
Vergaderjaar 2003–2004

25 992

Internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2003

Graag bieden wij u hierbij de reactie aan op de motie Huizinga-Heringa van 4 december 2002 met kenmerk TK 28 600V, Nr. 39 inzake een vervolgotitie internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

1. Samenvatting

In de afgelopen vijf jaar is het respect in de wereld voor de vrijheid van godsdienst of overtuiging niet toegenomen. In een aantal landen en regio's is deze vrijheid voor aanhangers van een godsdienst of overtuiging die niet tot de hoofdstroom behoren, zelfs nog sterker onder druk komen te staan. Als gevolg van de gebeurtenissen op 11 september 2001 is er bovendien sprake van een toename van spanningen gebaseerd op godsdienst of overtuiging.

Tegen deze achtergrond is de Nederlandse regering van mening dat de specifieke aandacht die Nederland traditioneel in het kader van het buitenlands beleid geeft aan de vrijheid van godsdienst of overtuiging, gehandhaafd moet blijven. Daarbij zal een tweesporenbeleid worden gevoerd, waarbij enerzijds de zorgelijke situatie met betrekking tot de bescherming en bevordering van deze vrijheid in delen van de wereld en anderzijds de noodzaak tot bevordering van religieuze verdraagzaamheid via inter-religieuze dialoog en dialoog tussen beschavingen, centraal staan. Bij de invulling van de dialoog zal de Nederlandse regering overigens het beginsel van scheiding van Kerk en Staat ten volle blijven respecteren en is het geenszins de bedoeling van de regering zich te mengen in interne aangelegenheden van religieuze bewegingen. Het gaat hier om bevordering van initiatieven van religieuze bewegingen zelf, alsmede om contacten op lokaal niveau in het kader van de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid.

Bij dit alles moet wel bedacht worden dat Nederland veel van de initiatieven nauw zal moeten afstemmen met de EU-partners. In het kader van de EU zal het bestaande instrumentarium (démarches, verklaringen, e.d.) gericht moeten worden ingezet.

Ook in het ontwikkelingsbeleid zal, overigens binnen de kaders zoals uiteengezet in de notitie «Aan Elkaar Verplicht» die op 3 oktober jl. aan de Eerste en Tweede Kamer is gezonden, meer dan voorheen het geval is geweest, aparte aandacht aan de rol van godsdienst of overtuiging gegeven gaan worden. De uitkomsten van de activiteiten van het Bureau Beleidsvorming Ontwikkelingssamenwerking (BBO)¹ in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (zie ook blz 24) op dat gebied zullen daarbij een belangrijke rol kunnen spelen. Overigens zij in dit verband opgemerkt dat deze notitie niet gezien moet worden als het definitieve antwoord op de recente discussie tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de Tweede Kamer over cultuur en ontwikkeling. Cultuur omvat immers meer dan godsdienst of overtuiging en hierover zal nog separaat worden bericht.

Waar het de bescherming en bevordering van respect voor de vrijheid van godsdienst of overtuiging in klassieke zin betreft, zal Nederland vooral het bestaande beleid voortzetten. Ten aanzien van de activiteiten op het terrein van de dialoog zullen enerzijds non-gouvernementele initiatieven worden aangemoedigd, o.a. via het overleg met meest betrokken organisaties, en anderzijds zal zowel in EU-, Raad van Europa- als in VN-kader ook op interstatelijk niveau aandacht voor dit onderwerp worden gevraagd.

¹ Het BBO is een non-gouvernementele organisatie die kerkelijke en ook andere organisaties ondersteunt die werken aan duurzame ontwikkeling, bij hun activiteiten voor beleidsbeïnvloeding in politiek en samenleving.

2. Inleiding

In 1998 zond de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken een notitie aan het Nederlandse parlement inzake de internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging¹. In de notitie werd een overzicht gegeven van de verschillende instrumenten die de Nederlandse regering in kan zetten ter bevordering van de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

Op 4 december 2002 nam de Tweede Kamer der Staten-Generaal de motie Huizinga-Heringa aan², waarin de regering werd verzocht een vervolgotitie op te stellen waarin met name ook wordt ingegaan op de vervolging van religieuze minderheden. Daarbij werd onder meer het oordeel uitgesproken dat er in de notitie uit 1998, naast een weergave van feiten, onvoldoende aandacht is voor beoordeling en taxatie van ontwikkelingen en mogelijkheden die Nederland heeft om op dit thema landen aan te spreken op hun gedrag.

De huidige notitie vult de notitie uit 1998 op dit punt aan. Daarbij wordt het internationale kader, zoals uiteengezet in de notitie uit 1998, als uitgangspunt genomen. Na een aantal algemene overwegingen met betrekking tot de plaats van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het mensenrechtenbeleid volgt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de naleving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging sinds 1998, en van de ontwikkelingen in de verschillende internationale fora. Daarna wordt aandacht besteed aan een thema dat sinds 1998 alleen maar aan actualiteit heeft gewonnen, te weten de bevordering van verdraagzaamheid en het voorkómen van misbruik van godsdienst of overtuiging. Hoewel dit thema uitdrukkelijk is opgenomen in de internationale normen inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging, verdient het thans als gevolg van de nationale en internationale politieke actualiteit een aparte plaats. Tenslotte wordt ingegaan op de rol van godsdienst of overtuiging in het ontwikkelingsbeleid.

De notitie gaat niet in op de situatie in Nederland. Volstaan wordt hier met de opmerking dat op het gebied van godsdienst of overtuiging ook in de Nederlandse situatie sprake is van een toename van spanningen, waarbij de gebeurtenissen op 11 september 2001 een rol speelden en bovendien een zekere botsing waargenomen kan worden tussen enerzijds het reeds decennia bestaande secularisatieproces, en anderzijds, met name via immigratie, de opkomst van godsdiensten die traditioneel in Nederland relatief weinig aanhang kenden. Het kabinet zal komend voorjaar een nota uitbrengen over grondrechten in een pluriforme samenleving. Daarin zal onder andere worden ingegaan op de onderlinge verhouding tussen het discriminatieverbod, de vrijheid van godsdienst of overtuiging en de vrijheid van meningsuiting, alsmede op de maatschappelijke spanningen die daaromheen bestaan. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft het voortouw bij de totstandkoming van deze nota.

In de notitie is voorts geen apart hoofdstuk opgenomen over antisemitisme. Hoewel de toename van antisemitisme in delen van de wereld, waaronder Europa, zorgelijk is, valt dit begrip niet direct onder de vrijheid van godsdienst of overtuiging, maar houdt het meer direct verband met discriminatie op basis van etnische afkomst. Deze benadering sluit aan bij de praktijk in zowel OVSE- als VN-kader, waar antisemitisme apart behandeld wordt, dat wil zeggen los van seminars, respectievelijk resoluties over godsdienstige verdraagzaamheid. In deze notitie komt uiteraard wel de positie van joodse gemeenschappen aan de orde, voor zover deze beperkt worden in hun vrijheid van godsdienst.

¹ Kamerstuk 1997–1998, 25 992, nr. 1, Tweede Kamer.

² Kamerstuk 2002–2003, 28 600 V, Tweede Kamer.

3. Plaatsbepaling van de vrijheid van godsdienst of overtuiging

De notitie uit 1998 gaat niet expliciet in op de vraag waarom naast de algemene mensenrechtennotities een aparte notitie over de vrijheid van godsdienst of overtuiging wenselijk geacht werd. Toch lijkt het juist om bij deze vraag expliciet stil te staan, aangezien de regering immers ten volle de conclusies onderschrijft van de Wereldconferentie inzake de Rechten van de Mens, die in 1993 in Wenen werd gehouden, en die vaststelde dat de mensenrechten universeel, ondeelbaar, onderling verbonden en onderling afhankelijk zijn.

In de notitie «Mensenrechtenbeleid 2001»¹ wordt ingegaan op de vraag of het wenselijk is binnen het mensenrechtenbeleid prioriteiten te stellen. Uitgaande van het beginsel van universaliteit van de mensenrechten wordt enerzijds geconstateerd dat van echte prioriteiten niet kan worden gesproken, maar dat anderzijds wel keuzes moeten worden gemaakt. De vrijheid van godsdienst of overtuiging wordt in dit verband genoemd als een van de terreinen waaraan Nederland bijzondere aandacht geeft. Daarbij wordt onder andere verwezen naar het feit dat Nederland een traditie hoog te houden heeft op dit gebied en Nederland binnen de OVSE voor de EU woordvoerder is voor dit onderwerp.

In de afgelopen jaren is er een aantal redenen bijgekomen dat speciale aandacht voor het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging rechtvaardigt. In de eerste plaats dient in dit verband gewezen te worden op de hernieuwde aandacht voor het belang van normen en waarden. De vrijheid van godsdienst of overtuiging is erop gericht ieder gedachtegoed te beschermen dat beschouwd kan worden als een samenstel van dergelijke normen en waarden en dat richting geeft bij de inrichting van het leven. Daarbij gaat het niet alleen om traditionele godsdiensten: ook overtuigingen die geen godsbeeld aanhangen, maar wel een coherent stelsel van waarden en normen omvatten, worden door de vrijheid van godsdienst of overtuiging beschermd. Daarbij valt te denken aan het humanisme en atheïsme, maar in het kader van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is bijvoorbeeld ook het pacifisme als een relevante overtuiging erkend. Overigens is hier geen sprake van absolute bescherming: uitingsvormen van godsdienst of overtuiging zijn onderworpen aan beperkingsgronden en de internationale gemeenschap heeft voorts expliciet afstand genomen van overtuigingen en aspecten van overtuigingen die in wezen schending van mensenrechten beogen, zoals het nazisme.

In de tweede plaats is er in de afgelopen jaren sprake van een dynamische ontwikkeling, waarbij de grenzen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging vrijwel voortdurend in het nieuws zijn. Daarbij gaat het veelal om uitingsvormen van deze vrijheid die botsen met andere mensenrechten, zoals bijvoorbeeld de rechten van de vrouw. Daarnaast speelt in een aantal gevallen de verhouding tussen godsdienst en de Staat een rol, waarbij bijvoorbeeld de vraag rijst of het straf- of familierecht in bepaalde landen gebaseerd kan zijn op godsdienstige voorschriften.

In de derde plaats moet helaas geconstateerd worden dat het aantal conflicten dat wordt uitgevochten uit naam van een of meer godsdiensten in de afgelopen jaren eerder is toe- dan afgenomen. Ook in het internationale terrorisme wordt vaak een beroep gedaan op godsdienstige motieven: Bin Laden presenteerde zich bijvoorbeeld als hoeder van de «ware» islam, al vond hij daarvoor in de islamitische wereld weinig bijval. Tegelijkertijd kunnen vertegenwoordigers van godsdiensten en overtuigingen een rol spelen bij conflictpreventie en -oplossing. Ook meer in het algemeen blijken godsdienst of overtuiging een rol te spelen in tal van

¹ Kamerstuk 2000–2001, 27 742, nr. 1, Tweede Kamer.

maatschappelijke ontwikkelingen. Tegen deze achtergrond wordt thans ook bij de uitwerking van het ontwikkelingsbeleid onderzocht hoe meer specifieke aandacht gegeven kan worden aan de rol van godsdienst of overtuiging. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de rol, positief dan wel negatief, die godsdienst of overtuiging kunnen spelen bij de bestrijding van HIV/Aids, van endemische vormen van corruptie en bij de bevordering van goed bestuur in het algemeen.

Tegen deze achtergrond beperkt deze notitie zich niet tot de klassieke bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, maar wordt ook specifiek aandacht besteed aan de rol van godsdienst of overtuiging bij conflicten en in het ontwikkelingsbeleid. Via deze brede benadering is specifieke aandacht voor godsdienst of overtuiging in het Nederlandse buitenlandse- en ontwikkelingsbeleid gerechtvaardigd, uiteraard met behoud van het respect voor het beginsel van universaliteit van de mensenrechten.

4. Feitelijke ontwikkelingen met betrekking tot de naleving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging

In deze notitie wordt niet beoogd een uitputtend overzicht te geven van individuele schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in de wereld. Hiervoor zijn andere instrumenten. Gewezen kan worden op het werk van de Speciaal VN-Rapporteur inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging, de heer Abdelfattah Amor¹, alsmede op de jaarlijkse rapportages van de United States Commission on International Religious Freedom. In onderhavige paragraaf zullen vooral ontwikkelingen worden geschetst, alsmede de wijze waarop hierop door Nederland is gereageerd.

Algemeen

De naleving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging is in de afgelopen jaren niet verbeterd. In tal van landen is de positie van minderheids-groepen die zich onderscheiden via hun godsdienst of overtuiging nog steeds precair. Kernprobleem is meestal dat de Staat zich niet onafhankelijk opstelt en in sommige gevallen zelfs actief meewerkt aan discriminatie en vervolging van dergelijke minderheden.

Hierna zal per regio een beeld worden geschetst van de situatie en recente ontwikkelingen. Daarbij zal ook worden ingegaan op de door Nederland genomen maatregelen. Door de toenemende Europese samenwerking moet daar evenwel direct bij worden aangetekend dat eenzijdig Nederlands optreden eerder uitzondering dan regel is geworden. Juist omdat demarches tegenwoordig vooral op Europees niveau plaatsvinden, zijn eenzijdige stappen minder geloofwaardig: al gauw zal immers door het betrokken land worden geconcludeerd dat in dergelijk geval kennelijk geen consensus op Europees niveau kon worden bereikt. Ook zijn uiteraard de gevolgen van Europese maatregelen voor betrokken landen vaak belangrijker dan die van eenzijdige Nederlandse stappen. In de meeste gevallen richten de activiteiten van Nederland zich dan ook op de bevordering van maatregelen op Europees niveau.

Er bestaan geen specifieke richtlijnen voor EU-optreden op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, zoals deze bijvoorbeeld wel zijn ontwikkeld ten aanzien van optreden tegen oplegging van de doodstraf. Het voornaamste probleem is dat schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging zoveel verschijningsvormen kunnen aannemen dat het moeilijk zal zijn een en ander in hanteerbare richtlijnen neer te leggen. Gelet op de praktische problemen die dit zowel bij de opstelling als de

¹ De meest recente rapportage van de Rapporteur kan gevonden worden in VN-document A/58/296 (19 augustus 2003).

uitvoering van eventuele richtlijnen oplevert, is de Nederlandse regering er voorshands geen voorstander van dergelijke richtlijnen te ontwikkelen.

Noord Afrika en het Midden Oosten

De meeste landen in deze regio kennen geen duidelijke scheiding van religie en staat, met uitzondering van Tunesië. In de meeste andere landen wordt een religie (meestal de islam, in Israël het jodendom) genoemd als basis van de staat of van het recht, ook als er geen sprake is van een staatsgodsdienst. In een aantal landen wordt er daarbij overigens wel op gelet dat iedere erkende religieuze groepering vertegenwoordigd wordt in het politieke leven. Het ontbreken van een duidelijke scheiding van religie en staat betekent overigens niet dat hiermee automatisch de vrijheid van godsdienst of overtuiging wordt geschonden. De internationale mensenrechtennormen schrijven geen scheiding van godsdienst en staat voor. Wel dienen regeringen erop toe te zien dat godsdiensten en overtuigingen op gelijkwaardige, non-discriminatoire wijze worden behandeld. Dit is niet in alle landen het geval.

De meeste islamitische landen erkennen het christendom en het jodendom als religies en staan toe dat deze godsdiensten openlijk beleden worden. Uitzondering hierop is het Koninkrijk Saoedi-Arabië dat weliswaar deze godsdiensten erkent, maar geen openbare uitingen, zoals de bouw van kerken en synagogen, toestaat op zijn grondgebied. In Iran mogen deze godsdiensten weliswaar worden uitgeoefend, maar niet op ostentatieve wijze. In de praktijk staan aanhangers van deze godsdiensten wel bloot aan vormen van discriminatie. Over het algemeen worden andere dan de drie monotheïstische godsdiensten niet toegestaan in deze regio, waarbij het ene land zich overigens toleranter opstelt dan het andere. Zo is de situatie voor bahá'ís in deze regio over het algemeen precair, maar kunnen zij zich vrij bewegen in landen als bijvoorbeeld Israël en Bahrein. In Iran wordt de leer van Zoroastriërs officieel erkend en zijn er (evenals voor christenen en joden) speciaal voor deze groep zetels gereserveerd in het parlement.

Erkenning van de rechten van een bepaalde godsdienst of overtuiging betekent overigens nog niet dat aanhangers van minderheidsgodsdiensten of -overtuigingen zich ook daadwerkelijk vrij voelen om hun rechten uit te oefenen. Vaak is er sprake van een sterke sociale controle of vindt er intimidatie plaats vanuit extremistische hoek. Opvallend is de afname, als gevolg van emigratie, van de omvang van christelijke gemeenschappen in overwegend islamitische landen.

In veel landen in de regio is het familie- en erfrecht (gebaseerd op) het religieuze recht. Moslims zijn dan aangewezen op de sharia, christenen op hun kerkelijk recht, en joden op de thora. In dat geval is het niet mogelijk een beroep te doen op seculiere regels. Hoewel het de bedoeling is dat iedere groep in zijn waarde wordt gelaten, kan deze praktijk problemen opleveren, met name voor diegenen die zich op basis van hun eigen overtuiging niet herkennen in het religieuze recht. Overigens zijn rechtsregels die gebaseerd zijn op (een interpretatie van) religieus recht niet noodzakelijkerwijs statisch: de recente voorstellen voor aanpassing van het familierecht in Marokko, met belangrijke positieve gevolgen voor de positie van de vrouw, zijn hiervan een goed voorbeeld.

In een zeer beperkt aantal landen (bijv. Saoedi-Arabië en Iran) speelt deze problematiek van vermenging van godsdienst en staat ook in het strafrecht, wanneer dat bijvoorbeeld is gebaseerd op de sharia.

Een bijzonder probleem is het recht om van godsdienst of overtuiging te veranderen. Reeds tijdens de onderhandelingen over de omschrijving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in de belangrijkste internationale mensenrechteninstrumenten bleek dat een dergelijk recht door in het bijzonder islamitische landen niet wordt erkend. De positie van afvalligen is zowel sociaal als juridisch penibel: zo kan het verlaten van de islamitische of, in het geval van Israël, de joodse godsdienst gevolgen hebben op zowel het gebied van het erfrecht als van het familierecht. In Iran staat op afvalligheid zelfs de doodstraf.

Binnen de islamitische gemeenschap is overigens evenmin sprake van volstrekt gelijke behandeling. Daarbij spelen onder meer de verschillen tussen soennieten en sjiïeten een rol. De rechten van deze gemeenschappen kunnen in de knel komen als een van hen een duidelijke meerderheidspositie in een land inneemt, hetgeen door de concentratie van deze gemeenschappen in bepaalde landen ook daadwerkelijk het geval is. Daarnaast is er al sinds jaar en dag sprake van repressie van fundamentalistische stromingen. In Egypte zitten bijvoorbeeld velen van hen in administratieve hechtenis, op grond van noodwetgeving, omdat het vermoeden bestaat dat zij betrokken zouden kunnen raken bij verboden groeperingen. Meer in het algemeen kan het toezicht op moskeeën worden genoemd: zowel registratie van moskeeën via (nieuwe) vergunningensystemen als toezicht op de inhoud van preken van imams worden gezien als maatregelen die noodzakelijk zijn in het kader van het tegengaan van extremisme. In Syrië zijn dit jaar tientallen mensen gearresteerd op verdenking van «religieuze samenscholing». Het betrof hier aanhangers van de invoering van een islamitische staat.

Ook de joodse gemeenschap in Israël is niet monolithisch. Daarbij kan gewezen worden op de verschillen tussen orthodoxe en seculiere joden, maar ook op de positie van de Ethiopische joden die zich niet volledig geaccepteerd voelen.

Uit bovenstaande overzicht blijkt dat de situatie in Noord Afrika en het Midden Oosten vanuit het oogpunt van de bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging nog te wensen overlaat. Bovendien is het volgens de betrokken regeringen bijzonder moeilijk om hier op korte termijn een radicale wijziging te bewerkstelligen. Religieuze tradities zijn vaak zo diep verankerd dat al te snelle of ingrijpende veranderingen zouden kunnen leiden tot onrust onder de bevolking. Toch mag dit in de ogen van de Nederlandse regering geen excuus zijn om op dit gebied geen veranderingen in gang te zetten. Dergelijke veranderingen zullen deel dienen uit te maken van een algeheel proces van hervorming en democratisering waarover tussen de Europese Unie en veel van de betrokken landen in het kader van de dialoog met de Arabische wereld wordt gesproken¹.

Tussen de Europese Unie en Iran vindt een dialoog plaats op het gebied van de mensenrechten. In het kader daarvan is er ook aandacht voor het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging. In haar verklaringen over de mensenrechtensituatie in Iran wijst de EU consequent op het gebrek aan vrijheid van godsdienst of overtuiging. Met betrekking tot Egypte heeft de EU bij de autoriteiten gewezen op de problemen die christenen hadden bij het bouwen van kerken en is herhaaldelijk gevraagd de hierboven genoemde noodwetgeving niet te verlengen.

Bij de wederopbouw van Irak wordt specifiek aandacht besteed aan de positie van religieuze minderheden. Door de val van het regime van Saddam Hoessein is er een einde gekomen aan de overheersing van de sjiïtische meerderheid door de soennitische minderheid en kunnen de

¹ In paragraaf 6 van deze notitie wordt nader ingegaan op het aspect van de dialoog, zoals hier bedoeld.

sjiïeten openlijker hun geloof belijden. De wederopbouw biedt echter ook mogelijkheden de positie van andere godsdiensten en overtuigingen te verbeteren, terwijl de rechten van de soennitische minderheid eveneens gewaarborgd dienen te blijven.

Sub-Sahara Afrika

Ten aanzien van de positie van onderscheiden godsdiensten en syncretische of spirituele overtuigingen is de regio Sub-Sahara Afrika verre van homogeen. Door de gehele Sahelregio, van Senegal in het westen tot Somalië in het oosten heeft de islam door eeuwenoude contacten in veel landen een dominante positie in de geloofsbeleving opgebouwd; alleen in Ethiopië en Eritrea zijn islam en christendom ongeveer in gelijke mate aanwezig. Elders in Afrika hebben de koloniale tijden tot een sterke, eveneens vaak dominante aanwezigheid van verschillende vormen van het christendom geleid. Daarnaast zijn autochtone syncretische of spirituele overtuigingen wijd verspreid in de gehele Sub-Sahara regio, niet alleen naast maar ook binnen de gekerstende of geïslamiseerde bevolking: er is sprake van symbiose tussen traditionele en geïmporteerde geloofsbelevissen, waarbij die laatste vaak worden beschreven – al dan niet terecht – als «vernissen» over de traditionele, sterk verankerde overtuigingen. De zuid-Sahel, waar savanne overgaat in vochtiger gebieden, maar ook de oostkust van Afrika waar langdurig contact tussen inwoners van de Golfstaten en de lokale Afrikaanse bevolking tot aanzienlijke islamisering heeft geleid, vormen overgangsgebieden tussen islam en christendom.

Onderlinge tolerantie heeft de geloofsbeleving in Afrika lange tijd gekarakteriseerd, en doet dat ook thans nog in hoge mate. Niet alleen bleken de verschillende godsdiensten of overtuigingen elkaar veelal uitstekend te kunnen verdragen, maar het was – en is nog immer – niet ongewoon dat gezinsleden in een en dezelfde familie verschillende geloofsovertuigingen beleden. Er bestaat dus een rijk geschakeerd patroon van religieuze beleving in Afrika, waarbinnen religies, al naar gelang het land, meerderheid dan wel een aanzienlijke of marginale minderheid kunnen zijn, maar waarbinnen syncretische of spirituele overtuigingen overal in sterkere of minder mate aanwezig zijn.

Heden ten dage lijkt Afrika het theater te vormen van een sterke opmars van religiositeit, of het nu de islam of de verschillende christelijke stromingen betreft. De dynamiek van de christelijke bewegingen, waaronder steeds meer lokaal gegroeide vormen, doet daarbij zeker niet onder voor die van de islam. Meer dan in de toenemend seculiere westerse samenleving spelen godsdienst en spiritualiteit een grote rol in het alledaagse leven. Charismatisch religieus leiderschap neemt hier een belangrijke plaats in. Alhoewel geen eenvoudige verklaringen voor de versterking van de rol van religie bestaan, is het wel duidelijk dat velen geborgenheid, saamhorigheid en spiritualiteit zoeken in een continent dat hevige veranderingen ondergaat, waar staten falen in het uitvoeren van hun taken, waar leiderschap vaak onvoldoende morele inspiratie biedt en waar velen geconfronteerd worden met een gebrek aan toekomstperspectief.

Van staatswege bestaat veelal tolerantie voor de geloofsbeleving van de individuele burgers. Dit neemt niet weg dat ook hier een geschakeerd patroon bestaat, van grote religieuze vrijheid tot vormen van intolerantie. In een aantal Sahel-landen zoals Soedan of Niger streven de machthebbers een beleid van stringent naleven van islamitische gedragsregels en islamitisch proselitisme na; de politieke islam is nadrukkelijk binnen de staatsmacht aanwezig. Niet-moslims kennen beperkingen in onder andere hun geloofsbelijdenis, publieke geloofsuitingen, gedragsregels, onderwijsmogelijkheden, of toegang tot overheidsfuncties. Bekeringsactiviteiten

gericht op moslims zijn niet toegestaan, omgekeerd wel. Van gelijke behandeling van man en vrouw is geen sprake. Niet alleen de vrijheid van godsdienst of overtuiging zelf, maar ook de naleving van andere mensenrechten komen derhalve in het gedrang. De invoering van de sharia, met bijvoorbeeld lijfstraffen en dood door steniging, is een stap die kan leiden tot verharding van de relaties tussen godsdiensten of overtuigingen. In dit verband kan gewezen worden op de situatie in Nigeria, waar op lokaal niveau in een aantal gevallen vonnissen werden gewezen die dood door steniging behelsden, ook al werden deze later door het Hooggerechtshof herroepen. Bij de invoering van de sharia kan het tot grootschalige geweldsuitbarstingen komen tussen moslims en zich bedreigd voelende christelijke minderheden, zoals in een aantal noord-Nigeriaanse staten het geval is. Alhoewel politisering van de islam zich zeker niet tot de hier opgesomde landen beperkt en terreinwinst lijkt te boeken, dient men evenwel te waken voor veralgemenisering: een aantal landen met een islamitische meerderheid, zoals Senegal, kenmerkt zich juist door grote religieuze tolerantie. In dit verband is de constatering van een recent onderzoek¹ in verschillende Afrikaanse landen van belang dat uitwijst dat, in tegenstelling tot veel gehoorde aannames, weinig substantiële verschillen vallen waar te nemen in de houding van moslims en niet-moslims tegenover democratie. Een duidelijke meerderheid van de onderzochten is voorstander van democratie.

In andere landen, bijvoorbeeld sommige aan de oost-Afrikaanse kust met een gemengde christelijke en moslimbevolking, bestaan sterke gevoelens van achterstelling bij die laatste groepering, in maatschappelijk opzicht maar ook met betrekking tot toegang tot de macht. Hierbij kan evenwel niet zonder meer van een bewust beleid van religieuze discriminatie tegenover de moslimbevolking gesproken worden. Onder andere inter-etnische en historische/koloniale factoren spelen bij (vermeende) achterstellingen een belangrijke rol.

In een aantal landen in Afrika (bijv. Eritrea) beperkt de vrijheid van godsdienst zich tot de grote wereldreligies, en strekt deze zich niet zonder meer uit tot recentere, bijvoorbeeld christelijke, stromingen zoals zevendedags-adventisten of Jehova's getuigen.

Nederland zal, tezamen met Frankrijk, in de eerste helft van 2005 een colloquium organiseren over de relatie tussen staat en islam in Afrika ten zuiden van de Sahara. Een belangrijk deel van de alhier vermelde elementen zal daarbij aan de orde komen. Uitgangspunt zullen case-studies in vijftien landen in Afrika vormen.

Godsdienstvrijheid in Afrika kan niet ontkoppeld worden van de tolerantie die religies zelf belijden. In dit opzicht verdienen twee onderwerpen bijzondere aandacht: Aids en homoseksualiteit. Aangaande Aids geven vele religieuze leiders in Afrika blijk van een dogmatisme in hun benadering dat van weinig gevoeligheid getuigt voor de immense problemen waar de HIV/Aids epidemie het continent en individuele burgers voor stelt. Stigmatisering van slachtoffers, voorstelling van Aids als een straf van hogerhand vereenvoudigen de strijd tegen verspreiding van de ziekte niet, evenmin als opstellingen tegen het gebruik van voorbehoedsmiddelen. Dat het ook anders kan laten religieuze leiders in bijvoorbeeld Senegal en Mali te zien. In beide landen bespreken imams in nauw overleg met de overheid de HIV/Aidsproblematiek met hun geloofsgemeenschappen. Op het gebied van HIV/Aids ligt een belangrijke rol voor de medefinancieringsorganisaties die banden met kerkelijke en zusterorganisaties in Afrika onderhouden. Homoseksualiteit wordt in algemene zin in Afrika als uit het westen geïmporteerd gedrag beschouwd. Vrijwel alle religieuze stromingen in Afrika zetten zich af tegen homoseksualiteit, zoals de scherpe

¹ Afro-barometer in African Affairs van juli 2003.

verwerping van het ordineren in de Verenigde Staten van een homoseksuele anglicaanse bisschop recent weer liet zien. Ook hier spelen de medefinancieringsorganisaties via hun banden met organisaties in Afrika een belangrijke rol. De bevordering van de dialoog met religieuze bewegingen op lokaal niveau, bij de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid, alsmede van de inter- en intrareligieuze dialoog is in dit opzicht van groot belang. Meer in het algemeen kan in dit verband gewezen worden op de besprekingen in de mensenrechtencommissie van de VN op basis van de dit jaar door Brazilië ingediende ontwerp-resolutie inzake homoseksualiteit. De regering hoopt dat door dit soort initiatieven de verdraagzaamheid ten aanzien van homoseksualiteit op den duur zal worden vergroot.

Azië

Gelet op de omvang van deze regio is het moeilijk te spreken over algemene ontwikkelingen. Alleen al door hun grootte nemen landen als China en India een aparte plaats in. Daarnaast kan een onderscheid gemaakt worden tussen landen met een overwegend islamitische, hindoeïstische of boeddhistische bevolking en overige.

De ontwikkelingen in landen met een overwegend islamitische bevolking zijn in de afgelopen jaren turbulent geweest. Daarbij zijn de verschillen tussen de betrokken landen overigens groot. Zonder uitpuittend te kunnen zijn zullen de meest in het oog springende ontwikkelingen thans kort worden weergegeven.

In Afghanistan werd na de machtsovername door de Taliban, in 1996, aan de sjiieten verboden hun geloof te belijden. Velen van hen vluchtten in deze periode naar het buitenland. Andere religieuze minderheden, zoals de Hindoes en sikhs, werden aanvankelijk geen beperkingen opgelegd ten aanzien van hun vrijheid van godsdienst of overtuiging. Wel werden Hindoes tegen het einde van de Taliban-periode verplicht een geel merkteken te dragen. Door de extreme toepassing van wat de Taliban zag als islamitische voorschriften werden de mensenrechten van velen, maar in het bijzonder van vrouwen, op flagrante wijze geschonden. Bij het aantreden van de nieuwe regering onder leiding van president Karzai waren de verwachtingen dat aan al deze misstanden een einde zou komen hoog gespannen. Ongetwijfeld is de situatie in Afghanistan thans aanmerkelijk verbeterd. Toch blijven er zorgen. In de eerste plaats is de veiligheid in Afghanistan buiten de hoofdstad Kaboel nog niet verzekerd. Dit leidt ertoe dat uit angst voor represailles van overgebleven aanhangers van de Taliban en andere conservatieve krachten, vrouwen in de uitoefening van hun rechten nog steeds op praktische problemen stuiten. Op 10 december a.s. zal de Constitutionele Grote Raad (Constitutionele Loya Jirga) zich moeten uitspreken over de nieuwe grondwet. Hoewel in de laatst bekende versie wel een bepaling over de vrijheid van godsdienst of overtuiging is opgenomen, biedt deze geen echte garanties op dit gebied. Tegelijkertijd bevat de ontwerpgrondwet de algemene bepaling dat geen wet strijdig mag zijn met de beginselen van de islam. Hoewel Afghanistan het recht heeft de islamitische traditie te laten doorklinken in de wetgeving en in het beleid, zullen de rechten van religieuze minderheden, alsmede de rechten van vrouwen nauwgezette en voortdurende aandacht behoeven. Als een van de landen die is betrokken bij de wederopbouw van Afghanistan zal Nederland zich dan ook blijven inzetten voor een goede naleving van de internationale mensenrechtennormen op deze gebieden.

