Domstolen, at klagen faldt uden for anvendelsesområdet for artikel 9.

Derimod fandt Domstolen i en dom af 23. februar 2010 i *Ahmet Arslan m.fl. mod Tyrkiet* (application No. 41135/98), at der forelå en krænkelse af artikel 9. Sagen omhandlede 127 medlemmer af en bestemt religiøs gruppe (Aczimendi tarikat), som var blevet dømt for overtrædelse af et forbud mod at bære hovedbeklædning samt religiøs beklædning i det offentlige rum i forbindelse med, at de havde turneret i gaderne samt deltaget i et retsmøde iført deres karakteristiske religiøse beklædning bestående af bl.a. en turban. Domstolen lagde særlig vægt på, at de pågældende ikke havde udgjort nogen trussel mod den offentlige orden eller havde været involveret i proselytisme ved at udøve et upassende pres på forbipasserende. Domstolen understregede, at den pågældende sag – modsat andre sager –

vedrørte straf for at bære en særlig beklædning på offentligt tilgængelige steder og ikke en regulering af at bære religiøse symboler i offentlige institutioner, hvor hensynet til religiøs neutralitet kan have forrang i forhold til retten til at manifestere sin religion.

Endelig kan det nævnes, at Domstolen den 1. juli 2014 har afsagt dom i sagen *S.A.S. mod Frankrig* (application No. 43835/11), hvor Domstolen anerkendte fransk lovgivning fra 2010, der forbyder tildækning af ansigtet i det offentlige rum. Domstolen undersøgte i sagen forholdet til konventionens artikel 8 (privatlivets fred) og artikel 9 (tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed) og fandt, at det franske forbud faldt inden for beskyttelsen af disse artikler. Domstolen konkluderede, at forbuddet kunne anses for at være proportionalt med formålet om at bevare vilkårene for sameksistensen ("living together") i et samfund som en del af hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder. Domstolen lagde i den forbindelse bl.a. stor vægt på, at Frankrig – herunder navnlig fordi der ikke er nogen konsensus om spørgsmålet mellem medlemslandene – var overladt en bred skønsmargin med hensyn til at vedtage et forbud mod at tildække ansigtet på offentlige steder.

2.3.2. Det følger af artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at enhver har ret til ytringsfrihed. Menneskerettighedsdomstolen har i sin praksis fastslået, at det at bære beklædninger, der er udtryk for en bestemt opfattelse, er omfattet af artikel 10.

For at være foreneligt med konventionen skal et indgreb i ytringsfriheden opfylde betingelserne i artikel 10, stk. 2, om at være foreskrevet ved lov og være nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til "den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed".