

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

RELIGIONS-
FRIHED FOR
ALLE

RELIGIONSFRIHED I DANSK
UDENRIGS- OG
UDVIKLINGSPOLITIK

Enhver har ret til tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro og frihed til enten alene eller i fællesskab med andre, offentligt eller privat, at give udtryk for sin religion eller tro gennem undervisning, udøvelse, gudsdyrkelse og overholdelse af religiøse forskrifter (FN's verdenserklæring om menneskerettighederne, artikel 18).

**RELIGIONSFRIHED I DANSK UDENRIGS- OG UDVIKLINGSPOLITIK
FORFATTER: MARIE JUUL PETERSEN**

© 2015 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

RESUME

Over hele verden diskrimineres, chikaneres og forfølges mennesker, fordi de bekender sig til en bestemt religion, eller fordi de ikke gør. Store dele af verdens befolkning lever i lande, hvor religionsfriheden er under pres, og der har aldrig været flere på flugt på grund af deres tro, end der er idag. Denne udvikling har bragt spørgsmålet om religionsfrihed højt på den udenrigs- og udviklingspolitiske dagsorden i både EU, USA og mange europæiske lande. Den danske regering har i sit regeringsgrundlag bebudet, at den vil have et særligt fokus på at styrke det internationale samarbejde for at beskytte kristne minoriteter.

Retten til religionsfrihed handler om retten til at *have, antage* eller *skifte* religion (eller helt at undlade at have en religion), såvel som til at *udtrykke* eller *praktisere* denne (eller mangel på samme), alene eller sammen med andre. Religionsfrihed handler både om individets frihed *til* religion og dets frihed *fra* religion. Retten til religionsfrihed kan ikke bruges til at indskrænke andre(s) rettigheder og giver ikke carte blanche til at opfordre til diskrimination, had eller vold, til at kontrollere andres måder at udtrykke deres tro på, eller til at undertrykke religionskritik.

Krænkelser af religionsfriheden begås af statslige såvel som ikke-statslige aktører, som f.eks. religiøse organisationer, militante bevægelser eller lokalsamfund. Krænkelser spænder fra diskrimination og chikane til reel forfølgelse. Der er tale om forfølgelse, når der er (risiko for) fysiske overgreb, som truer den enkeltes liv og frihed, og som foregår i en sammenhæng, hvor staten ikke kan eller vil beskytte den forfulgte, eller hvor staten selv aktivt deltager i forfølgelsen.

Religiøse minoriteter er særligt udsat for krænkelser af deres religionsfrihed. Det er sjældent kun én religiøs minoritet, det går ud over; hvis et samfund tillader undertrykkelse af én minoritet er vejen åbnet for undertrykkelse af andre minoriteter. Men også andre grupper er udsat for religiøs diskrimination, chikane og forfølgelse, herunder især ateister, konvertitter, kvinder og LGBTI-personer. En indsats for at styrke religionsfriheden bør handle om at sikre religionsfrihed for alle, uanset hvilken religion de måtte have, og uanset om de tilhører en religiøs minoritet eller ej.

Religionsfrihed hænger sammen med pluralisme, tolerance og respekt for forskellighed, og er en forudsætning for demokrati, retssikkerhed og politisk stabilitet. Hvis religionsfriheden svækkes, svækkes muligheden for demokratisk udvikling, og dermed også mulighederne for fattigdomsbekæmpelse og

økonomisk udvikling. Det giver derfor god mening at styrke retten til religionsfrihed som et centralt element i udenrigs- og udviklingspolitik.

Institut for Menneskerettigheder foreslår, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som kan formulere konkrete anbefalinger til det videre arbejde med at udarbejde en dansk indsats for beskyttelse af retten til religionsfrihed.

INDLEDNING¹

Over hele verden diskrimineres, chikaneres og forfølges mennesker, fordi de bekender sig til en bestemt religion eller tro – eller fordi de ikke gør. Faktisk har der aldrig været flere på flugt på grund af deres tro, end der er i dag; noget der også mærkes på flygtningestrømmen til Danmark. Hundredetusindvis af kristne, yazedier, og shia-muslimer flygter fra IS' brutale fremfærd i Syrien og Irak. Mere end 140.000 rohingya-muslimer og 100.000 kristne er på flugt fra vold og undertrykkelse i Burma/Myanmar. I Indien er 40.000 mennesker på flugt fra en langvarig konflikt mellem hinduer og muslimer. I Pakistan er mere end 100 shia-muslimer dræbt i bombeangreb alene i år. I Bangladesh angribes hinduistiske grupper og deres helligdomme, i Indonesien står buddhisterne for skud, i Kina Jehovas Vidner, i Saudi Arabien ateister, i Iran bahai'erne, for nu blot at nævne nogle få eksempler.²

Historisk har retten til religions- og trosfrihed ikke fyldt meget i hverken dansk eller europæisk udenrigs- og udviklingspolitik.³ Men de seneste års voldsomme diskrimination, chikane og forfølgelse af religiøse minoriteter, især i Mellemøsten, har bragt emnet højt på dagsordenen, hjulpet på vej af en stigende interesse for religionens rolle i udviklings- og udenrigspolitik mere generelt. Både EU og mange europæiske regeringer har lanceret udenrigs- og udviklingspolitiske tiltag, der skal bidrage til en bedre beskyttelse af retten til religionsfrihed.⁴ Herhjemme organiserede Folketingets udenrigsudvalg i 2014 en åben høring om religionsfrihed og forfulgte kristne,⁵ ligesom den nuværende regering i sit *Regeringsgrundlag: Sammen for fremtiden* fra juni 2015 nævner, at der i flere af verdens brændpunkter foregår en systematisk forfølgelse af kristne minoriteter, og at regeringen vil have et særligt fokus på at styrke det internationale samarbejde for at beskytte disse.⁶

Denne rapport giver en introduktion til retten til religionsfrihed, herunder en beskrivelse af hvad denne rettighed indbefatter, en oversigt over forskellige former for (og grader af) krænkelser af retten til religionsfrihed og eksempler på grupper, der er særligt udsatte for krænkelser. Dernæst præsenteres et overblik over europæiske og nordamerikanske tiltag til at styrke retten til religionsfrihed i udenrigs- og udviklingspolitik. Sluttelig præsenterer rapporten en række ideer til, hvordan dansk udenrigs- og udviklingspolitik kan bidrage til at styrke og beskytte retten til religionsfrihed og anbefaler, at der nedsættes et udvalg til at arbejde videre med området. Annekserne rummer lister over relevante internationale, regionale og nationale dokumenter og institutioner vedrørende religionsfrihed, samt en kort liste over artikler, rapporter og anden litteratur om religionsfrihed i udviklings- og udenrigspolitik.

RETTE TIL RELIGIONSFRIHED – EN UDENRIGS- OG UDVIKLINGSPOLITISK PRIORITET

Religiøst baseret diskrimination, chikane og forfølgelse har naturligvis først og fremmest betydning for de individer og grupper, der er ofre herfor. Men det har også vidtrækkende sociale, politiske, økonomiske og kulturelle konsekvenser, både lokalt, nationalt og internationalt. Religionsfrihed hænger uløseligt sammen med pluralisme, tolerance og respekt for forskellighed, og er som sådan en forudsætning for demokrati, retssikkerhed og politisk stabilitet. Hvis religionsfriheden svækkes, svækkes muligheden for demokratisk udvikling, og dermed også mulighederne for fattigdomsbekæmpelse og økonomisk udvikling. Der er ofte en sammenhæng mellem begrænsninger af religionsfrihed og et højt niveau af militæruddgifter, væbnet konflikt og forfølgelse baseret på religion eller tro, ligesom der også synes at være sammenhæng mellem graden af religionsfrihed og visse socio-økonomiske indikatorer.⁷

Det giver derfor god mening at promovere retten til religionsfrihed som et centralt element i udenrigs- og udviklingspolitiske indsatser for fattigdomsbekæmpelse, økonomisk vækst, og demokrati. Danmark har gode forudsætninger for et stærkt internationalt engagement i religionsfrihed. Vi er verdenskendte for vores menneskerettighedsengagement og stærke udviklingsbistand. Adskillige danske civilsamfundsorganisationer har stor ekspertise og mange års erfaring med at sikre og fremme religionsfrihed, ligesom de har veludbyggede netværk og relationer til religiøse minoriteter og trosbaserede organisationer rundt omkring i verden. Finansieret af bl.a. Det Arabiske Initiativ har disse organisationer bidraget til at styrke religionsfrihed f.eks. gennem støtte til medborgerskabsundervisning, kampagner mod ekstremisme og interreligiøs dialog.

RELIGIONSFRIHED FOR ALLE

Der er i dag et særligt fokus på forfølgelse af kristne minoriteter i Mellemøsten, og det er der gode grunde til. Kristne diskrimineres, chikaneres og forfølges i stigende grad i store dele af Mellemøsten, og antallet af kristne i regionen er drastisk faldende. Men i de lande hvor religiøse minoriteter diskrimineres, chikaneres og forfølges er det sjældent kun én minoritet det går ud over.

FORFØLGELSE AF KRISTNE I MELLEMØSTEN

Mellemøsten/Centralasien udgjorde i kristendommens første 1000 år religionens geografiske tyngdepunkt. Gennem årtiers krige og forfølgelser blev de kristne efterhånden decimeret til et mindretal, der i de seneste århundreder dog levede i fredelig sameksistens med deres ikke-kristne naboer. De største kristne minoriteter findes i Egypten og Libanon, men der er små kristne minoriteter i hele Mellemøsten. De sidste 30-40 års tiltagende spændinger og konflikter i regionen har ledt til diskrimination, chikane og forfølgelse af kristne. IS' brutale overgreb på kristne og overtagelse af gamle kristne områder er et tydeligt eksempel herpå. Mange kristne udvandrer eller flygter fra regionen, og antallet af kristne er drastisk faldende. I 1990 antog man f.eks., at der var to millioner kristne i Irak; i dag er tallet nede på nogle få hundrede tusinde. I den syriske by Homs var der tidligere omkring 160.000 kristne – nu regner man med at der er færre end 1.000 tilbage. Mange kristne i Mellemøsten tvivler på, at de har en fremtid i regionen.

Som det ses i Syrien og Irak er det ikke alene kristne, men også yazedier, shia-muslimer og andre minoriteter, der undertrykkes. Når religionsfriheden krænkes, handler det snarere om manglende tolerance og respekt overfor alt andet end den udgave af flertallets overbevisning, som magthaverne repræsenterer, end det handler om manglende tolerance og respekt overfor et specifikt religiøst mindretal. Hvis et samfund tillader forfølgelse af én minoritet er vejen åbnet for forfølgelser af andre minoriteter. Derfor bør en langsigtet, strategisk indsats for at styrke religionsfriheden fokusere på at ændre de majoritetskulturer og statslige strukturer, der muliggør chikane, diskrimination, og forfølgelse.

Beskyttelse af religiøse minoriteter må nødvendigvis være et centralt element i enhver indsats for at styrke og beskytte retten til religionsfrihed. Men religionsfrihed handler om andet og mere end beskyttelse af disse minoriteters rettigheder. Fokuserer man kun på religiøse minoriteter risikerer man at overse andre ofre for krænkelse af religionsfriheden – hvad enten det er ateister, der afviser religion, intellektuelle, der argumenterer for religiøs reform, kvinder der protesterer mod patriarkalske religiøse praksisser, eller homoseksuelle troende, der insisterer på inklusion i det religiøse fællesskab. Krænkelser finder ofte sted indenfor en religiøs gruppe, hvad enten den er en minoritet eller en majoritet. En langsigtet strategisk indsats for at styrke religionsfriheden bør derfor handle om

at sikre religionsfrihed for alle, uanset hvilken religion de måtte have eller ikke have, og uanset om de tilhører en minoritet eller ej.

RELIGIØSE MINORITETER

Religiøse minoriteter er ofte særligt udsat for krænkelser af deres ret til religionsfrihed. Alle lande har religiøse minoriteter. Det kan være medlemmer af en religion, der er en majoritet i et andet land – f.eks. kristne i Egypten, muslimer i Danmark, jøder i USA, hinduer i Bangladesh, eller buddhister i Indien. Andre er minoriteter alle steder, som f.eks. baha'ier, ahmadiyyaer, eller Jehovas Vidner. Lokale karismatiske grupper eller bevægelser er oftest en minoritet, ligesom traditionelle religioner er det. Ateister og agnostikere udgør også en minoritet i langt de fleste lande i verden. Indenfor de fleste religioner er der minoriteter. Sunni-muslimer er en minoritet i det shia-dominerede Iran, ahmadiyyaer og shia-muslimer er minoriteter i det sunni-dominerede Pakistan, katolikker er en majoritet i mange lande men en minoritet i det protestantiske Danmark, og protestanter er en minoritet i det katolske Brasilien. Nogle religiøse minoriteter hører til blandt de fattigste og mest marginaliserede, mens andre har været – eller er – en del af den politiske og økonomiske elite.

