

## 7. Mere kontrol med religion? Den nye trossamfundslov

Af Lene Kühle, MSO-professor og Marie Vejrup Nielsen, lektor, afdeling for religionsvidenskab, Aarhus Universitet. E-mail: lk@cas.au.dk

En af de største ændringer, der er sket i forhold til trossamfund i Danmark mellem 2010 og 2020, er sket på det lovgivningsmæssige niveau. 170 år efter Grundlovens paragraf, der siden 1849 har, angivet, at "De fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold nærmes ved lov" (§69), fik Danmark en særskilt trossamfundslov. I årtierne efter den første grundlov i 1849 og helt op til begyndelsen af det 20. århundrede diskuteredes det, hvordan den grundlovbestemte trossamfundslov skulle udformes. Fra omkring 1920 slog man sig til tåls med, at reguleringen af de andre trossamfund alene var administrativ. Men efter næsten 170 år var tiden altså kommet. 2017 blev nemlig året, hvor et enigt folketing vedtog [Lov om trossamfund uden for folkekirken](#) (kaldet trossamfundsloven).

Trossamfundsloven regulerer forholdene for anerkendte trossamfund, det vil sige, trossamfund uden for Folkekirken. Vi har i indledningen til denne udgave af e-årbogen og også i artiklen om trossamfund i Danmark under corona-krisen skrevet om, hvad der ligger i kategorien anerkendte trossamfund.

Der lyder måske lidt kedeligt og tørt - og man kan sagtens nedtone betydningen af den nye lov: trossamfundsloven er bare en ratificering af den gældende administrative praksis. Og dette er til dels korrekt. Der er ingen ændringer i rettigheder, økonomiske fordele etc. Trossamfundsloven er heller ikke en stor overordnet lov, som samler alt, der vedrører trossamfund. Der er fortsat en del regulering af trossamfundene, som sker igennem andre love og niveauer, fx ligger lokalplaner i kommunalt regi. Men samtidigt er den nye lov en stor forandring i forhold til religion i Danmark i dag. Både processen omkring loven og selve loven er udtryk for et større politisk fokus på trossamfund uden for Folkekirken. Denne artikel vil se nærmere på, hvordan man kan forstå denne udvikling i Danmark ud fra perspektiver, der er i spil omkring religion i europæiske samfund i dag.

### Regulering af trossamfund i Danmark – et post-sekulært samfund?

Det første spørgsmål, der trænger sig på, er, hvorfor kommer loven nu? Hvis man har kunnet klare sig med en administrativ styring af de andre trossamfund, hvorfor bliver det så påtrængende, at der udstedes en egentlig trossamfundslov? Før vi går til en mere detaljeret gennemgang af udvalget og dets arbejde, giver det mening at se nærmere på, hvorfor politikerne mener, der er et behov for at undersøge emnet i kommissoriet:

Det følger af grundlovens § 69, at "[d]e fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov." Der er imidlertid ikke gennemført en samlet lovgivning for trossamfundene uden for folkekirken. Det indebærer, at forhold for trossamfundene uden for folkekirken kun er sporadisk reguleret i forskellig lovgivning, og i takt med det stigende antal trossamfund uden for folkekirken er der opstået et behov for en drøftelse af en mere sammenhængende lovregulering vedrørende trossamfundenes forhold. (betænkning, s. 9)

Dette peger på, at der tages udgangspunkt i to faktorer. For det første, at Grundloven har haft til hensigt at få udarbejdet en samlet lovgivning på dette felt, og for det andet, den stigende religiøse mangfoldighed - "det stigende antal". Det er kommet flere muslimer, buddhister, hinduer og tilhængere af mange andre kendte, men også ukendte religioner. Og det stigende antal trossamfund viser sig også i udviklingen i interessen for at blive et anerkendt trossamfund, hvor der hvert år kommer en lang række nye på listen.

Dette er argumentationer, som kan forstås ud fra forskningsperspektiver på religionens plads i moderne, europæiske samfund. Fra et juridisk perspektiv er det blevet påpeget, at man over hele Europa ser religionsret ('religion law'), dvs. religionslovgivning og retssager om religion vokse frem (Sandberg 2014). Ny lovgivning i de andre nordiske lande illustrerer dette godt: Finland fik ny trossamfundslov i 2003, Sverige i 1998 og 2009 og Norge 2017 (Kühle et al 2018?). Ud over den nye trossamfundslov er der også et voksende antal danske retssager, som inddrager religion (Schultz-Knudsen 2019; Kühle et al 2018). Der sker altså en øget juridisk aktivitet omkring religion og hermed også en diskussion om, hvorvidt der er et voksende behov for at regulere religion.

Ifølge den italienske jurist Silvio Ferrari er dette tilfældet. Og det skyldes en stigende religiøs mangfoldighed, især den øgede tilstedeværelse af minoritetsreligioner i Europa. Det er altså ikke religion generelt, der som sådan er behov for at styre i højere grad, men minoritetsreligionerne.

