

Manus: Begränsningar av religions- och övertygelsefrihet

Från tv-nyheter och möjligtvis av egen erfarenhet vet du att många regeringar inskränker religions- och övertygelsefriheten med argumentet att det av en eller annan anledning är nödvändigt att begränsa religiösa uttryck. Så hur vet du när begränsningar kan vara berättigade och tillåtna – och när de inte är det?

Internationell rätt om mänskliga rättigheter slår fast att människors rätt att ha, välja, byta eller lämna en religion är absolut – den får aldrig inskränkas. Rätten att utöva en religion eller övertygelse får däremot begränsas, men endast när följande fyra regler följs:

1. Begränsningen måste vara lagstiftad.
Syftet med detta är att förhindra stat, polis och domstolar från att agera nyckfullt eller inkonsekvent.
2. Begränsningen måste vara nödvändig för att värna medborgarnas säkerhet, allmän ordning, folkhälsa eller moral, eller andras rättigheter och frihet.
Detta är viktigt. Att låta friheten underkastas begränsningar i syfte att skydda andra människor är en helt annan sak än att inskränka den för att vinna röster.
3. Begränsningen får inte vara diskriminerande.
4. Begränsningen måste vara proportionerlig i förhållande till det problem det ska hantera.

Dessa regler är oerhört viktiga. Utan dem kan regeringar godtyckligt begränsa religiösa grupper och uttryck som de ogillar. Begränsningar ska vara en sista utväg, inte ett verktyg för statskontroll.

Lås oss utgå från ett påhittat exempel för att illustrera reglernas innebörd.

Föreställ dig en stad med fem olika religiösa grupper. De har alla religiösa lokaler och åstadkommer en del oljud, vilket inte uppskattas av grannarna. Men polisen får bara klagomål om en liten, impopulär grupp...

Höga oljudsnivåer är dåligt för hälsan, och folkhälsan är en legitim grund för inskränkningar. Så vad bör myndigheterna göra? Vilka begränsningar är nödvändiga, icke-diskriminerande och proportionerliga för att värna folkhälsan?

I det här fallet vore det lämpligt med en lag som reglerar volymen för alla former av offentliga sammankomster. En lag som gäller alla religiösa grupper – och andra. Om en grupp skulle bryta mot direktiven, vore en proportionerlig åtgärd att kräva att de sänker ljudet annars riskerar de böter. Det vore inte proportionerligt att kräva fullständig tystnad eller att helt förbjuda deras sammankomster.

Och polisen måste tillämpa lagen rättvist, även om de bara tar emot klagomål gällande opopulära grupper.

Detta är ett förhållandevis enkelt exempel.

När vi ser till större brott mot religions- och övertygelsefriheten är det oftast enkelt att se hur dessa kriterier ignoreras, eftersom begränsningarna är så uppenbart onödiga, diskriminerande eller oproportionerliga.

Vissa länder förbjuder all religiös aktivitet som sker utanför byggnader som registrerats för syftet. Detta får till följd att det är olagligt att be bordsbön före maten om du har gäster hemma. En sådan inskränkning är självklart inte legitim.

Men flera fall blir i slutändan kontroversiella. Är det legitimt att en borgmästare i Frankrike förbjuder burkini – baddräkter som täcker hela kroppen utom ansikte och fötter? Eller att myndigheter i vissa delar av Indien begränsar rätten att prata med andra om din religiösa övertygelse?

I den här presentationen ska vi gå igenom de sju frågor som domstolar bör ställa för att avgöra legitimiteten i begränsningar av religions- och övertygelsefriheten. Förhoppningsvis kan det hjälpa dig att bedöma begränsningar som du kan stöta på.

När en stat inför restriktioner, ska man allra först fråga om begränsningen inkräktar på den absoluta rättigheten att ha eller anta en religion eller övertygelse, eller på rätten att utöva den.

Om den absoluta rätten begränsas är statens agerande inte legitimt. Om däremot rätten att utöva den begränsas, går vi vidare till nästa fråga.

Är beteendet som begränsas uttryck för en religion eller övertygelse, eller bara ett beteende?