De ontwikkelingen in Indonesië op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging zijn van groot belang, niet alleen voor het land zelf, maar ook omdat Indonesië in de wereld het land is met de grootste moslim-bevolking. Tijdens het bewind van president Soeharto is de leer

van «Pancasila» ontwikkeld, waarbij alle godsdiensten werden verenigd in het geloof in een goddelijke oppermacht. Doel hiervan was individuele godsdiensten en politiek gescheiden te houden. Een belangrijk neveneffect was en is dat het in Indonesië niet is toegestaan atheïstische of non-theïstische overtuigingen aan te hangen. Islam, christendom, jodendom, hindoeïsme en boeddhisme zijn officieel erkend, maar recentelijk kunnen ook andere religieuze groeperingen (bahai's, Zoroastriërs, Jehovah's getuigen) zich redelijk vrij bewegen, al genieten zij niet dezelfde rechten als de hoofdgodsdiensten. Animisme wordt echter niet geaccepteerd als religieuze beweging. Een specifiek probleem voor Indonesië vormen de spanningen tussen christenen en moslims en tussen islamitische groeperingen onderling. Algemeen wordt aangenomen dat eerstgenoemde spanningen, die zich vooral voordoen op de Molukken en in Sulawesi, niet zozeer voortkomen uit religieuze tegenstellingen, als wel worden aangewakkerd door van buitenaf opererende groepen. Daarbij is ook de positie van het leger niet onbetwist, aangezien het ervan beschuldigd wordt dergelijke spanningen te gebruiken om de eigen rol te vergroten. Overigens lijken deze spanningen na afsluiting van «vredesakkoorden» thans minder dan in de afgelopen jaren, maar onduidelijk is hoe stabiel de situatie op langere termijn zal zijn. Binnen de islamitische gemeenschap staan de belangrijkste bewegingen geen invoering van een islamitische Staat voor. Wel bestaat er een onderscheid tussen diegenen die vast willen houden aan de Indonesische traditie van integratie van de islam met de eigen culturele en religieuze gebruiken, en diegenen die een meer op Arabische leest geschoeide islam aanhangen. Daarnaast zijn er kleinere, maar militante extremistische bewegingen die het geweld niet schuwen. De Nederlandse regering heeft in het licht van bovenstaande ontwikkelingen gekozen voor een beleid waarbij het bevorderen van de dialoog tussen de religieuze gemeenschappen in Indonesië voorop staat.

De situatie in Pakistan wordt gekenmerkt door veel gewelddadigheden tegen religieuze minderheden. Daarbij gaat het niet alleen om christenen, maar ook om sjiïeten en Ahmadi's. Laatstgenoemden zijn door de Pakistaanse autoriteiten verboden zich als moslims uit te geven, hetgeen betekent dat zij in tegenstelling tot wat zij zelf als essentiële geloofsuitingen zien, geen gebruik mogen maken van islamitische symbolen of rituelen. De gewelddadigheden tegen religieuze minderheden worden uitgevoerd door extremistische soennieten. De regering probeert weliswaar het extremisme terug te dringen, maar is hierin weinig succesvol. Afgezien van de vervolging van Ahmadi's, indien deze zich toch bedienen van islamitische symbolen of rituelen, voert de regering op zichzelf een beleid dat de vrijheid van godsdienst of overtuiging respecteert. Zorgelijk zijn evenwel de strafrechtelijke bepalingen inzake blasfemie. Bij belediging van de Profeet Mohammed kan de doodstraf worden opgelegd, bij belediging van de Koran levenslange gevangenisstraf. Deze bepalingen worden onder druk van extremistische groepen in de praktijk nogal eens misbruikt ter intimidatie en vervolging van leden van religieuze minderheden. De vrijheid van godsdienst of overtuiging en de positie van religieuze minderheden maakt onderdeel uit van de dialoog die Nederland, zelfstandig en in EU-verband, met de Pakistaanse regering voert.

Het zou te ver voeren om in het kader van deze notitie uitvoerig in te gaan op de situatie in andere overwegend islamitische landen in de Aziatische regio. In het algemeen kan gesteld worden dat de regeringen in die landen de vrijheid van godsdienst of overtuiging respecteren, hetgeen niet betekent dat er geen spanningen zijn tussen verschillende religieuze groeperingen. Zo is de toename van geweld tegen Hindoes en christenen in Bangladesh verontrustend.

Hoewel meer dan 80% van de Indiase bevolking het hindoeïsme aanhangt, zijn er een belangrijke islamitische minderheid (meer dan 10%) en kleinere christelijke en andere religieuze groeperingen. India kent een traditie als seculiere Staat, maar als gevolg van de radicalisering onder delen van de Hindoe-bevolking, en de politieke vertaling daarvan via de regerende Bharatiya Janata Party is er een zekere tendens waar te nemen in de richting van toenemende verbondenheid tussen de Staat en het hindoeïsme. Toch kan gesteld worden dat op nationaal niveau de vrijheid van godsdienst of overtuiging zowel juridisch als in de praktijk gerespecteerd wordt. Problematischer zijn de ontwikkelingen op deelstaat en lokaal niveau. Zorgelijk is de recente wetgeving in een aantal deelstaten waarbij «gedwongen» bekeringen aan banden worden gelegd. De interpretatie en uitvoering van dergelijke wetgeving lijken intimidatie in de hand te werken. Een en ander houdt waarschijnlijk verband met de ontwikkeling waarbij dalits zich tot het christendom of het boeddhisme bekeren om zo aan de voor hen nadelige gevolgen van het kastensysteem te ontsnappen. Niet verbonden met deze wetgeving, maar potentieel even intimiderend zijn de recente activiteiten op deelstaatniveau om woon- en/of verblijfplaatsen van christenen in kaart te brengen. Begin 2002 leidden spanningen tussen moslims en Hindoes in de deelstaat Gujarat tot veel slachtoffers onder met name de moslim-bevolking. Hierover heeft de EU bij verschillende gelegenheden haar zorg uitgesproken. Hoewel de rust inmiddels is teruggekeerd, zijn de moslims teruggedrongen in de arme wijken waarin zij als in getto's leven. Het is moeilijk om met de Indiase regering een open discussie over deze mensenrechtenschendingen aan te gaan. Meestal wordt in dergelijke gevallen verwezen naar de nationale (grond)wetgeving die inderdaad goed aansluit bij de internationale mensenrechtennormen. De Nederlandse ambassade ter plaatse volgt de ontwikkelingen echter nauwgezet, waarbij gebruik gemaakt wordt van directe contacten met onder andere christelijke organisaties.

De situatie in de overwegend boeddhistische landen in Azië is onderling moeilijk te vergelijken. Hieronder wordt daarom in het kort op die landen ingegaan, waar de situatie op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging te wensen overlaat. De burgeroorlog in Sri Lanka is weliswaar geen religieus conflict, al zijn de Singalezen overwegend boeddhisten en de Tamils Hindoes. Naar verwachting zullen zich, indien de vredesbesprekingen met positief resultaat kunnen worden afgerond, op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging geen grote problemen voor behoeven te doen, aangezien zowel in de grondwet van Sri Lanka als in het praktische regeringsbeleid deze vrijheid gerespecteerd wordt. De bedroevende mensenrechtensituatie in Myanmar leidt tot op zekere hoogte ook tot beperking van de activiteiten van religieuze minderheden. Het bewind in Myanmar heeft daarbij getracht door aansluiting te zoeken bij het boeddhisme zijn populariteit te vergroten. De inspanningen van de Nederlandse regering zijn er uiteraard op gericht de algehele mensenrechtensituatie in dit land te verbeteren. Op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging worden daarnaast geen aparte maatregelen overwogen.

Laos, Noord-Korea en Vietnam zijn alle Staten die door een communistische regering worden geleid, al is de feitelijke situatie er niet vergelijkbaar. In Noord-Korea en Laos is sprake van een algehele slechte mensenrechtensituatie, terwijl in Vietnam de situatie over het geheel genomen beter is, al houdt de regering zorgen ten aanzien van de naleving door Vietnam van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. De schending van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in Noord-Korea is een van de vele schendingen van mensenrechten, waartegen Nederland o.a. in EU-verband actie onderneemt. In het geval van Laos is aanleiding specifiek aandacht te besteden aan de vrijheid van godsdienst of overtui-

ging doordat de rechten van religieuze minderheden er sterk onder druk staan. In het bijzonder keert de regering zich tegen die minderheden die een sterke band met het buitenland onderhouden. De christelijke gemeenschap in Laos heeft hierdoor soms te maken met directe vervolging, soms met beperking van haar rechten. In 2001 is door de EU een démarche uitgevoerd waarbij Laos onder andere is aangespoord tot verbetering van de naleving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Ook in het kader van de politieke dialoog die de EU met Laos onderhoudt, is het onderwerp opgebracht. Hoewel Vietnam de vrijheid van godsdienst of overtuiging erkent, probeert de regering in de praktijk controle uit te oefenen op godsdienstige groeperingen door voor alle belangrijke godsdiensten officiële organisaties in het leven te roepen en activiteiten buiten deze organisaties om te verbieden. De vrijheid van godsdienst of overtuiging is een regulier onderwerp van gesprek in de mensenrechtendialoog tussen de EU (via de ambassades ter plaatse) en Vietnam. In oktober van dit jaar heeft de EU-troika een officiële démarche uitgevoerd naar aanleiding van recente spanningen tussen de Vietnamese autoriteiten en vertegenwoordigers van de Unified Buddhist Church. Op aanwijzingen dat de plaatsvervangend patriarch van deze kerk in een pagode zou worden vastgehouden, blijft de Nederlandse ambassade ter plaatse deze zaak nauwgezet volgen en vraagt zij regelmatig aandacht hiervoor bij de Vietnamese regering.

De Chinese regering zag in de rol die de rooms-katholieke kerk speelde bij de val van het communisme in Centraal- en Oost-Europa een bevestiging van de dreiging die van de in China groeiende religieuze bewegingen zou kunnen uitgaan. In 1997 verklaarde zij in een «White Paper» dat de vrijheid van godsdienst of overtuiging weliswaar gerespecteerd zou worden, maar dat van religieuze groepen wel werd verwacht dat zij de ontwikkeling van China als modern socialistisch land met typisch Chinese eigenschappen zouden erkennen. In de praktijk heeft China aan dit uitgangspunt vorm gegeven door verplichte registratie van alle religieuze gemeenschappen. Bij de bouw van gebedshuizen, of bij de import van buitenlands religieus materiaal ondervinden gemeenschappen vaak problemen doordat zij hiervoor niet de vereiste toestemming ontvangen. Niet-geregistreerde gemeenschappen, die toch activiteiten ontplooiën, krijgen te maken met repressie. Zo zijn er zware straffen, waaronder de doodstraf, opgelegd aan christelijke (zowel protestantse als rooms-katholieke) religieuze leiders, maar ook andere bewegingen die in China verboden zijn, zoals de Falun Gong, hebben te maken met ernstige vormen van repressie. Daarbij werd steeds een beroep gedaan op de sektewetgeving die in 1999 in China is ingevoerd. Een geheel eigen plaats neemt Tibet in: hoewel formeel de rechten van de Tibetaanse, van oorsprong boeddhistische gemeenschap worden erkend, is er in de praktijk sprake van onderdrukking. Ook de immigratie vanuit andere delen van China leidt tot een verzwakking van de oorspronkelijke boeddhistische cultuur. De vrijheid van godsdienst of overtuiging komt zeer regelmatig aan de orde in het kader van de mensenrechtendialoog tussen de EU en China. Daarnaast worden er EU-démarches uitgevoerd naar aanleiding van specifieke incidenten. Dergelijke démarches werden bijvoorbeeld uitgevoerd om aandacht te vragen voor mensenrechtenschendingen van leden van christelijke huisgemeenten. Voorts werd aandacht gevraagd voor de schendingen gericht tegen aanhangers van de Falun Gong. In juli jl. is specifieke aandacht gevraagd voor de gezondheidstoestand van een in hechtenis genomen christelijke voorganger. Deze démarche volgde op gesprekken die de Nederlandse mensenrechtenambassadeur in februari jl. had tijdens haar bezoek aan China, waarbij zij ook meer in het algemeen aandacht vroeg voor de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

Voor deze notitie wordt onder Europa het grondgebied van de bij de OVSE aangesloten landen begrepen, met uitzondering van de VS en Canada. Voor de Nederlandse regering is deze regio van bijzonder belang, niet alleen door de nabuurschap van de betrokken landen, maar ook omdat Nederland thans voorzitter is van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en in de tweede helft van 2004 voorzitter wordt van de EU. Daarnaast speelde gedurende 2003 een rol dat Nederland chairman-office was van de OVSE.