Denne nye udvikling sker i samfund, som ifølge Ferrari har en fælles europæiske religionsmodel, som i hvert land består af (en eller flere) historiske religionssamfund, som gennem den historiske udvikling havde opnået et særligt forhold til staten og derudover et frit og forholdsvis ureguleret religiøst felt, som alene var styret under ideen om religionsfrihed (Ferrari 2019). I Danmark ses dette i forhold til modellen med folkekirkens nære forhold til staten, der bygger videre på den historiske tilknytning mellem kirke og kongemagt og minoritetsreligionernes religionsfrihed kombineret med en langt svagere tilknytning til staten. Indtil 2017 kunne man sige, at det var den model, man benyttede. Men med den nye lov træder Danmark ind i den udvikling, som Ferrari har skitseret, når han peger på, at der opstår et behov for nye modeller som er tilpasset de nye omstændigheder, fordi de sekulære stater i Europa har fået vanskeligere ved at håndtere og regulere den voksende religiøse mangfoldighed (Ferrari 2019).

En sådan ny samfundsmodel taler den tyske filosof og sociolog Jürgen Habermas også om med sit begreb 'det post-sekulære samfund' (henvisning). Ifølge Habermas kan mange europæiske samfund – sammen med Canada, Australien og New Zealand betragtes som post-sekulære samfund. Et post-sekulært samfund er et højt udviklet sekulært samfund, som imidlertid i forhold til tidligere har mistet troen på, at sekulariseringsteoriene havde ret, og at vi bevæger os mod et samfund, hvor religion ingen relevans har. Det post-sekulære samfund er et sen- eller højt sekulært samfund, og ikke et efter-sekulært samfund<sup>19</sup>. Det er altså ikke et samfund, hvor borgerne er mere troende. Men det er et samfund med en ændret bevidsthed om religion. Det post-sekulære samfund er kendetegnet ved en bevidsthed om, at religion kommer til at være en del af samfundet i mange år fremover. Og ud fra det perspektiv vi bruger i denne artikel, giver denne øgede bevidsthed sig også udtryk i lovgivningsarbejde. Hvis tilstedeværelsen af minoritetsreligioner bliver mere central i bevidstheden i samfundet, herunder nok særligt islam, er det oplagt at staten gentænker sin rolle i forhold til minoritetsreligioner. Det er således først og fremmest den øgede immigration, der er med til skabe baggrunden for denne udvikling. Og at staten indgår i relationer til nye vesteuropæiske religioner

---

<sup>19</sup> Tak til Henrik Reintoft Christensen for at foreslå sammenligningen med begreberne senmoderne og højmoderne, som i modsætning til postmoderne fremhæver kontinuiteten med det moderne.

som buddhisme, hinduisme, islam og sikhisme. Spørgsmålet bliver om de europæiske stater på samme måde, som de gennem århundreder har været med til at forme en særlig europæisk kristendom og jødedom, også, mens de fortsat er sekulære samfund, kan forme nye vestlige religioner og blive en "arbiter and chief architect of a 'moderate' European Islam" (Haddad and Golson 2007:488).

Når staten ændrer sit forhold til trossamfund, så sker dette netop igennem ny lovgivning og som en del af den større politiske og administrative logik. I de senere årtier har der været en række teorier om, hvordan europæiske stater med stor gennemslagskraft fra årtusindeskiftet udviklede neoliberale styringsmekanismer, som ofte betegnes med begrebet 'governance'. 'Governance of religion' er et begreb for reguleringer og struktureringsprocesser, som lægger vægt på den ikke-hierarkiske ledelse og samskabelse mellem det offentlige og det private, som indgår som en dominerende tilgang i neo-liberal public policies (Bader 2009). Internationalt er det et centralt aspekt ved governance, at staten lægger op til inddragelse af trossamfund i forskellige initiativer fx velfærd og religiøs dialog (Martikainen 2016), faith-based organizations (Göçmen 2013). Den neoliberale styring foregår ofte på lokalt niveau (Vejrup Nielsen 2014, Martínez-Ariño 2017). I Danmark har man været forsigtig med at inddrage religiøse aktører i rådgivning og velfærd, og i Danmark er det ikke staten eller kommuner, der tager initiativ til religionsdialog, men religionerne selv. (Galal 2020). Vedtagelsen af trossamfundsloven har elementer fra governance-processer, som bl.a. kan ses i processen omkring det udvalg, der arbejdede forud for lovforslaget. I processen indgik også spørgsmålet omkring inddragelse af trossamfund i forskellige sammenhænge og i den offentlige debat opstod der samarbejde mellem trossamfund, som aktører i forhold til staten, f.eks. i form af fælles kronikker og læserbreve, som vi skal se nærmere på senere. Dette er stadigvæk i en meget mindre skala end i landene omkring os, hvor der ofte er etableret faste rådgivende netværk og rammer for dialog mellem trossamfund og det politiske system (Körs og Nagel, 2018).