Vårt beteende styrs ofta av vår övertygelse. Men allt vi gör är inte skyddat utövande av religion och övertygelser. När någon hävdar att rätten till utövning har inskränkts, börjar domstolar med att avgöra om beteendet är en fråga om utövande av religion eller övertygelse.. Och de gör detta genom att se till kopplingen mellan beteendet och övertygelsen – för att se om de är nära sammanlänkade.

Ibland är detta enkelt. Att gå i kyrkan är nära sammanlänkat med den kristna tron, och att fasta är nära sammanlänkat med islam.

Men det är inte alltid enkelt. För en praktiserande kristen är det oviktigt att bära ett kors; för en annan är det djupt förknippat med uttrycket av religiös identitet. Och muslimska kvinnor har olika uppfattningar kring användandet av huvudbonader.

Det är inte domstolars sak att avgöra vilka övertygelser som är de rätta. När domstolar ska avgöra vad som är att se som religionsutövning, riskerar de att fatta beslut om doktriner som ger företräde åt vissa teologiska tolkningar. Det är individer som har mänskliga rättigheter, och domstolar tenderar att alltmer se till den berörda individens övertygelse snarare än institutionella doktriner, för om person i fråga anser att ett beteende är religionsutövning, så är det det för dem.

När vi har kunnat konstatera att ett skyddat utövande har inskränkts, behöver vi undersöka om begränsningen har lagstiftat stöd.

Finns det lagstiftning, rättspraxis eller sedvanerätt som reglerar begränsningen? Eller har inskränkningarna införts utan rättsligt stöd? Om rättsligt stöd saknas, är begränsningen inte legitim.

Nästa steg är att bedöma om begränsningen är nödvändig och har gjorts på legitima grunder.

För att kunna svara på detta, behöver vi först utreda om det finns en koppling mellan utövandet som har inskränkts och någon av de legitima grunderna, och därefter bedöma om begränsningen är nödvändig. Vi går igenom det punkt för punkt.

Enligt internationell rätt är de enda legitima grunderna till begränsning av religions- och trosutövning värnandet av den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen, folkhälsan eller moralen, eller andras fri- och rättigheter.

Så på vilket sätt hotar beteendet som begränsas någon av dessa grunder? Och finns bevis för detta?

Staten måste kunna visa på ett **direkt samband** mellan beteendet som ska begränsas och en av dessa legitima grunder.

Det hinduiska kastsystemet delar in människor i högre och lägre kaster, samt kastlösa grupper. De kastlösa utsätts för omfattande diskriminering och försätts i socialt och ekonomiskt underläge. Förut nekades kastlösa hinduer tillträde till en del tempel. Indien förbjöd kastsystemet 1949, och templen får inte längre neka kastlösa tillträde. Den här begränsningen uppfyller kriterierna. Det finns ett tydligt, direkt samband mellan att förhindra diskriminering av kastlösa och att skydda andra människors fri- och rättigheter.

I praktiken saknar många begränsningar det här tydliga sambandet, och det händer att regeringar förvränger eller missbrukar de legitima grunderna.

Begränsningar i religions- eller trosutövande görs ofta med avseende på den **allmänna ordningen**. Lagar om allmän ordning och säkerhet reglerar allt från hot, misshandel och uppvigling, till våld och ibland hädelse.

Friheten att utöva sin religion eller övertygelse inbegriper rätten att framföra det du tror är sanningen. Dessa trossatser kan förstås kommuniceras fredligt, eller

med uppvigling till våld. Olyckligtvis blir vissa människor så förolämpade av andras övertygelser, trots att de uttrycks fredligt, att de svarar med våld.

Vissa stater förbjuder det fredliga framförandet av vissa övertygelser, med argumentet att det är legitimt förankrat i värnandet av allmän ordning på grund av risken för kravaller. Indonesien förbjuder offentliga uttryck för ahmadiyya tron och ateism på just dessa grunder, vilket får till följd att våldsoffer ibland åtalas för hädelse eller uppvigling, och deras förövare går fria från åtal.

Dessa lagar minskar inte våldet, utan förstärker snarare föreställningen att människor med "fel" sorts tro bör bestraffas.

En annan besvärlig grund att tillämpa är **allmän moral**. Ställer sig alla bakom samma moral – och vems moral är "allmän"? FN:s experter på mänskliga rättigheter menar att definitionen av "allmän moral" måste göras utifrån "många sociala, filosofiska och religiösa traditioner". Det går med andra ord inte att basera begränsningar enbart på de moraliska riktlinjer som majoriteten står bakom.