De meeste problemen rond de naleving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in de Europese regio hangen samen met wetgeving die ertoe leidt dat godsdienstige gemeenschappen geregistreerd moeten zijn, voordat zij volledig van hun rechten gebruik kunnen maken. Het AIV-advies over dit onderwerp¹ stelt terecht dat «gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging niet mogen worden verplicht zich te registreren voor het kunnen uitoefenen van het recht op godsdienst of overtuiging» en dat «een dergelijke verplichting slechts kan bestaan met het oog op verwerving van rechtspersoonlijkheid, wat kan leiden tot bijkomende rechten, voorrechten en verantwoordelijkheden». Dit advies is in een aantal talen, waaronder het Russisch, vertaald en heeft met name via de OVSE ruime verspreiding gekregen.

De problemen rond de registratie van godsdiensten doen zich vooral voor in Oost-Europa, maar niet alleen daar: ook in een aantal West- en Centraal-Europese landen, zoals bijvoorbeeld Roemenië en Bulgarije, is er sprake van wetgeving die een registratiesysteem introduceert. Hoewel de motieven achter de registratiesystemen verschillend kunnen zijn, is het effect uiteindelijk overal hetzelfde: dergelijke systemen brengen regeringen in de bij voorbaat hachelijke positie dat zij zich zullen dienen uit te spreken over de legitimiteit van een bepaalde godsdienst of overtuiging.

In landen als Frankrijk, België en Oostenrijk wordt daarbij getracht de opkomst van sektes tegen te gaan, met name indien binnen de sektes sprake is van dwang of geweld. Daarbij blijkt dat religieuze bewegingen in het ene land wel als zodanig erkend worden en in het andere land niet. Een en ander toont aan hoe subjectief de overheidsbemoeienis in dit opzicht is: de Nederlandse regering is er dan ook geen voorstander van de overheid in een dergelijke positie te plaatsen. In plaats daarvan dient het algemene recht van vrijheid van godsdienst of overtuiging erkend te worden, en dient het overheidsoptreden zich te richten op beperking van uitingsvormen met het oog op de bescherming van de openbare orde etcetera, conform de beperkingsgronden zoals neergelegd in de internationale mensenrechteninstrumenten.

Overigens is het beleid van België, Frankrijk en Oostenrijk ten aanzien van sektes wel verzacht. De activiteiten van de commissies die zich met sektes bezighouden, zijn niet langer gericht op restricties van overheidswege, maar liggen inmiddels meer in de informatieve sfeer, waarbij personen die overwegen zich bij een sekte aan te sluiten of op andere wijze met een sekte te maken krijgen, informatie verstrekt wordt over de activiteiten en gewoonten van de betrokken sekte. Dit is uiteraard een veel minder zware procedure die bovendien lijkt te voorzien in een daadwerkelijke behoefte. Anderzijds is in Frankrijk in juni 2001 een wet aangenomen waarmee de mogelijkheden worden versterkt om sekten strafrechtelijk te vervolgen indien zij zich schuldig maken aan onder andere oplichting, fraude, inbreuk op het leven, de fysieke of psychische integriteit en waardigheid

¹ Advies No. 21, juni 2001, van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, getiteld «Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging».

van hun leden en het in gevaar brengen van hun leden. Op dit ogenblik bestaat nog geen goed inzicht in de uitwerking van deze nieuwe wetgeving.

De belangrijkste reden waarom voorts in een aantal West-Europese landen religieuze gemeenschappen formeel als zodanig worden aangemerkt, houdt verband met mogelijke fiscale of andere voordelen die de overheid aan dergelijke gemeenschappen toekent. Ook hierover ontstaan regelmatig geschillen, die echter in het algemeen via de nationale rechter kunnen worden beslecht. Veel aandacht heeft in dit verband de behandeling van de Scientology-kerk in Duitsland gekregen: aangezien deze niet als gemeenschap op het gebied van godsdienst of overtuiging wordt gekwalificeerd, komt zij niet in aanmerking voor toepassing van bijvoorbeeld arbeids- of belastingrechtelijke voorrechten die voor dergelijke gemeenschappen gelden. Overigens heeft in dit geval de Duitse rechter (Bundesarbeitsgericht) de staat in het gelijk gesteld en wordt de Scientology-kerk ook in een aantal andere Europese landen niet als gemeenschap op basis van godsdienst of overtuiging aangemerkt.

In bepaalde West-Europese landen geniet de dominante geloofsgemeenschap (de lutherse staatskerk in Noorwegen en Denemarken, de Grieks-orthodoxe kerk in Griekenland en op Cyprus en de rooms-katholieke kerk in Spanje en Portugal) een bevoorrechte positie. Dit komt in laatste vier genoemde landen onder meer tot uitdrukking bij het onderwijs waar godsdienstonderwijs op basis van de dominante overtuiging wordt gegeven, hoewel deelname veelal niet verplicht is. Vooral uit Griekenland komen er veel klachten van aanhangers van minderheidsgodsdiensten die zich in vele opzichten achtergesteld voelen, zoals in carrière perspectieven in bredere zin, dit ondanks het feit dat een paar jaar geleden de verplichte vermelding van godsdienstige affiliatie op de nationale identiteitskaart is komen te vervallen. Ook het verbod op zendingswerk levert vooral voor kleinere groepen veel praktische problemen op. Tenslotte ondervinden vooral moslims, ondanks het feit dat hun positie in het Verdrag van Lausanne van 1992 goed is geregeld, vaak bureaucratische tegenwerking van de Griekse autoriteiten. Voor de situatie in Griekenland zij voorts verwezen naar de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, die in de paragraaf over de Raad van Europa is verwerkt.

Hoewel in Turkije de wettelijke garanties met betrekking tot de vrijheid van godsdienst of overtuiging in de praktijk worden gerespecteerd, kunnen religieuze minderheden worden geconfronteerd met praktische beperkingen zoals administratieve moeilijkheden bij beheer van kerkgebouwen of andere onroerende zaken. Onlangs is wetgeving aangenomen die het onder andere mogelijk maakt eigendom aan religieuze minderheden terug te geven, maar er is op dit gebied nog onvoldoende voortgang geboekt. Ten aanzien van Turkije richten de inspanningen van de Europese Unie zich daarom vooral op het justitiële apparaat dat doordrongen moet raken van de noodzaak om op basis van de nieuwe wetgeving te handelen. De minister-president heeft tijdens zijn bezoek aan Turkije, begin oktober van dit jaar, hier nadrukkelijk op gewezen en aandacht gevraagd voor de positie van religieuze minderheden die genoemde beperkingen ondervinden.

Tenslotte dient voor wat de situatie in West-Europa betreft, nog verwezen te worden naar het rapport dat de Speciaal Rapporteur van de VN inzake hedendaagse vormen van racisme, Doudou Diène, in januari van dit jaar uitbracht over de positie van moslims in verschillende delen van de wereld na de gebeurtenissen van 11 september 2001¹. Daarin meldt hij onder andere dat in een aantal West-Europese landen, waaronder Nederland, sprake is geweest van gewelddadige incidenten gericht tegen

¹ E/CN.4/2003/23.

aanhangers van de islam. In het bijzonder vrouwen en meisjes die aan hun geloof uiting geven door het dragen van een hoofddoek, alsmede moskeeën waren volgens de Rapporteur doelwit geweest van dergelijk geweld. Het gaat hier uiteraard niet om mensenrechtenschendingen in de strikte zin van het woord, aangezien hier geen sprake is van actieve staatsbemoediging, maar wel rust op de regeringen van de betrokken landen de plicht om alles in het werk te stellen stigmatisering van of intolerantie jegens de Islamitische gemeenschap te voorkomen en daders van strafbare feiten op te sporen en te vervolgen. Hetzelfde geldt ten aanzien van dergelijke verschijnselen gericht op de joodse gemeenschap. Hoewel anti-semitisme niet in eerste instantie samenhangt met de joodse religie, maar eerder met de joodse etniciteit, valt niet te ontkennen dat joden die zich bijvoorbeeld door het dragen van een keppeltje onderscheiden, de laatste jaren in toenemende mate te maken hebben gekregen met intimidatie en geweld. Hetzelfde geldt voor synagogen, waarop onder andere in Frankrijk en Turkije aanslagen zijn gepleegd.

In een aantal Centraal-Europese landen¹, maar zeker in veel van de landen van de voormalige Sovjet-Unie² gaat het bij de invoering van registratiesystemen voor religieuze organisaties niet alleen om het voorkomen van de opkomst van sektes, maar lijkt er sprake te zijn van een meer algemene wens van de overheid om controle te behouden of te verkrijgen over de activiteiten van religieuze gemeenschappen. In een aantal Oost-Europese landen voert de Russisch-orthodoxe Kerk bovendien een actief beleid ter vergroting van de eigen positie, waarbij er onder meer voor wordt gepleit in het onderwijs vooral aandacht te geven aan de Orthodoxe traditie. In het algemeen leidde de nieuwe wet- en regelgeving inzake registratie ertoe dat organisaties die ten tijde van de Sovjet-Unie nog niet of niet officieel bestonden, in de opvolgerstaten van de Sovjet-Unie op problemen stuiten bij hun (her)registratie als rechtspersoon. Dit was onder meer het gevolg van eisen die werden gesteld aan de periode gedurende welke een organisatie geacht werd reeds (met of zonder rechtspersoonlijkheid) gefunctioneerd te hebben om als rechtspersoon (opnieuw) geregistreerd te kunnen worden. De registratievereisten maken het voor veel kleinere protestants-christelijke organisaties, maar ook voor bijvoorbeeld de rooms-katholieke kerk moeilijk daadwerkelijk de eigen godsdienst te belijden. De positie van organisaties als de Jehovah's getuigen is in dit opzicht mogelijk nog kwetsbaarder. In een groot aantal landen wordt het kleinere religieuze bewegingen eenvoudig onmogelijk gemaakt zich te organiseren en te manifesteren. Dergelijke kleinere bewegingen hebben in sommige gevallen ook te lijden onder al dan niet regelrecht fysiek geweld vanuit de bevolking, waartegen de overheid niet of onvoldoende optreedt.