Men i Danmark har vi i hvert fald allerede set en række eksempler på ændret adfærd fra det politiske system i Danmark, f.eks. under COVID19-nedlukningerne, hvor man inddrog de anerkendte trossamfund (se artikler om trossamfund i Danmark og Aarhus under COVID-19 i denne udgave af e-årbogen).

## Den juridiske kontekst - forhistorien

Hvad er da den historiske og juridiske kontekst for trossamfundsloven? Før grundloven blev vedtaget i 1849 var der ikke religionsfrihed i Danmark.

## Grundlovens paragraffer om religion

**§4** Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.

**§6** Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske kirke.

**§66** Folkekirkens forfatning ordnes ved lov.

**§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.

**§68** Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsyndelse end den, som er hans egen.

**§69** De fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov.

**§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.

**§71** Stk. 1. Den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.

Danske lov fra 1683 fremsatte, at alle skulle tilhøre den evangelisk-lutherske kirke, hvis øverste myndighed var kongen, og selvom der over tid var fremvokset en praksis, hvor religiøse minoriteter alligevel under visse rammer kunne leve i Danmark, så kunne det stadig indtil grundloven trådte i kraft være vanskeligt at være tilknyttet andre religioner.

Grundloven indeholder otte paragraffer, der omtaler religion. Der er to paragraffer, som knytter den evangelisk-lutherske kirke det officielle Danmark, nemlig §4 og §6, som beskriver, hvordan staten skal understøtte den evangelisk-lutherske kirke, ved at gøre den til sin folkekirke og som sådan understøtte den, og kongehuset (ved at kongen<sup>20</sup> som den eneste person i Danmark ikke har personlig religionsfrihed, men skal høre til den evangelisk-lutherske kirke.)

Der er derudover fire paragraffer, §67, §68, §70 og §71, stk.1, som opstiller rammerne for den grundlovssikrede religionsfrihed. I §67 opstilles religionsfriheden positivt ('borgerne har ret til at forene sig og dyrke Gud...'), men de øvrige tre paragraffer fremhæver religionsfriheden negativt i den forstand, at paragrafferne fremhæver, hvad der ikke må forekomme ('ingen er pligtig', 'ingen kan berøves adgang', 'underkastes nogen form for frihedsberøvelse'). Det er centralt, at §67 ikke fremsætter en ubegrænset religionsfrihed, men netop sætter en grænse ved, at "intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden".

De to sidste paragraffer, §66 og §69, er såkaldte løfteparagraffer, idet de alene giver et løfte om, at der skal laves ny lovgivning. De to paragraffer var sprogligt ret enslydende, noget skulle ordnes ved lov, men substansen, dvs. hvad der skal ordnes og retsvirkningerne deraf var fuldstændig forskellige. Når Grundlovens §66 siger, at "Folkekirkens forfatning ordnes ved lov", så var det fordi, at folkekirken i 1849 ikke eksisterede som en fra staten adskilt organisation, og derfor mente man, at der var behov for, at folkekirken fik en egen autoritetsstruktur gennem en forfatning. Problemet for de andre trossamfund var det modsatte. Deres organisation var sådan set på plads, men fordi deres eksistens i Danmark indtil grundloven var ambivalent og ikke klart formuleret, så var der behov for, at "De fra Folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov". Med trossamfundsloven af 2017 er dette løfte endeligt blevet opfyldt, mens §66 stadig står som et uopfyldt løfte. Det er bemærkelsesværdigt, at mens spørgsmålet om en forfatning for folkekirken ofte er blevet diskuteret, så har man sjældent diskuteret de andre trossamfunds forhold.<sup>21</sup>

Grundloven står næsten uændret fra den først version i 1849, dog er der i forhold til trossamfund sket en væsentlig ændring. Frem til 1915 indeholdt grundloven faktisk betegnelsen anerkendt trossamfund idet §68 (oprindeligt §82) afsluttedes med "dog skal Enhver, der ikke godtgjør at være Medlem af et i Landet anerkjendt Troessamfund, til Skolevæsenet svare de til Folkekirken lovbefalede personlige Afgifter". Denne del af paragraffen, som havde til hensigt at sikre, at folk ikke meldte sig ud af trossamfund af økonomiske årsager, blev fjernet ved grundlovsændringen af 1915. Ændringen er et godt eksempel på, hvordan betydningen af at være et anerkendte trossamfund hele tiden har ændret sig. Ifølge religionsforsker Peter Lüchau:

---

<sup>20</sup> Hermed menes der monarken, dvs. i øjeblikket hendes kongelige højhed dronning Margrethe II.

<sup>21</sup> Det var oprindeligt endnu en diskussion i 2012 om en forfatning for folkekirken, som igangsatte arbejdet med en trossamfundslov. Da der blev nedsat et udvalg med henblik på at udarbejde en rapport som forarbejde til trossamfundsloven blev det eksplicit pointeret, at 'udvalget har ikke til opgave også at forholde sig til Grundlovens § 66'. Arbejdet omkring Folkekirken førte ikke til et lovforslag (Nielsen 2015).