Endelig bør en indsats for at styrke retten til religionsfrihed være en del af en bredere menneskeretlig tilgang. Retten til religionsfrihed er uløseligt forbundet med andre menneskerettigheder, herunder særligt retten til ytringsfrihed, retten til forsamlingsfrihed og retten til respekt for privatliv. Men også andre rettigheder er på spil. Forfølgelse, chikane og diskrimination af mennesker på baggrund af deres tro (eller mangel på samme) begrænses sjældent til begrænsninger af deres ret til at have eller udtrykke denne tro, men handler i lige så høj grad om deres udelukkelse fra f.eks. sikkerhed, uddannelse og sundhedsydelser, fra deltagelse i det offentlige liv og fra lige arbejdsvilkår. Som sådan er kampen for religionsfrihed også en kamp for andre menneskerettigheder, borgerlige og politiske såvel som økonomiske, sociale og kulturelle.

HVAD ER RELIGIONSFRIHED?⁸

Retten til religionsfrihed handler om to ting: For det første retten til at *have*, *antage* eller *skifte* en religion eller tro (eller helt at undlade at have en religion eller tro) – hvad enten det så er kristendom, islam, scientology, asatro, ateisme eller agnosticisme. Retten til religionsfrihed handler altså ikke om at beskytte særlige former for religion eller tro, men om at beskytte individets (og gruppens) ret til at have, antage eller skifte en hvilken som helst tro, til at forlade en tro, eller til ikke at have en tro.⁹

For det andet handler det om retten til at *udtrykke* eller *praktisere* denne tro (eller mangel på samme), alene eller sammen med andre. Det kan være gennem f.eks. ceremonier og ritualer, fejring af religiøse højtider, gennem undervisning og træning, etablering af institutioner og organisationer, indsamlinger, eller gennem brug af religiøse symboler og beklædning. Det kan også være gennem diskussion og reform af religiøse ideer og praksisser. Og det kan være gennem kritik og afvisning af tro, hvad enten det er ens egen eller andres.¹⁰

Religionsfrihed handler således både om individets frihed *til* religion og dets frihed *fra* religion.

Modsat retten til at *have*, *antage* eller *skifte* en tro kan retten til at *udtrykke* eller *praktisere* sin tro begrænses, men kun når det i ganske særlige tilfælde er nødvendigt for at sikre "den offentlige orden, sundhed eller moral"¹¹ – eller hvis andres rettigheder krænkes (f.eks. kvinders rettigheder, børns rettigheder, eller retten til ytringsfrihed). Retten til religionsfrihed kan således ikke bruges til at indskrænke andre(s) rettigheder. Retten til religionsfrihed giver f.eks. ikke carte blanche til at opfordre til diskrimination, had eller vold, til at kontrollere andres måder at udtrykke deres tro på, eller til at undertrykke religionskritik. Og den giver ikke ret til et religionsfrit offentligt rum.

RELIGIONSFRIHED OG RELIGIONSlighed

Religionsfrihed er ikke nødvendigvis det samme som religionslighed. I Danmark har vi således religionsfrihed, idet borgerne efter Grundlovens stk. 67 har ”ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning”, kun begrænset af hensynet til sædeligheden og den offentlige orden. Men vi har ikke religionslighed. Den danske folkekirke understøttes efter Grundlovens § 4 af staten, og har som sådan en privilegeret særstatus. Der er derfor ikke ligestilling mellem folkekirken og andre trossamfund. Denne særstatus legitimeres ofte med henvisning til folkekirkens historiske forankring i det danske samfund.¹²

Religionsfrihed er sikret gennem en række internationale og regionale konventioner. Retten til religionsfrihed har en central placering i FN's verdenserklæring om menneskerettigheder, hvor den både nævnes i præamblen som en af de fire grundlæggende friheder (sammen med ytringsfrihed, frihed fra frygt og frihed fra nød) og i erklæringens artikel 18. Den har ikke sin egen juridisk bindende FN-konvention, sådan som f.eks. Konventionen om Eliminering af Alle Former for Racediskrimination, men er en del af Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder fra 1966. Derudover nævnes retten til religionsfrihed, eller aspekter heraf, i Børnekonventionen og Kvindekonventionen, samt i en række andre menneskerettighedsdokumenter.¹³ FN's Menneskerettighedskomité er ansvarlig for at overvåge staters implementering og overholdelse af Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, herunder retten til religionsfrihed. En særlig FN-rapportør, Specialrapportøren for Religions- og Trosfrihed, er sat til at identificere forhindringer for udøvelsen af retten til religionsfrihed og komme med anbefalinger til, hvordan man kan overkomme disse.