Waar de algehele mensenrechtensituatie sterk te wensen overlaat, zoals in Belarus en Turkmenistan, is ook de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het geding. In beide landen worden religieuze uitingen zoveel mogelijk tegengegaan. In Belarus is in 2002 een nieuwe godsdienstwet ingevoerd die resulteert in een beperking van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, onder andere door invoering van een nieuw registratiesysteem en van censuur bij religieuze publicaties. Tegelijkertijd was de overheid van Belarus, samen met de media een actieve campagne begonnen tegen godsdiensten anders dan de officiële orthodoxe kerk van Belarus. In Turkmenistan worden uitsluitend activiteiten van Soennieten en van de Russisch-orthodoxe Kerk toegestaan, en ook dan nog slechts met mate. Een nieuwe godsdienstwet die dit jaar is aangenomen, voorziet zelfs in strafsancities voor religieuze activiteiten waarvoor geen expliciete toestemming is verkregen.

De regering onderneemt in bepaalde gevallen actie in de vorm van (EU-)démarches. Zo is in 2002 door de EU in Belarus gedémarcheerd. In

¹ De registratieproblematiek speelt vooral in Tsjechië en Bulgarije.

² Als voorbeelden van landen met restrictieve registratiesystemen kunnen worden genoemd: de Russische Federatie, Belarus, Moldavië, Oekraïne, Azerbaidjan, Georgië, en de Centraal-Aziatische republieken. In de Russische Federatie speelt bovendien het effect van de recente invoering van anti-terrorisme wetgeving op de vrijheid van religieuze gemeenschappen.

EU-verband werden voorts in de jaren 2000 en 2001 verschillende démarches uitgevoerd ten aanzien van de Russische Federatie. Aanleiding vormde de herregistratie van religieuze organisaties, op basis van de nieuwe wet op gewetensvrijheid en religieuze associaties van 1997. Ook voorafgaand aan de aanneming van deze wet was door de EU al gedémarcheerd. Bij de démarches is in het bijzonder aangedrongen op het belang van een transparante afhandeling van onder meer de herregistratie van het Leger des Heils.

Daarnaast maakt de regering vooral gebruik van het Raad van Europa- en OVSE-kanaal om druk uit te oefenen op de betrokken landen hun beleid ten aanzien van in het bijzonder registratie van godsdiensten te wijzigen. Voor dit type activiteiten zij verwezen naar de paragraaf in deze notitie die de ontwikkelingen in OVSE-kader beschrijft.

Noord- en Zuid-Amerika

Wat Noord-Amerika betreft kan gesteld worden dat de implementatie van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het algemeen geen problemen oplevert. Wel dient gewezen te worden op de gevolgen van de gebeurtenissen op 11 september 2001 voor de positie van de moslimbevolking in de VS. Het hierboven genoemde rapport Diène vermeldt dat ondanks de inspanningen van de Amerikaanse President en het Congres gericht op het voorkomen van discriminatie van moslims, er toch sprake is geweest van een groot aantal incidenten. Dit blijft dan ook een permanent aandachtspunt. Daarnaast uit de Rapporteur zorg over maatregelen van de Amerikaanse inlichtingen- en immigratiediensten. Vooral direct na 11 september werden op grote schaal moslims ondervraagd over hun eventuele betrokkenheid bij de aanslagen. Ook bij het al dan niet verlenen van visa worden moslims, zeker als zij uit bepaalde risicolanden afkomstig zijn, onderworpen aan selectieve controles. Overigens wijst de Rapporteur terecht op de rol van Amerikaanse mensenrechtenorganisaties die zowel in algemene zin, als in individuele gevallen discriminatie op grond van godsdienst aan de orde stellen. De Nederlandse regering vertrouwt erop dat via het systeem van onafhankelijke rechtspraak en de rol van dit soort organisaties eventuele misstanden kunnen worden opgelost.

Ten aanzien van Midden- en Zuid-Amerika is het beeld gecompliceerder. In de eerste plaats moet gewezen worden op de dominante plaats die de rooms-katholieke kerk hier inneemt. In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw deed de zogeheten bevrijdingstheologie zich sterk gelden, met Monseigneur Romero in El Salvador als belangrijkste protagonist. Nadien hebben meer conservatieve stromingen aan kracht gewonnen. Opus Dei kent in veel landen in Midden- en Zuid-Amerika nationale afdelingen. Het krachtenveld tussen de conservatieve en progressieve vleugels van de kerk is per land verschillend. Niettemin zijn pastores op lokaal niveau veelal zeer actief op het gebied van de bevordering van mensenrechten en armoedebestrijding via onderwijs- of sociaal-economische ontwikkelingsprogramma's. De richtingenstrijd in de rooms-katholieke kerk wordt nogal eens gepolitiseerd. Dientengevolge stelt de Staat zich in sommige landen niet altijd onafhankelijk hier tegenover op en werkt hij mee aan discriminatie of repressie van deze of gene stroming.

Daarnaast is er sprake van een sterke opkomst van evangelische bewegingen, zoals de pinkstergemeenten en de zevendedagsadventisten. In het bijzonder bij de inheemse bevolking zijn de bekeringsprogramma's van deze bewegingen buitengewoon succesvol. In de meeste landen neemt de Staat jegens deze bewegingen een ambivalente positie in: voor zover zij een sterke politieke signatuur kennen, worden zij met het nodige

wantrouwen bejegend; in andere gevallen kunnen zij hun activiteiten zonder overheidsinmenging uitoefenen.

In het bijzonder waar het de reproductieve rechten en gezondheid van mensen betreft, vormt de opkomst van conservatieve en evangelische bewegingen een complicerende factor. Het Nederlandse beleid dat uitgaat van de Caïro-agenda die in 1994 werd opgesteld tijdens de «International Conference on Population and Development» houdt onverkort vast aan de bevordering van reproductieve rechten. Zowel via dialoog met de betrokken bewegingen, als door gerichte steunverlening zal het Nederlandse ontwikkelingsbeleid de verwezenlijking van de Caïro-agenda blijven bevorderen.

5. Ontwikkelingen in internationale fora

Zoals hierboven al werd gesteld, bouwt onderhavige notitie voort op die uit 1998. Het in laatstgenoemde notitie opgenomen overzicht van de algemene rol van de verschillende internationale organisaties op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging wordt hier dan ook niet herhaald. Voor Nederland is het belangrijk op strategische wijze gebruik te maken van de mogelijkheden die de verschillende internationale organisaties bieden. Zoals al eerder aangegeven, is optreden samen met de partners van de Europese Unie voor de effectiviteit van het beleid cruciaal. Daarnaast bieden regionale organisaties als de Raad van Europa en de OVSE de mogelijkheid voor gedetailleerde bespreking van vermeende schendingen en van het beleid inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het algemeen. De Verenigde Naties zijn uiteraard het forum voor een wereldwijde dialoog. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de recente activiteiten van elk van deze organisaties.

Verenigde Naties

De vraag of in aanvulling op het bestaande VN-instrumentarium een apart verdrag inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging zou moeten worden opgesteld, is in de afgelopen jaren niet meer expliciet aan de orde geweest. Zoals in de notitie uit 1998 al werd uiteengezet, stonden ideologische en politieke verschillen van inzicht de totstandkoming van een dergelijk instrument in het verleden in de weg. De Nederlandse regering is ook geen voorstander van een dergelijke exercitie, zolang het gevaar bestaat dat codificatie de huidige normen eerder zou verzwakken dan versterken.

De aandacht van de VN is dan ook vooral gericht op de bevordering van de implementatie van de bestaande mensenrechtenverplichtingen met betrekking tot de vrijheid van godsdienst of overtuiging. In dat verband dient allereerst gewezen te worden op de activiteiten van de Speciale Rapporteur inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging (voorheen: SR voor godsdienstige onverdraagzaamheid) die in 1986 door de VN-Mensenrechtencommissie is ingesteld. Hoewel de Rapporteur zich in zijn rapportage niet beklagt over gebrek aan medewerking van de betrokken landen, zoals in de notitie uit 1998 nog moest worden vermeld, is het moeilijk een precies oordeel te geven over de effectiviteit van zijn rapportages. Geconstateerd moet worden dat er sprake is van een intensief berichtenverkeer tussen de rapporteur en een aantal landen, waarover concrete aanwijzingen van schendingen bestaan, zonder dat de algemene situatie in die landen daadwerkelijk lijkt te verbeteren. Opvallend is dat de Rapporteur in zijn meest recente rapportages veel aandacht schenkt aan de effecten van de gebeurtenissen op 11 september 2001 voor wetgeving en maatregelen op het gebied van godsdienst of overtuiging. Volgens de Rapporteur zou een aantal landen het anti-terrorisme argument gebruiken

voor het aan banden leggen van de activiteiten van religieuze organisaties, terwijl de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het kader van het BUPO-Verdrag behoort tot de non-derogabele rechten, waardoor zelfs in tijden van openbare noodsituatie deze vrijheid niet geheel ongedaan gemaakt mag worden. Uiteraard kunnen wel de beperkingsgronden worden ingeroepen, indien sprake is van activiteiten die de openbare veiligheid in gevaar brengen. De Nederlandse regering hecht grote waarde aan de activiteiten van de Speciaal Rapporteur. Ook als de effectiviteit van zijn rapporten niet exact meetbaar is, leveren deze in elk geval nuttige informatie op en gaat er ongetwijfeld een zekere druk van uit op die landen die de vrijheid van godsdienst of overtuiging schenden.

Zowel de VN-Mensenrechtencommissie als de AVVN nemen jaarlijks een resolutie aan ter voorkoming en bestrijding van religieuze discriminatie en onverdraagzaamheid in de wereld. Hoewel Ierland traditioneel hoofdsponsor is van deze resoluties, werkt Nederland actief mee aan zowel de redactie als de consultaties daarover. Aangezien Ierland in de eerste helft van 2004 voorzitter is van de Europese Unie, zal Nederland de rol van hoofdsponsor voor de resolutie in de VN-Mensenrechtencommissie in 2004 voor één keer van Ierland overnemen.

Speciale aandacht is in VN-kader uitgegaan naar de rol van het onderwijs bij de bevordering van religieuze verdraagzaamheid. Op 25 november 2001 werd tijdens een internationale raadplegende conferentie over dit onderwerp¹, waarbij Nederland door de mensenrechtenambassadeur vertegenwoordigd was, een verklaring aangenomen, waarin het belang van het bevorderen van religieuze verdraagzaamheid door het gebruik van specifiek lesmateriaal wordt onderstreept. Door de Oslo Coalition on Freedom of Religion or Belief is via een aantal kleinschalige seminars getracht aan de operationalisering van deze verklaring een bijdrage te leveren.