Juraen sætter grænser for religion gennem juristers og dommers tolkning af de love, som har med religion at gøre; tolkninger som ikke nødvendigvis flugter de intentioner, som politikerne havde, da de vedtog lovgivningen. En af grundene til det er, at Danmark i dag er et meget anderledes sted end i 1849, da grundloven og hermed religionsparagrafferne blev vedtaget (Lüchau 2015: 108).

Frem til 1970 opnåede 11 trossamfund (De tre reformerte kirker (tysk, fransk og dansk), Den Katolske Kirke, Det Jødiske Samfund, Det danske baptistsamfund, Den danske metodistkirke, Den svenske Gustavsforsamling i København, Den ortodokse russiske kirkes menighed i København, St. Albans engelske kirke i København og Kong Haakon Kirken i København) status som anerkendte trossamfund ved kongelig resolution.

Den nye ægteskabslov, som trådte i kraft 1. januar 1970, indførte imidlertid en anden betegnelse, nemlig et anerkendt trossamfund ([Betænkning 1564](#)). De anerkendte trossamfund blev ikke udnævnt ved kongelig resolution, de var ikke kirkebogsførende, men ellers var det meningen, at den nye betegnelse skulle give adgang til de samme rettigheder, nemlig adgangen til at udføre vielser med borgelig gyldighed samt en række skattefordele, herunder fritagelse fra betaling af ejendomsskat og muligheden for at medlemmerne kan fratække donationer fra trossamfundet på linje med velgørende organisationer.

## Hvordan blev den nye lov til?

Forberedelsen af den nye lov skete på baggrund af arbejdet i "Trossamfundsudvalget. Det lovforberedende udvalg om en sammenhængende lovregulering af forholdene for andre trossamfund end folkekirken." Dette udvalg blev nedsat efter folketingsvalget i 2015 af regeringen ledet af Venstre, og byggede videre på forslaget om at nedsætte et sådant udvalg fra 2014, under Socialdemokratiets ledelse.

Der var i udvalget en vægt på det juridiske og administrative i forhold til inddragelsen af jurister og andre med kendskab til forvaltning, og derudover var både religionshistoriske og teologiske fagligheder repræsenteret, herunder også gennem deltagelse af tre af medlemmerne fra det rådgivende udvalg angående trossamfund, som indgår i processen omkring anerkendelse af trossamfund [[link til dette](#)].<sup>22</sup> Der var ikke i udvalget repræsentanter for specifikke trossamfund, men disse blev inddraget i en række møder og aktiviteter i forløbet. Dette bragte en række religiøse ledere sammen på en måde, der ikke tidligere havde været skabt gennem en politisk proces, hvilket også fik konsekvenser i den offentlige debat, som vi skal se på senere.

I kommissoriet for udvalget nævnes en række baggrunde for udvalgets arbejde, herunder:

---

<sup>22</sup> Udvalget der stod for det lovforberedende arbejde bestod udover et sekretariat af: Formand Fhv. ombudsmand, professor, dr.jur. Hans Gammeltoft Hansen; Pernille Esdahl, kontorchef, Kirkeministeriet; Armin W. Geertz, professor i religionshistorie; dr.phil. Charlotte Hamburger, chefkonsulent, Udlændinge- og Integrationsministeriet (fra 20. januar 2017); Claus F. Houmann, kontorchef, Økonomi og Politik, Skatteministeriet. Bettina Lemann Kristiansen, professor i retssociologi, cand.jur., ph.d. Peter Lodberg, professor i systematisk teologi, dr.theol. Caroline Østergaard Nielsen, kontorchef, Stats-og Menneskerets-kontoret, Justitsministeriet (fra 12. december 2016) Hanne Petersen, professor i retskulturer, dr.jur. Catharina Raudvere, professor i religionshistorie, fil.dr. Jens Elo Rytter, professor i forfatningsret, cand.jur., ph.d. Margit Warburg, professor i religionssociologi, dr.phil.

Det følger af grundlovens § 69, at "[d]e fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov." Der er imidlertid ikke gennemført en samlet lovgivning for trossamfundene uden for folkekirken. Det indebærer, at forhold for trossamfundene uden for folkekirken kun er sporadisk reguleret i forskellig lovgivning, og i takt med det stigende antal trossamfund uden for folkekirken er der opstået et behov for en drøftelse af en mere sammenhængende lovregulering vedrørende trossamfundenes forhold. (betænkning, s. 9)

Denne formulering peger på de forhold, som Ferrari og andre har fremhævet i deres arbejde. Det vil sige, at det er den øgede religiøse mangfoldighed, der indgår som baggrund for behovet for en øget politiske bevågenhed og evt. øget regulering. Samtidigt afspejler citatet også et post-sekulært samfund, i Habermas' forstand, idet man går ud fra, at religion, her i form af mange forskellige trossamfund, er en vedvarende del af samfundets tilstand, og at det som minimum må føre til en drøftelse af behovet for mere lovgivning på området.