ARTIKEL 18. FN-KONVENTIONEN OM BORGERLIGE OG POLITISKE RETTIGHEDER

1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret skal omfatte frihed til at bekende sig til eller antage en religion eller tro efter eget valg samt frihed til, alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at give udtryk for sin religion eller tro ved gudsdyrkelse, udførelse af rituelle handlinger, overholdelse af religiøse sædvaner samt undervisning.
2. Ingen må underkastes tvang, der kan begrænse hans frihed til at bekende sig til eller antage en religion eller tro efter eget valg.
3. Friheden til at give udtryk for en religion eller tro må kun underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige af hensyn til den offentlige sikkerhed, orden, sundhed eller sædelighed eller andres grundlæggende rettigheder og friheder.
4. De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at respektere forældres og i givet fald værgers frihed til at sikre omsorg for deres børns religionsundervisning og moralske opdragelse i overensstemmelse med deres egen overbevisning.

I Europa er retten til religionsfrihed sikret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (fra 1953) og i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (2000). Regionalt er retten til religionsfrihed desuden sikret i f.eks. Det Afrikanske Charter for Menneskers og Folks Rettigheder (1981), Det Arabiske Menneskerettighedscharter (2004) og senest Association for South-East Asian Nations' (ASEAN) menneskerettighedsdeklaration fra 2012.¹⁴ Flere af disse regionale instrumenter inkluderer dog ganske problematiske begrænsninger. I Det Afrikanske Charter hedder det f.eks., at retten til religionsfrihed kan begrænses med henvisning til 'lov og orden,' og Det Arabiske Menneskerettighedscharter inkluderer ikke retten til at skifte religion.

KRÆNKELSER AF RELIGIONSFRIHEDEN

Trods internationale og regionale konventioner lever størstedelen af verdens befolkning i dag i lande, hvor religionsfriheden er under pres. Ganske vist har 145 af verdens lande lovgivning, der skal sikre retten til religionsfrihed. Men over to-tredjedele af disse love beskytter kun visse individers og gruppers religionsfrihed. Samtidig tyder meget på, at antallet af krænkelse er stigende. Det amerikanske Pew Research Center, der hvert år udgiver en oversigt over 'religionsbegrænsninger' i alle verdens lande, fandt tilbage i 2007 et højt niveau af begrænsninger i 20 procent af verdens lande. I centerets seneste rapport fra 2015 anslås det at gælde 30 procent af verdens lande. Krænkelser af religionsfriheden er ifølge Pew Research Center stigende i alle dele af verden, med undtagelse af Nord- og Sydamerika. De største stigninger – og det højeste niveau – finder vi i Nordafrika og Mellemøsten, heriblandt især Irak og Syrien. Også Israel og Palæstina har et højt niveau af restriktioner. US Commission on International Religious Freedom nævner i sin seneste årsrapport om religionsfrihed (2015) desuden Nigeria, den Centralafrikanske Republik, Eritrea, Pakistan, Kina, Nordkorea, Burma/Myanmar, Turkmenistan, Uzbekistan og Tadjikistan som lande, hvor religionsfriheden i særlig grad er truet.

Krænkelser af religionsfriheden spænder vidt. Overordnet kan man skelne mellem **diskrimination, chikane og forfølgelse**. Diskrimination refererer til usaglig forskelsbehandling af individer eller grupper på grund af deres tro eller mangel herpå.¹⁵ Det kan være i form af sociale eller politiske begrænsninger af religionsfriheden, eksklusion eller juridiske sanktioner. Chikane refererer til adfærd, der har til formål at skabe et truende eller fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt miljø omkring den religiøse person eller gruppe, det drejer sig om. Nedrivning af bygninger, at lægge hindringer i vejen for udøvelse af religion eller tro, samt nedværdigende og ydmygende omtale af den pågældende tro i det offentlige rum kan udgøre chikane. Chikane og diskrimination kan udvikle sig til forfølgelse. Man kan tale om forfølgelse, når der er (risiko for) fysiske overgreb, som truer den enkeltes liv og frihed, herunder drab, vold, tortur, slaveri, voldtægt, ildspåsættelse, arbitrære anholdelser og bortførelse, og som foregår i en sammenhæng, hvor staten ikke kan eller vil beskytte den eller de forfulgte, eller hvor staten selv aktivt deltager i forfølgelsen. Mennesker, der er individuelt og personligt forfulgt på grund af deres tro eller religion (eller mangel på samme), vil have adgang til at få asyl i Danmark.¹⁶

ER RELIGIØS FORFØLGELSE ALTID RELIGIØST BEGRUNDET?