Raad van Europa

In het kader van de Raad van Europa is allereerst het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van belang. Regelmatig krijgt het Hof zaken voorgelegd die betrekking hebben op vermeende schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. In de afgelopen vijf jaar heeft het Hof in een aantal gevallen schending geconstateerd van art. 9 EVRM, waarin de vrijheid van godsdienst of overtuiging is neergelegd. In 2001 oordeelde het Hof in de zaak van de Metropolitische Kerk van Bessarabië en anderen tegen Moldavië² dat afwijzing van het registratieverzoek van deze Kerk en het als gevolg daarvan onmogelijk maken van het geven van uiting aan de vrijheid van godsdienst of overtuiging voor de aanhangers daarvan niet voldeed aan de beperkingsgronden bij art. 9 en derhalve schending van de vrijheid van godsdienst of overtuiging oplevert. Inmiddels is de Kerk door Moldavië alsnog erkend. In de zaak Serif tegen Griekenland constateerde het Hof in 1999³ schending van art. 9 door Griekenland. De zaak hield verband met de benoeming van de moefiti als religieus leider voor de moslims in Griekenland. In tegenstelling tot joden en christenen die aldaar zelf hun leiders kunnen kiezen, wordt de moefiti door de Griekse autoriteiten benoemd. Uit onvrede met deze situatie had Serif zich uitgegeven als de ware religieuze leider. Het Hof constateerde onder andere dat de Staat in een democratische samenleving niet de verantwoordelijkheid heeft voor het behoud van de eenheid van een specifieke geloofsgemeenschap en dat derhalve Serif ten onrechte door de Griekse autoriteiten was veroordeeld. De bemoeienis van de Griekse autoriteiten met de aanstelling van een moefiti kwam in 2002 eveneens aan de orde in de zaak Agga tegen Griekenland, waarbij het Hof wederom schending van art. 9 vaststelde⁴.

¹ International Consultative Conference on School Education in relation with Freedom of Religion and Belief, Tolerance and Non-discrimination.

² No. 45 701/99, uitspraak van 13 december 2001.

³ No. 38 178/97, uitspraak van 14 december 1999.

⁴ No. 50 776/99, uitspraak van 17 oktober 2002.

Tegen de achtergrond van deze jurisprudentie is het te verwachten dat het Hof zich kritisch zal blijven opstellen ten aanzien van het onthouden van registratie aan religieuze organisaties, alsmede tegenover bemoeienis van de overheid bij interne organisatorische kwesties binnen dergelijke organisaties. Hiermee wordt een belangrijk middel in handen gegeven van dergelijke religieuze organisaties om alsnog geregistreerd te worden, indien dat in de nationale context vereist is en de autoriteiten in eerste instantie een dergelijk registratieverzoek hebben afgewezen. Hoewel de nationale rechtsmiddelen eerst dienen te zijn uitgeput, voordat het Hof een zaak in behandeling kan nemen, en de totale procedure vele jaren in beslag kan nemen, levert de Straatsburgse jurisprudentie hiermee toch een belangrijke bijdrage aan het tegengaan van een van de meest belangrijke vormen van inperking van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in Europa.

Daarnaast heeft het Comité van Ministers op 3 juli 2003¹ een bespreking gewijd aan de naleving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging door de Lidstaten. Hoewel de bespreking in een goede sfeer verliep, beklagde de voorzitter van het Comité zich wel over het feit dat er niet tijdig door bepaalde Lidstaten op schriftelijke vragen was gereageerd. Overigens wordt in het kader van de Raad van Europa thans in meer algemene zin nagedacht over de effectiviteit van deze procedure, waarbij steeds de naleving van één van de rechten uit het EVRM aan een nader onderzoek wordt onderworpen.

Op 20 en 21 november 2003 is in Den Haag een speciale conferentie gehouden over grondrechten en de rechten van de mens in een pluriforme samenleving. Hoewel de thematiek van de conferentie breder was dan de vrijheid van godsdienst of overtuiging, werd wel ingegaan op een aantal botsingen tussen deze vrijheid en andere fundamentele mensenrechten. Ten aanzien daarvan werd in de voorzittersverklaring van de conferentie werd onder andere gerefereerd aan de Straatsburgse jurisprudentie terzake. De resultaten van de conferentie zullen worden meege-
nomen bij de totstandkoming van de hiervoor al genoemde notitie over grondrechten in een pluriforme samenleving.

OVSE

In de afgelopen vijf jaar heeft de OVSE veel aandacht besteed aan de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Daartoe is binnen het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) de nodige menskracht vrijgemaakt, waarbij het bovendien gebruik kon maken van de expertise van het begin 2000 opgerichte «Advisory Panel on Freedom of Religion or Belief». In dit panel is Nederland via twee leden vertegenwoordigd. Het Panel houdt zich vooral bezig met bestudering van en advisering over ontwerp-wetgeving op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, de bevordering van dialoog en verdraagzaamheid, en de opstelling en onderhoud van een webpagina (www.religlaw.org) waarin veel informatie over «best practices» inzake relevante wetgeving is opgenomen. Via het panel is ook een webpagina opgezet met informatie-materiaal over de bevordering van religieuze verdraagzaamheid (<http://tolerance.research.uj.edu.pl>).

Nederland is in de afgelopen jaren voor de EU geruime tijd opgetreden als chef-de-file op het onderwerp vrijheid van godsdienst of overtuiging. Dit betekende dat tijdens de jaarlijkse implementatiebijeenkomsten in het kader van de menselijke dimensie Nederland een interventie voorbereidde, alsmede een achtergronddocument waarin de belangrijkste zorgen van de EU op dit gebied werden verwoord. Als chairman-in-office van de OVSE in 2003 was het voor Nederland uiteraard niet mogelijk namens de

¹ Het verslag van de besprekingen is neergelegd in document CM/Del/Act(2003)846.

EU op te treden, maar heeft Nederland wel speciale aandacht geschonken aan de vrijheid van godsdienst of overtuiging, met name door de keuze van dit onderwerp voor een van de OVSE-bijeenkomsten op het gebied van de menselijke dimensie in dat jaar.

De registratie van religieuze organisaties heeft tijdens de verschillende OVSE-bijeenkomsten in de afgelopen jaren een centrale plaats ingenomen. Daarbij is niet geschuwd de betrokken landen bij name te noemen. Uit de reacties op dit soort interventies mag worden afgeleid dat hiervan een zekere politieke druk uitgaat, hoewel een en ander niet heeft kunnen verhinderen dat de wetgeving in een aantal Europese landen nog steeds te wensen overlaat, zoals hierboven reeds werd beschreven.

In 1999 werd in Wenen een specifieke aanvullende bijeenkomst in het kader van de menselijke dimensie gehouden over de vrijheid van godsdienst of overtuiging. In 2001 organiseerde Nederland, samen met de toenmalige Roemeense chairman-in-office een speciaal seminar over de uitdagingen in wetgeving en in de praktijk rond deze vrijheid. Ook tijdens deze bijeenkomsten stonden de gevolgen van registratiewetgeving centraal. Daarbij bleek dat het overgrote deel van de OVSE-landen onderschrijven dat registratie niet mag leiden tot uitholling van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. In die zin is er dan ook sprake van consensus. Hoewel dit niet verhindert dat zich in de praktijk toch ongewenste registratiepraktijken blijven voordoen, maakt de uitkomst van deze bijeenkomsten het echter wel mogelijk bij de betrokken landen nog gericht aandacht te vragen voor de noodzaak de internationale verplichtingen na te komen. Ook kan deze als inspiratie dienen bij nationale en internationale jurisprudentie, waarbij vooral gedacht moet worden aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Tijdens de bijeenkomst die in juli 2003 in Wenen werd gehouden werd in het bijzonder ook nog aandacht besteed aan de bevordering van religieuze verdraagzaamheid en de rol van de media daarbij. Over dit laatste aspect liepen de meningen uiteen. Aan de ene kant is er sprake van een grote terughoudendheid om media voor te schrijven hoe zij zich dienen te gedragen, aangezien een dergelijk beleid al snel op gespannen voet komt te staan met de vrijheid van meningsuiting. Aan de andere kant werd het belang van een goede verslaggeving allerwegen erkend. De ontwikkeling van eigen normen en standaarden door de media over de beste wijze om over gevoelige onderwerpen te berichten werd dan ook in het algemeen onderschreven.

Tenslotte dient nog gewezen te worden op de OVSE-conferentie over de rol van de vrijheid van godsdienst en overtuiging in een democratische samenleving die op 10 en 11 oktober 2002 in Bakoe (Azerbaidjan) werd gehouden. Tijdens deze conferentie werd vooral ingegaan op de rol van godsdienst en overtuiging in relatie tot de strijd tegen het terrorisme. Tijdens de conferentie werd enerzijds geconstateerd dat terroristische acties geen legitimiteit kunnen ontleenen aan onder andere religieuze motieven, en anderzijds werden landen opgeroepen de strijd tegen het terrorisme niet te gebruiken als dekmantel voor maatregelen die de mensenrechten in het algemeen en de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het bijzonder ondermijnen.

Europese Unie

In het kader van de Europese Unie is de aandacht voor de vrijheid van godsdienst of overtuiging vooral terug te vinden in het landenbeleid. Zo komt de bescherming van deze vrijheid regelmatig aan de orde in de mensenrechtendialoog die de EU onderhoudt met Iran en China. Zoals in

paragraaf 4 van deze notitie al is aangegeven, is de EU in een aantal gevallen overgegaan tot démarches of verklaringen ten aanzien van de situatie in bepaalde landen.

De vrijheid van godsdienst of overtuiging leent zich niet goed voor de ontwikkeling van algemene richtlijnen, zoals deze bijvoorbeeld bestaan met betrekking tot EU-optreden inzake de toepassing van de doodstraf. Daarvoor is het terrein dat door de vrijheid van godsdienst of overtuiging wordt bestreken te groot, en is de situatie in landen waar schendingen plaatsvinden, onderling te weinig vergelijkbaar. Indien er sprake is van bepaalde trends, zoals met betrekking tot de registratie van godsdienstige gemeenschappen in Oost-Europa, is het overigens in de praktijk mogelijk te komen tot een eenduidig EU-optreden, in zowel het bilaterale beleid als in de meest betrokken multilaterale fora, zoals de OVSE.

6. De bevordering van religieuze verdraagzaamheid en het voorkómen van misbruik van de vrijheid van godsdienst of overtuiging

Mede als gevolg van de gebeurtenissen op 11 september 2001 zijn religieuze spanningen in de wereld toegenomen. Aangezien organisaties als Al-Qaeda zich bedienen van religieuze argumenten, kan de strijd tegen het terrorisme al snel worden uitgelegd als strijd tegen een bepaalde godsdienst, in dit geval de Islam. Door de internationale coalitie tegen het terrorisme is steeds nadrukkelijk afstand genomen van een dergelijke interpretatie. Ook de Nederlandse regering wenst iedere indruk te vermijden, als zou de strijd tegen het terrorisme een strijd tegen een bepaalde godsdienstige stroming vertegenwoordigen. Toch kan niet ontkend worden dat bij terroristische aanslagen die uit naam van een bepaalde interpretatie van de islam worden gepleegd, in de samenleving spanningen tussen moslims en niet-moslims kunnen toenemen. Ook kan juist in Islamitische landen onder de bevolking sprake zijn van een zekere mate van sympathie voor terroristen die de Islam inroepen als motief voor hun wandaden. Tegen deze achtergrond is een actief beleid dan ook geboden. Hoekstenen van een dergelijk beleid moeten zijn: de bevordering van interreligieuze dialoog om spanningen in de samenleving te voorkomen, c.q. weg te nemen, en bevordering van een dialoog tussen culturen om het onderling begrip te vergroten en duidelijk te maken wanneer er sprake is van misbruik van een bepaalde godsdienst voor extremistische en/of terroristische doeleinden.