Udvalgets arbejde udkom i marts 2017 i form af [Betænkning 1564](#) "En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken". Betænkningen består af 218 sider, som gennemgår forslag om forskellige regler og rammer, også præsenterer hvordan området organiseres i de øvrige nordiske lande, før der formuleres en række forslag og debatoplægget præsenteres.

Udvalgets færdige betænkning afspejler en intern diskussion, der især handlede om kravene til anerkendte trossamfund. Et flertal i udvalget havde foreslået som betingelse for anerkendelse, at trossamfundet "er organiseret i overensstemmelse med principper om medlemsdemokrati og ligebehandling, herunder ligestilling mellem kønnene". Dette forslag kom ikke til at indgå i lovforslaget. De øvrige forskelle var mindre: Lovforslagets §12 og §27 var justeret, så det henholdsvis stod klart at anerkendelse som trossamfund skal ske ved anvendelse af den digitale løsning, og at et anerkendt trossamfund hvert år skal indsende det seneste årsregnskab til Kirkeministeriet med henblik på offentliggørelse. Trossamfundsudvalget foreslog, at trossamfundene kun skulle indsende deres regnskab hvert tredje år.

Det større uenighedspunkt handlede grundlæggende om, hvor langt staten ved hjælp af anerkendelsen kan gå ind i det enkelte trossamfunds organisering og selvforståelse. Ligestilling mellem kønnene i den administrative ledelse af trossamfundene førte til stærk modstand blandt nogle trossamfund og også nogle medlemmer af udvalget. Og indgik som nævnt heller ikke i lovforslaget, som det blev vedtaget. Baggrunden for dette kan eventuelt findes i den debat, der opstod, hvor lederne af en lang række trossamfund samlet skrev indlæg i medierne med fokus på dette spørgsmål. I pressen udtalte et af de to medlemmer af udvalget som gik imod kravet:

"Det er helt klart, at regeringen har en udfordring, fordi den med imamloven meget tydeligt har talt for, at trossamfund i højere grad skal overholde demokratiske spilleregler. Derfor er det spørgsmål om ligestilling, der balances over for de grundlæggende frihedsrettigheder. Men regeringen står i et dilemma, som den også gør, når man diskuterer, om kvinder skal have lovgivningsmæssig ret til at være med i selskabsbestyrelser. Men det har vi jo ikke lovgivet om, det har vi klaret igennem dansk frihedstradition og traditionen for uddannelse og oplysning,"

siger Peter Lodberg. (KD, 25. marts 2017, overskrift "Ligestilling kan afgøre trossamfunds fremtid")

I maj 2017 skrev flere ledere af trossamfund og ledere inden for folkekirken et samlet indlæg under overskriften "Når demokrati bliver til tvang" (Politiken 5. maj, 2017). Her argumenteres der for trossamfunds særstatus:

Det religiøse område kan ikke en-til-en sammenlignes med samfundet som sådan. Den frihed, vi er sikret som trossamfund gennem Grundloven, skal vi ikke give køb på. Det er grundlæggende for åbenhed – ja, for demokratiet – at vi kan rumme det mangfoldige, dem, der er anderledes end flertallet – endda udemokratisk opbygget. Tanke- og trosfrihed betyder, at vi som enkeltmennesker eller fællesskaber har frihed til at have vores overbevisning og udtrykke og handle ud fra den – inden for rammerne af dansk lov og sædelighed, som det så smukt hedder i Grundloven. Det glæder os, at kirkeminister Mette Bock påpeger, at regeringen ikke nødvendigvis vil følge flertallets anbefaling. Lad os håbe, at kirkeministeren, som er minister for alle trossamfund i Danmark, og med hende et flertal af Folketinget holder fast i de danske værdier om frihed såvel for Loke som for Thor – og i, at demokrati og frihed naturligvis skal følges ad. (Pol, 5. maj, 2017)

Forfatterne af indlægget var: Biskop i folkekirken, Henrik Stubkjær, formand for Danske Kirkers Råd; Dan Rosenberg Asmussen, formand for Det Jødiske Samfund; Abdul Wahid Pedersen, formand for Muslimernes Fællesråd; Biskop Czeslaw Kozon, Den Katolske Kirke i Danmark; Tonny Jakobsen, formand for Frikirkenet; Lone Møller-Hansen, generalsekretær i Baptistkirken i Danmark; Hannelise Tvedt, landsleder for Frelsens Hær i Danmark; Ingrid Ank, leder af Grundtvig-Akademiet; Hans-Ole Bækgaard, formand for Indre Mission i Danmark; Mads Christoffersen, generalsekretær for Danske Kirkers Råd; Biskop Peter Fischer-Møller, Roskilde Stift.

