

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Lovafdelingen

Dato: 10. november 2014  
Kontor: Statsrets- og Menneske-  
retskontoret  
Sagsbeh: Josephine Ilchmann Jør-  
gensen  
Sagsnr.: 2014-0030-2451  
Dok.: 1316503

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1446 (Alm. del), som Folke-  
tingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 20. august 2014.

Mette Frederiksen

/

Louise Vadheim Guldborg

### **Spørgsmål nr. 1446 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:**

”Vil ministeren redegøre for de retlige rammer for lokal eller central fastsættelse af beklædningsreglementer på hhv. folke- og friskoler, herunder muligheden for at forbyde religiøse symboler? Der ønskes særligt en redegørelse for de forfatnings- og menneskeretlige aspekter ved fastsættelsen af sådanne reglementer.”

#### **Svar:**

1. Justitsministeriet har til brug for besvarelsen for så vidt angår de retlige rammer for lokal eller central fastsættelse af beklædningsreglementet på henholdsvis folkeskoler og friskoler, herunder muligheden for at forbyde religiøse symboler, indhentet et fra bidrag Undervisningsministeriet, der har oplyst følgende:

”Der er ikke i lovgivningen om folkeskolen eller friskoler fastsat centrale regler om beklædningsreglementer for eleverne, herunder i forhold til elevers brug af religiøse symboler på skolerne.

De enkelte folkeskoler og friskoler fastsætter selv deres ordensregler, hvori de eventuelt kan have en regulering af elevernes påklædning.

På folkeskoleområdet fremgår det af folkeskolelovens § 44, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 665 af 20. juni 2014, at det er skolebestyrelsen, der godkender skolens ordensregler. Der er endvidere i medfør af folkeskolelovens § 52 ved bekendtgørelse nr. 697 af 23. juni 2014 om fremme af god orden i folkeskolen fastsat regler om foranstaltninger til fremme af god orden i skolerne. Reglerne i bekendtgørelsen vedrører ikke indholdet af de enkelte skolers ordensregler, men rammerne for iværksættelse af foranstaltninger over for elever, der ikke overholder ordensreglerne. Indholdet af de lokalt fastsatte ordensregler skal være sagligt i forhold til de pædagogiske, ordensmæssige og fagspecifikke hensyn, som ønskes varetaget med ordensreglerne.

På friskoleområdet er det op til den enkelte skole at fastsætte skolens ordensregler. Det følger af § 1, stk. 2, 2. pkt., i lov om

friskoler og private grundskoler m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 917 af 13. august 2014, at friskolerne efter deres formål og i hele deres virke skal forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene. Skolernes ordensregler skal således udformes inden for denne ramme.”

Undervisningsministeriet har i tilknytning hertil bemærket, at bestemmelserne i folkeskolelovens §§ 49 og 50 medfører, at et eventuelt beklædningsreglement på en folkeskole ikke må have en karakter, der indebærer, at undervisningen ikke kan betragtes som vederlagsfri. Der kan således på en folkeskole ikke stilles krav til elevernes beklædning, der vil medføre en udgift til specielt tøj, udover det eleverne almindeligvis må forudsættes at have, herunder f.eks. idrætstøj.

Undervisningsministeriet har endvidere bemærket, at ministeriet med det ovenfor anførte alene har forholdt sig til rammerne for beklædningsreglementer for elever på skolerne, men ikke for medarbejderne, hvor det må bero på de almindelige ansættelsesretlige regler, hvilket krav arbejdsgiveren kan stille.

**2.** Justitsministeriet kan oplyse følgende om de forfatnings- og menneskeretlige aspekter ved fastsættelsen af beklædningsreglementer, der forbyder religiøse symboler.

**2.1.** 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, Menneskerettigheder, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave (2003), side 156, og Henrik Zahle (red.), Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 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 Henrik Zahle (red.), a.st., 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. a.st., 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 kan siges at være gudsdyrkelse, jf. a.st., side 754.

Som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, beskytter grundlovens § 67 ikke 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, a.st., side 633, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1979), side 374 f., og Henrik Zahle (red.), a.st., side 415 f.

## 2.2. 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, a.st., side 636 og Henrik Zahle, a.st., side 159. Udtrykket ”rettigheder” skal i den forbindelse ikke forstås snævert. Således anfører Alf Ross, a.st., 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 diskrimination), 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.** 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”.

**2.4.** 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”.

**2.5.** Det følger af artikel 2 i den 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at ingen må nægtes retten til uddannelse. Endvidere fremgår det af bestemmelsen, at staten ved udøvelsen af de funktioner, som staten påtager sig i henseende til uddannelse og undervisning, skal respektere forældrenes ret til at sikre sig, at sådan uddannelse og undervisning sker i overensstemmelse med deres egen religiøse eller filosofiske overbevisning.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fortolket anvendelsesområdet for bestemmelsen i 1. tillægsprotokols artikel 2 i sagen *Lautsi og andre mod Italien* (30814/06) af 18. marts 2011, hvor Menneskerettighedsdomstolen fandt, at den italienske lovgivning om tilstedeværelsen af krucifiks i klasselokalerne i de offentlige skoler var foreneligt med bestemmelsen.

**2.6.** Den Europæiske Menneskerettighedskonventions 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 og ytringsfriheden 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. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis vil en forskelsbehandling, der finder sted på grund af tro eller religion, kræve en endog meget tungtvejende begrundelse, for at kunne anses for retfærdiggjort.

**2.7.** FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder i artikel 18 en beskyttelse af religionsfriheden og i artikel 19 en beskyttelse af ytringsfriheden. Konventionens artikel 26 indeholder endvidere et generelt forbud mod diskrimination. Artiklerne svarer i vidt omfang til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9, 10 og 14.