Det förvånar dig kanske att **nationell säkerhet** inte är en legitim grund för att begränsa religions- och övertygelsefriheten.

Vissa regeringar svärtar ned vissa grupper, i synnerhet dem som praktiserar samma religion som ett fiendeland, och hänvisar till dem som ett hot mot säkerheten. Konventionens författare var överens om att den allmänna hälsan, ordningen och säkerheten ger tillräcklig grund för begränsningar – och att ett kriterium avseende rikets säkerhet riskerar att omöjliggöra religions- och övertygelsefrihet där den behövs som mest.

Vi har etablerat att staten måste kunna påvisa ett **direkt samband** med en legitim grund, och visa att religionsutövandet i fråga utgör ett hot mot en legitim grund. Vi har även sett att det är av stor vikt att kontrollera att dessa legitima grunder tolkas och appliceras korrekt.

Då går vi vidare till den andra delen av frågan: Är begränsningen nödvändig?

Ej önskvärd ur ett politiskt eller majoritetsperspektiv, men nödvändig.

Låt säga att regeringen har visat ett direkt samband mellan en föreslagen inskränkning och värnandet av andras rättigheter och frihet.

Är hotet tillräckligt allvarligt för att motivera en begränsning?

Kommer den föreslagna begränsningen att effektivt skydda andra människors rättigheter?

Finns andra sätt att lösa problemet, utan att begränsa rättigheterna?

Om problemet inte är allvarligt nog, om den föreslagna begränsningen inte bidrar till att lösa det, eller om andra åtgärder kan lösa det utan att inskränka på rättigheter, så är begränsningen inte nödvändig.

Kinas regering säger sig hysa oro kring hälsa och säkerhet i landets överbelagda buddhistcenter. Den allmänna hälsan och säkerheten är legitima grunder. En

lösning vore att låta centren renovera och bygga ut verksamheten. En sådan lösning begränsar inte rättigheter. Kinas regering valde istället att riva stora delar av komplexet och tvångsförflyttade 1 000 nunnor. Det var inte nödvändigt.

En del begränsningar är förstås nödvändiga. FN har tydligt markerat att traditionella seder som skadar människors hälsa ska förbjudas, till exempel vissa inträdesriter och kvinnlig könsstympning.

Många fall är naturligtvis inte så glasklara. Men bevisbördan avseende begränsningens nödvändighet ligger alltid hos staten.

När vi väl har etablerat att staten har legitima grunder för begränsningen och att begränsningen är nödvändig, så behöver vi utreda om den är diskriminerande.

Det må framstå som en enkel sak att se om lagar, riktlinjer eller praxis är diskriminerande. Och om de gäller vissa personer eller grupper och inte andra, så är de det. Detta kallas direkt diskriminering och är förbjudet.

Men ibland kan allmängiltiga lagar missgynna vissa grupper och inte alls påverka andra. Detta kallas indirekt diskriminering.

Låt oss återvända till vår imaginära stad och de högljudda andaktsplatserna. Stadsfullmäktige har röstat igenom en lag som begränsar tillåten volym vid offentliga sammankomster och de religiösa samfundet har justerat sina högtalare därefter. Men kyrkklockorna är för högljudda, och där går det inte att sänka volymen. Kyrkan måste därmed ge upp en tradition, medan andra samfund inte såg några negativa följder.

Detta är indirekt diskriminering.

Det finns gott om exempel på generella lagar som leder till indirekt diskriminering:

Många länder har infört förbud mot att bära kniv på allmän plats. Detta missgynnar inga religiösa grupperingar, fränsett sikherna. Manliga sikher ska bära en så kallad kirpa, en religiös dolk, under skjortan. Därmed begränsar knivlagen sikhers möjlighet att uppfylla religiösa förpliktelser.

I vissa länder krävs att byggnadsplaner godkänns av ägarna till intilliggande fastigheter. Men grannar kan vara fördomsfulla, så etablerade grupper har enklare att få bygglov än mindre, icke-traditionella grupper.

Även riktlinjer och praxis kan skapa problem. Om ett universitet enbart håller sina inträdesprov på lördagar, så missgynnas adventister och ortodoxa judar.