Det er her interessant at se, hvordan den politiske proces i sig selv er med til at forandre det religiøse landskab. Der etableres samarbejde og alliancer på tværs af religiøse traditioner og konfessioner i forhold til et samlet mål. Og her også på tværs af folkekirken og de øvrige trossamfund, det vil sige på tværs af majoritets- og minoritetsreligion. Uanset at denne lovgivning handlede om "de fra folkekirken afvigende trossamfund", så trådte folkekirken talstærkt til i dette indlæg. Samtidigt er der også en række stemmer der ikke er repræsenteret i indlægget, såsom buddhistiske og hindu-trossamfund.

Dermed forandres det religiøse felt i Danmark, forårsaget af udvalgets arbejde, debatmøder og høringsrunder. En række ledere samledes i frygten for, at ministeren vil følge flertallets anbefalinger fra betænkningen, og i en bekymring for den form for direkte styring af trossamfund. Inddragelsen af trossamfundene i processen er på den ene side udtryk for en dansk tradition for åbenhed i administrationen (Koch, Gottrup og Gøtze 2019), men givetvis også udtryk for en erkendelse af, at man her er på nyt og ukendt terræn og man derfor har behov for at stikke fingeren i jorden.

Debatten om loven indeholdt således en række elementer, der handlede om hvorvidt loven er udtryk for en større grad af kontrol med trossamfund og en reduktion i deres frihed. Så selvom det var specifikt gjort klart at udvalget ikke skulle berøre folkekirkens position eller organisering, så reagerede forskellige centrale folkekirkelige aktører i samarbejde med andre trossamfund i den offentlige debat.

Der var ikke meget fokus på de administrative processer i debatten, selvom disse også blev en del af trossamfundsområdet. Her var en ændring at det rådgivende udvalg for anerkendelse af trossamfund blev lovfæstet, og også sammensætningen blev beskrevet i flere detaljer. Her ser vi igen en stadfæstelse af praksis på en måde, der peger på en større bevidsthed om, at der er behov for et klart grundlag for at håndtere trossamfundsområdet, ikke kun i en overgang indtil religion er forsvundet, men som en permanent del af statens forvaltning.

## Hvad er nyt med den nye lov?

Hvad er så det nye, som loven bringer? På en måde ikke særligt meget. Loven trækker nemlig kraftigt på to forudgående initiativer. Det drejer sig for det første om det arbejde, som der siden 1998 var foregået i det rådgivende udvalg for trossamfund. Det rådgivende udvalg for trossamfund blev stiftet efter en kritik af, at beslutningen om godkendelse af trossamfund blev foretaget af en repræsentant for Københavns biskop. Det nye rådgivende udvalg som blev dannet derefter har bestået af uvildige og sagkyndige inden for religionshistorie, religionssociologi, teologi og retsvidenskab fik gennem ofte reviderede retningslinjer skabt en klarhed om grundlag og kriterier for godkendelse.<sup>23</sup>

Med den nye trossamfundslov blev dette udvalg stadfæstet ved lov, og dens praksis og definitioner i høj grad overført til den nye lov. Når loven definerer trossamfund som "et fællesskab, hvis medlemmer samles om en tro på magter, som står over mennesker og naturlove, efter udformede læresætninger og ritualer" (§1), er dette således i kontinuitet med det rådgivende udvalgs praksis. I det hele taget synes en del af trossamfundsloven i høj grad at have stadfæstet gældende praksis, herunder eksistensen af et rådgivende udvalg, dens sammensætning og praksis. Men Trossamfundsloven synes også at bygge videre på den regulering af trossamfund, som den såkaldte imampakke i 2016/17 igangsatte. Imampakken var resultatet af en bred politisk aftale, som blev indgået efter tv2s dokumentar *Moskeerne bag Sløret*, som blev sendt i foråret 2016. Imampakken bestod af en række lovændringer i eksisterende love (se Kühle og Larsen 2019: 126-148).

En af ændringerne var, at der i ægteskabsloven blev indsat en paragraf som lovfæster muligheden for at tilbagekalde en vielsesbemyndigelse på grund af brud på dekorum. Det var ikke umuligt tidligere at tilbagekalde vielsesbemyndigelser, en imam har fx tidligere fået tilbagekaldt sin bemyndigelse efter at have svindlet med underskrifter, men muligheden for tilbagekaldelse blev nu altså indført i loven og formodentlig også udvidet til ikke alene at omfatte problemstillinger relateret til den konkrete håndtering af vielsen, men også hans generelle holdninger og opførsel (lov nr. 1729 af 27. december 2016). Imampakken indførte og fastlagde krav om, at forkyndere, der er i Danmark på et forkyndervisum, inden for 6 måneder skal gennemføre et selvbetalt kursus i dansk familieret, frihed og folkestyre. Kurset erstattede et kursus i dansk familieret, som alle der foretog vielser, skulle gennemføre, men med lovændringen blev kurset også et krav for alle på forkyndervisum, uanset om disse foretager vielser eller ej. Reelt var betydningen af denne lovændring stor for andre trossamfund, men havde meget lille betydning for de muslimske trossamfund, idet forkyndere fra Tyrkiet, som udgør langt den største del af de imamer, der er i Danmark på forkyndervisum, var fritaget på grund af en særlig aftale mellem EU og Tyrkiet.