Tussen het recht op non-discriminatie en de vrijheid van godsdienst of overtuiging bestaat spanning. Deze komt vooral tot uitdrukking bij thema's als genderverhoudingen en de acceptatie van homoseksualiteit. Dit kan leiden tot onverdraagzaamheid op basis van godsdienst of overtuiging en staat haaks op het Nederlandse beleid dat juist het respect voor de gelijke rechten van vrouwen en meisjes, alsmede van homoseksuelen voorstaat. Ook de opvattingen van bepaalde godsdiensten ten aanzien van reproductieve rechten en gezondheid kunnen problemen opleveren, zoals hierboven al werd beschreven. Hier staat tegenover dat religieuze bewegingen ook een belangrijke rol kunnen spelen bij het tegengaan van drankmisbruik alsmede van het geweld in het huishouden.

Door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt voor de periode 2004–2007 de International Association for Religious Freedom financieel ondersteund voor het ontwikkelen van activiteiten op «grass roots level» gericht op interreligieuze dialoog. Deze organisatie werkt aan gericht trainingsmateriaal dat in een aantal landen wordt ingezet, waarbij een spin-off werking wordt beoogd door lokale trainers vertrouwd te maken met dit materiaal, zodat zij dit op hun beurt kunnen doorgeven.

Ook onderhoudt het ministerie nauw contact met de World Conference for Religion and Peace die juist op het niveau van religieuze leiders opereert. Zo is een conferentie van vrouwelijke religieuze leiders die in november 2003 in Pnom Penh is gehouden mede door het ministerie gefinancierd. Financiering van dit type activiteiten op mondiaal niveau weerspiegelt de opvatting van de regering dat religieuze organisaties een eigen verantwoordelijkheid hebben en deze ook moeten oppakken.

Binnenkort zal een eerste overleg tussen het ministerie en een aantal specifieke ngo's op het gebied van de godsdienstvrijheid van start gaan. Het in 2001 (als uitvloeisel van het OVSE-seminar) opgerichte platform voor de internationale vrijheid van godsdienst of overtuiging waarin vertegenwoordigers van de belangrijkste religieuze stromingen zitting hebben zal voor een dergelijk overleg worden uitgenodigd. Hetzelfde geldt voor de dit jaar opgerichte Arabische organisatie voor de mensenrechten in Nederland, AGNI (organisatie die opkomt voor de rechten van Hindoes in de wereld) en Jubilee Campaign Nederland (christelijke mensenrechtenorganisatie). Ook andere organisaties die zich inzetten voor de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het kader van het buitenlands beleid zullen aan dit overleg kunnen gaan deelnemen. Inzet van de regering is hierbij te bevorderen dat zoveel mogelijk initiatieven genomen worden door en met non-gouvernementele organisaties voor doelgerichte actie ter bevordering van religieuze verdraagzaamheid.

Op het interstatelijk niveau zal de regering aandacht voor het thema religieuze verdraagzaamheid en dialoog tussen beschavingen eveneens blijven bevorderen. Voor de betrekkingen met de islamitische wereld is sinds begin dit jaar op het ministerie van Buitenlandse Zaken een speciale adviseur werkzaam die initiatieven ontwikkelt voor een dialoog met de Islamitische, en in het bijzonder de Arabische wereld. In dat verband kan met name worden gewezen op de activiteiten in het kader van Euromed. Dit kader voorziet in een nauwere dialoog tussen de Europese Unie en de meeste mediterrane landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Een speciale Euromed-stichting zal zich gaan bezighouden met de dialoog tussen beschavingen, waarbij het ijkpunt zal zijn dat er van de activiteiten van de stichting een werking zal uitgaan op de samenlevingen als zodanig en er niet vanuit een ivoren toren gewerkt zal worden. De stichting zal haar werkzaamheden baseren op de richtlijnen die een groep van wijzen in opdracht van de Europese Commissie heeft uitgewerkt. Daarbij zal zij vooral een netwerkfunctie vervullen en vanuit die positie werken als katalysator voor activiteiten die het begrip tussen de respectievelijke samenlevingen kunnen bevorderen. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap, in de tweede helft van 2004, zal Nederland samen met Tunesië een Euromed-conferentie over godsdienst en politiek organiseren.

Daarnaast komt het onderwerp dialoog tussen beschavingen ook in de VN aan de orde. Tijdens de afgelopen bijeenkomst van de VN-mensenrechtencommissie heeft Nederland opgeroepen tot revitalisering van dit proces, dat enkele jaren geleden op basis van een resolutie van de Algemene Vergadering in het leven is geroepen. Vanuit de Islamitische wereld is positief op de Nederlandse oproep gereageerd. Hoewel in de afgelopen jaren een aantal afzonderlijke activiteiten in het kader van de dialoog door de VN zijn gefinancierd, kan tot nu toe nog niet gesproken worden van een succes. Daarbij doet zich vooral het dilemma voor dat noch grote internationale conferenties, noch versnipperde lokale initiatieven zoden aan de dijk zetten. De regering is voornemens om samen met geïnteresseerde VN Lidstaten en het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten te bezien of een meer effectieve methode kan worden ontwikkeld om de dialoog vorm te geven. Daarbij kan gedacht worden aan kleinere, regionale bijeenkomsten, waar openlijk kan worden gesproken

over de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van godsdienst of overtuiging en waar «best practices» ontwikkeld kunnen worden om het onderling begrip en in het bijzonder de religieuze verdraagzaamheid te bevorderen. Tenslotte dient als concrete, reeds bestaande VN-activiteit op dit gebied gewezen te worden op de VN cyber schoolbus¹ die al enige tijd trainingsmateriaal ontwikkelt op het gebied van religieuze tolerantie. Wellicht dat op het terrein van educatie door de VN ook nadere initiatieven kunnen worden ontplooid.

7. De rol van godsdienst of overtuiging in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

Hoewel de aandacht voor godsdienst of overtuiging, en voor culturele tradities in het algemeen voor het ontwikkelingsbeleid geen nieuw thema is, en bij de ontwikkeling van projecten en programma's altijd op de achtergrond een rol heeft gespeeld, is recent de expliciete aandacht hier voor toegenomen.

In 2002 en 2003 is in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken door het Bureau Beleidsvorming Ontwikkelingssamenwerking (BBO) een onderzoek gedaan naar de rol van religie in ontwikkelingsprocessen. In oktober 2002 werd tijdens een seminar in het kader van dit onderzoek onder meer geconcludeerd dat het aanbeveling zou verdienen zowel binnen het ministerie als bij non-gouvernementele organisaties op systematische wijze na te gaan welke kennis over het thema religie en OS beschikbaar is, en op basis van deze analyse meer samenhang in het beleid te brengen.

Na het seminar is via een reeks interviews door het BBO een dergelijke analyse verricht. Als belangrijkste beleidsaanbevelingen pleitte het BBO op basis van deze analyse onder andere voor:

- a. het opzetten van een werkgroep binnen het ministerie die zich op permanente basis bezighoudt met de incorporatie van het element religie in het beleid;
- b. het organiseren van interne trainingdagen over dit thema;
- c. het starten (door het BBO) van een speciale website over religie en OS;
- d. het instellen van een jaarlijkse rapportage door de posten over de «social fabric» (waaronder de religieuze situatie) in hun regio, alsmede de ontwikkeling van een «toolbox»;
- e. gerichte samenwerking met kennisinstellingen en ngo's.

De samenbundeling van expertise binnen het departement, alsmede de uitbreiding van gerichte samenwerking met externe partners zijn aanbevelingen die door het ministerie reeds zijn overgenomen. Aangezien in het huidige beleid juist wordt getracht de posten te ontlasten van al teveel standaardrapportages, is aanbeveling d. niet onmiddellijk overgenomen. Wel zou op termijn gedacht kunnen worden aan het ontsluiten van de binnen en buiten het departement aanwezige expertise, zodat posten aangemoedigd worden, waar relevant, de rol van religie in hun activiteiten mee te nemen. Het BBO is inmiddels begonnen met de bouw van de website.

Door het BBO is, met medewerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, een vervolg gegeven op het eerdere onderzoek door de organisatie, samen met ICCO en Prisma, van vier vervolgbijeenkomsten over deelthema's. Daarbij zullen de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- a. de rol van religie bij de bestrijding van corruptie en de bevordering van integriteit;
- b. de rol van religie in conflictsituaties en bij conflictpreventie;

¹ <http://www.un.org/cyberschoolbus/index.asp>.

- c. religie en HIV/AIDS;
- d. religie en zingeving (meer algemene, afsluitende bijeenkomst).

Hoewel de uitkomst van deze bijeenkomsten eerst nog moet worden afgewacht, lijkt een meer bewuste aandacht voor de rol van godsdienst of overtuiging in ontwikkelingslanden bij verschillende ontwikkelingsprogramma's van belang. Een en ander zal overigens dienen te geschieden binnen de kaders zoals uiteengezet in de notitie «Aan Elkaar Verplicht» die op 3 oktober jl. aan de Eerste en Tweede Kamer is aangeboden. Daarbij zouden meer dan voorheen religieuze organisaties en instituties in ontwikkelingslanden betrokken kunnen worden. Zo is op het gebied van integriteitsbevordering onmiskenbaar een ethisch/religieuze component aanwezig. Juist bij endemische vormen van corruptie wordt of is dit fenomeen vaak onderdeel van de plaatselijke cultuur en gaat het derhalve deels wel degelijk over de overdracht van bepaalde waarden. De rol van religie bij conflicten kan zowel positief als negatief zijn: conflicten kunnen een religieuze oorzaak hebben, maar tegelijkertijd spannen religieuze leiders en hun bewegingen zich ook vaak in voor het behoud of herwinnen van de vrede. Bij religieus georiënteerde conflicten zou de betrokkenheid van de religies zelf kunnen helpen bij conflictoplossing. Ook ten aanzien van HIV/AIDS spelen waarden een rol: de bestrijding van AIDS via voorlichting en bevordering van reproductieve rechten kan op religieuze bezwaren stuiten. Ook op dat punt is een grotere betrokkenheid van religieuze organisaties en een rechtstreekse dialoog met hen dan van belang. Het ontwikkelingsbeleid zal daarom actieve aandacht besteden aan culturele opvattingen, tradities en religieuze overtuigingen en de invloed daarvan op het bereiken van de «Millennium Development Goals». Dit vertaalt zich onder andere in de organisatie, in maart 2004, van een conferentie over reproductieve rechten en cultuur, waarin expliciete aandacht zal worden besteed aan godsdienst of overtuiging. Ook zal het onderwerp tijdens het EU-Voorzitterschap door Nederland op de agenda worden gezet.

Op dit ogenblik is het nog te vroeg om te kunnen voorspellen waar de BBO-activiteiten precies in zullen uitmonden. Daarvoor dienen eerst de resultaten van de genoemde deelbijeenkomsten te worden afgewacht. Niettemin lijkt de erkenning van de rol van religies in ontwikkelingsprocessen van belang voor de bevordering van de effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid. Daarbij kan worden aangesloten bij de afspraak die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op 19 november 2003 met de directeurs van de medefinancierings-organisaties en de TMF-Stuurgroep maakte om een van de in te stellen kennisfora te wijden aan het onderwerp religie. Door middel van de kennisfora wordt overigens niet alleen getracht de kennis op een bepaald deelterrein te bundelen, maar wordt als hoger doel het tot stand brengen van daadwerkelijke partnerschappen nagestreefd. Hiermee kan worden bereikt dat de erkenning van de rol van religies in ontwikkelingsprocessen concrete invulling krijgt.