Arbetare som tillhör en religiös minoritet måste ofta ta semester i samband med högtider för majoritetsreligionen, och ges inte möjlighet att vara lediga under sina egna religiösa högtider.

Direkt diskriminering är alltid förbjuden. Men domstolar bör se indirekt diskriminering som ett praktiskt problem som ska lösas i så stor utsträckning som möjligt genom att hitta rimliga lösningar. Och ofta finns enkla lösningar på problemet. I vår imaginära stad kan stadsfullmäktige införa en undantagsregel där kyrkklockor får användas på söndagar och vid religiösa högtider.

I Sverige hölls tidigare universitetens antagningsprov enbart på lördagar, men hålls nu även på fredagar. Och uniformer på arbetsplatser kan ofta anpassas till att inkludera exempelvis en turban.

Men domstolar är väl medvetna om att en lösning inte alltid är möjlig. Indirekt diskriminering kan vara lagenlig, förutsatt att det finns tillräckligt starka skäl – ett objektivet berättigande.

Till exempel brukar sjukhusens riktlinjer avseende infektionskontroll förbjuda anställda från att bära smycken, vilket missgynnar vissa grupper. Detta är berättigat utifrån värnandet om folkhälsan.

Folkhälsan är givetvis en legitim grund för inskränkningar i religions- och övertygelsefriheten. Men i relation till indirekt diskriminering accepterar domstolar även andra grunder. Till exempel: Ett företag kan hävda att det skulle motverka lönsamheten att justera sin policy. En klädesbutik som kräver att personalen bär butikens kläder skulle förmodligen inte ses som skyldig att anställa en person som vägrar att bära dem av religiösa skäl.

Direkt diskriminering är förbjuden, men indirekt diskriminering ska så långt som möjligt undvikas, genom att hitta rimliga lösningar för att tillmötesgå individer och grupperns behov.

När vi har sett att begränsningen inte är diskriminerande, återstår att se om den är proportionerlig.

I hur hög grad bör utövandet inskränkas? Vad ska vara förbjudet? För vem? När och var?

Det är stor skillnad mellan generellt förbud mot religiös klädsel överallt och förbud mot vissa former av religiös klädsel i en del yrken och på utvalda arbetsplatser. Internationella domstolar ser därför till proportionaliteten. USA:s domstolar tillämpar ett ännu hårdare krav – begränsningar ska implementeras på ett sätt som inskränker medborgares rättigheter i minsta möjliga mån.

En sista aspekt som vissa domstolar tar hänsyn till är den så kallade ”bedömningsmarginalen”.

Världen är mångfacetterad och de mänskliga rättigheterna kan tillämpas på många olika sätt i praktiken, baserade på nationell kontext.

Därför tillämpar vissa internationella domstolar en så kallad ”bedömningsmarginal”. Domstolarna anser att nationella myndigheter förstår landets specifika omständigheter bäst och är bättre lämpade att formulera landets lagar. Därför beviljar internationella domstolar en viss bedömningsmarginal i tillämpningen av rättigheter. Hur generöst denna bedömningsmarginal bör vara, och om domstolarna tillämpar en alltför bred bedömningsmarginal är föremål för viktig debatt.

Sammanfattningsvis:

I bedömningen av huruvida en begränsning är legitim, tillämpar vi följande process

- i Avgör om en lag begränsar den absoluta rätten att ha eller byta religion eller övertygelse, eller utövandet av den.
- ii Avgör om beteendet som begränsas faller inom ramen för skyddat utövande.
- iii Kontrollera att begränsningen är lagligt grundad
- iv Avgör i hur hög grad utövandet utgör ett hot mot en legitim grund, exempelvis andras rättigheter och frihet.
- v Avgör om begränsningen är direkt eller indirekt diskriminerande.
- vi Och bedöm om begränsningen är proportionerlig i förhållande till problemet och på ett effektivt sätt bemöter det.

När vi förstår de regler och överväganden som domstolarna bör använda i tillämpningen av mänskliga rättigheter kan vi mer effektivt värna våra rättigheter. Vi kan även bidra mera konstruktivt i den offentliga debatten huruvida domstolar och regeringen gör rätt eller om de kränker vår religions- och övertygelsefrihet.

Copyright SMC 2018