Men Trossamfundsloven sender også et signal. Selvom den reelt måske ikke forandrer trossamfundenes lovstatus i særlig grad, så tydeliggør den de rettigheder, som trossamfund i Danmark har:

<sup>23</sup> <https://samtidsreligion.au.dk/religion-i-danmark/rel-aarboeg10/tj/>.



§ 2. Trossamfund kan frit dannes med ethvert lovligt formål.

§ 3. Et trossamfund har ret til at udøve sin religion, herunder ved overholdelse af religiøse ritualer og skikke samt religiøs undervisning, såfremt der ikke herved opfordres til eller foretages noget, der strider mod bestemmelser fastsat ved lov eller i medfør af lov.

Og:

§ 5. Et trossamfund har ret til at opføre religiøse bygninger. Dette forudsætter, at betingelserne i den øvrige lovgivning om bygningsmæssige krav m.v. er opfyldt.

§ 6. Et trossamfund kan efter ansøgning til kirkeministeren få tilladelse til at anlægge og drive egne begravelsespladser.

Selvom paragrafferne understreger at fx dannelse af trossamfund og opførelse af religiøse bygninger sket under hensynstagen til den øvrige lovgivning, så har det betydning, at det nu formuleres som en ret og altså ikke noget, som man bare har fået lov til. Hermed anerkender den danske stat tydeligt, at tilstedeværelsen af religiøse minoriteter i Danmark er legitim og naturlig. Trossamfundsloven kan på den baggrund betragtes som første udspil i en ny faser forhandlinger om, hvordan relationen mellem den danske stat og minoritetssamfund skal være. Det er interessant, hvad der har spillet ind på, at man nu er nået til denne erkendelse. Er det fordi Danmark i stigende omfang er blevet kritiseret internationalt for ikke at tage religionsfriheden alvorligt (Christoffersen 2018)? Eller er det fordi den gængse praksis i et vist omfang har ledt til problemer i forhold til håndteringen af muslimske trossamfund (Kühle og Larsen 2019)? Under alle omstændigheder kan Trossamfundsloven ses som udtryk for fremvæksten af en postsekulær bevidsthed, hvor religion ikke kommer til at forsvinde, og hvor der derfor er behov for regulering.

## Konklusion: Danmark – et land med en religionspolitik eller bare med mindre justeringer?

Selvom trossamfundsloven langt hen ad vejen blot har videreført allerede gældende lovgivning eller praksis, har den medført en række ændringer. Den har for det første medført en større grad af kontrol i forhold til oplysninger og sanktioner. Selvom der også tidligere er eksempler på, at trossamfund er blevet fjernet fra listen, så indeholdt listen tidligere ofte trossamfund, der var nedlagte og adresserne og navne var ikke opdaterede. Nu kræver tilstedeværelse på listen, at trossamfundet reagerer på henvendelser fra kirkeministeriet og leverer de oplysninger, der ønskes.<sup>24</sup>

I Danmark sker dette fortsat på en mindre skala end mange andre lande, men med trossamfundsloven og den administrative praksis omkring en mere regelmæssig kontrol med, at trossamfundene fortsat er aktive og lever op til kravene, får vi et eksempel på et samfund, der er mere bevidst om, at de mange andre trossamfund er kommet for at blive. Og vi har også set en inddragelse af trossamfundene i nogen grad, også f.eks. under COVID-19-krisen. Spørgsmålet er, hvordan trossamfundene vil reagere på loven på sigt. Vil vi se færre, der ansøger om anerkendelse, efter at der har været en debat om, at det også kan ses som et styringsredskab, og som kræver mere administrativt arbejde end før, da der er årlige procedurer nu? Hvilke

<sup>24</sup> <https://mitnorrebro.dk/efter-branden-dansk-islamisk-center-aabner-foerst-igen-til-nytaar/>.

overvejelser vil staten have omkring denne kategori af trossamfund, hvor nogle områder har en meget lavere del af anerkendte i forhold til hvor mange miljøer, der er i Danmark? Dette gælder f.eks. det muslimske felt i Danmark, hvor under en tredjedel af moskeerne er anerkendte muslimske trossamfund. Siden vedtagelsen af trossamfundsloven i 2017 er andelen endda faldet, da kun et enkelt muslimsk trossamfund blevet anerkendt, mens et andet har mistet sin anerkendelse for ikke at indlevere regnskaber og tredje (en menighed under Dansk-Tyrkisk Islamisk Stiftelse) er blevet nedlagt (se artikel om muslimske trossamfund fra 2010-2020 i denne udgave af e-årbogen).

Og hvor meget vil man fra ministeriets side prioritere det nye trossamfundsregister? Administrationen af trossamfundsregisteret blev i lovforslaget foreslået finansieret med en årlig forøgelse af finanslovbevilling på 1,3 mio<sup>25</sup>, som er videreført hvert år og også fremgår af [finansloven 2020](#). Hvis listen skal holdes opdateret, også i forhold til overholdelse af kravene, vil det kræve en hyppig gennemgang, især af nogle af de grupper, som er anerkendt før den nye lov. Dette er bare nogle af de mange spørgsmål om, hvordan loven vil blive administreret i praksis, og hvordan trossamfund i Danmark vil reagere på den nye lov.

I denne artikel argumenterer vi for, at det faktum, at der er kommet en ny lov og processen med forberedelse, høring og debat er i sig selv med til at skabe forandringer. Samtidigt sker der også, om end i mindre skala end i andre lande, en større regulering af trossamfund uden for Folkekirken. På den måde har Danmark i dag træk af det som Habermas beskriver som karakteristika for det post-sekulære samfund. Og er i gang med en proces, som den Ferrari beskrev, hvor en sekulær stat, der har etableret en religionsmodel ud fra forholdet til en bestemt historisk, majoritetsreligion, skal finde ud af, hvordan forholdet skal være til de mange minoritets-trossamfund inden for landets grænser.

## Litteratur

Betænkning 1564/2017. En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken. Betænkning fra Trossamfundsudvalget.

[https://www.km.dk/fileadmin/share/nyheder/En\\_samlet\\_lovregulering\\_om\\_andre\\_trossamfund\\_end\\_folkekirken.pdf](https://www.km.dk/fileadmin/share/nyheder/En_samlet_lovregulering_om_andre_trossamfund_end_folkekirken.pdf).

Christoffersen, Lisbet. "Der er fuld religionsfrihed i Danmark, men...: analyse af rapport fra FN's specialrapporteur on Freedom of Religion and Belief about Denmark." *Dansk Kirketidende* 170.02/18 (2018): 12-18.

Ferrari, Silvio (2019). The Secular State in a Declining Europe: Beyond the End of the European Universal Dream. *Journal of Law, Religion and State*, 7(1), 13-30.

Galal, Lise Paulsen. "Between Representation and Subjectivity: Interreligious Dialogue in Denmark." *Interdisciplinary Journal for Religion and Transformation in Contemporary Society* 6.2 (2020): 449-472.

Haddad, Yvonne og Tyler Golson (2007). "Overhauling Islam: Representation, construction, and cooption of moderate Islam in Western Europe" *J. Church & State*, 49: 487-515.

---

<sup>25</sup> Det er vurderingen, at udviklingen og driften af et elektronisk trossamfundsregister og det hertil knyttede løbende tilsyn med trossamfundene vil indebære en årlig merudgift på Kirkeministeriets driftsbevilling på finansloven på 1,3 mio. kr. årligt. Heri er indeholdt et forbrug på 1,2 mio. svarende til to årsværk samt en driftsudgift på trossamfundsregisteret på 0,1 mio. kr. [https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/119/20171\\_119\\_som\\_fremsat.htm](https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/119/20171_119_som_fremsat.htm)

- Koch, Pernille Boye, Gottrup Rikke og Michael Gøtze (2019). *Special Report: Transparency on a Bumpy Road—Denmark*. In Dragos D., Kovač P., Marseille A. (eds) *The Laws of Transparency in Action. Governance and Public Management*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76460-3\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76460-3_15)
- Körs, Anna og Alexander-Kenneth Nagel (2018). "Local 'formulas of peace': Religious diversity and state-interfaith governance in Germany." *Social Compass* 65.3 : 346-362.
- Kühle, Lene og Malik Christian Reimer Larsen (2019). *Danmarks moskéer: Mangfoldighed og samspil*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kühle, Lene, Ulla Schmidt, Brian Arly Jacobsen, and Per Pettersson (2018). "Religion and state: Complexity in change." In Inger Furseth (ed.) *Religious Complexity in the Public Sphere*, pp. 81-135. Palgrave Macmillan, Cham.
- Lüchau, Peter (2015). "Grænser for religion." *Religionsvidenskabeligt Tidsskrift* 62: 107-124. <https://doi.org/10.7146/rt.v0i62.22572>
- Nielsen, M. V. (2014). Kirkeindsigt og udsyn—kommune og folkekirke. *Politik*, 17(4).
- Nielsen, Marie Vejrup (2015). "Grænser for forandring. Præsten som garant for den danske religionsmodel." *Religionsvidenskabeligt Tidsskrift* 62: 15-28. <https://doi.org/10.7146/rt.v0i62.22566>
- Sandberg Russell (2014). *Religion, law and society*. Cambridge University Press.
- Schultz-Knudsen, M. (2019). [The presence of Muslim practices in Danish court cases.](#)