Religiøs forfølgelse bruges til at betegne de tilfælde, hvor religiøs tro og handlinger er grund til voldelig konflikt. Men ikke alle konflikter, der involverer vold mod religiøse grupper eller individer, kan betegnes som religiøs forfølgelse. Og selv de konflikter, der synes at have en klar religiøs begrundelse, er sjældent udelukkende religiøst begrundede. Konflikter er komplekse og mangefacetterede, og religion er oftest kun én ud af en lang række komponenter, herunder økonomi, politik, kultur, historie og sociale forhold. Lige så vigtigt det er ikke at underdrive religionens rolle i konflikter, lige så vigtigt er det ikke at overdrive den.

Man kan skelne mellem to forskellige slags krænkelser af retten til religionsfrihed. Den ene er **statslige krænkelser**: hvor staten aktivt diskriminerer, chikanerer og/eller forfølger mennesker på basis af deres tro eller mangel på samme. Det kan være gennem forbud mod visse religiøse grupper, gennem vold, eller gennem andre former for diskrimination og chikane, retslig såvel som udenretslig. Den anden er **ikke-statslige krænkelser**: hvor f.eks. religiøse organisationer, medier, politiske grupper, militante bevægelser eller lokalsamfund diskriminerer, chikanerer og/eller forfølger andre på basis af deres overbevisning – f.eks. gennem trusler, vold, kidnapninger, voldtægter eller ødelæggelse af religiøse helligdomme. Mange mennesker udsættes for **dobbelt undertrykkelse** fra både statslige og ikke-statslige aktører, hvad enten det er fordi staten aktivt medvirker til undertrykkelse eller fordi staten – på grund af politisk modvilje eller manglende kapacitet – passivt ser til og ikke yder beskyttelse mod sådan undertrykkelse.

Lad os tage et par konkrete eksempler på aktuelle statslige krænkelser af religionsfriheden. Ifølge Pew Research Center har 46 lande lovgivning der **helt forbyder visse trossamfund og religiøse grupper**. I Saudi Arabien er det ikke tilladt offentligt at praktisere nogen anden religion end sunni-islam. I Nordkorea har et ateistisk statsstyre, der ligeledes forbyder udøvelse af alternative ideologier. Over 50.000 kristne er her interneret i lejre. I Kina er Falun Gong-bevægelsen forbudt, og halvdelen af de 250.000 indsatte i landets arbejdslejre siges at være Falun Gong-tilhængere. I Iran anses Baha'i-religionen for at være en illegal 'politisk sekt'. I Pakistan har landets mere end 3 millioner Ahmadiyah-muslimer fået frataget retten til at kalde sig muslimer og praktisere deres religion. Regeringer i 96 lande udøver **vold mod religiøse minoriteter og deres**

ejendomme – enten i form af fysisk vold, tortur, arbitrære fængslinger, eller ødelæggelse af religiøse helligdomme og personlige ejendomme. I Usbekistan sidder 10.000 mennesker i fængsel beskyldt for 'religiøs ekstremisme'. I Kina har regeringen revet flere kirker ned. Og i Indonesien har lokale autoriteter ødelagt buddhistiske templer.

Også andre former for **chikane og diskrimination** er udbredte. 45 stater **forbyder eller forhindrer folk i at konvertere** fra en religion til en anden. Det gælder f.eks. mange mellemøstlige lande, hvor konvertitter risikerer fængsel, fysisk afstraffelse eller fratagelse af deres identitetskort. I mange lande **forhindrer staten individer og grupper i at undervise, promovere og offentligt udtrykke deres tro** (eller mangel på samme). Tit bruges blasfemi-lovgivning som et middel til at kontrollere og begrænse, hvad der kan siges i det offentlige rum. Den saudiske blogger Raif Badawi blev f.eks. i 2012 dømt for at have "fornærmet islam" efter at have skrevet kritisk om religionens indflydelse på det saudiske styre. Andre begrænser ytringsfriheden gennem forbud mod mission og forkyndelse. Og så er der nogen der bruger anti-terrorlovgivning: I Rusland bruges landets lov mod ekstremisme f.eks. til at forhindre Jehovas Vidner i at praktisere deres religion. Også i Kina, Centralasien og Eritrea bruges anti-terrorlovgivning til at diskriminere visse religiøse minoriteter. Endelig er der eksempler på minoriteter, der ganske vist har lov til at praktisere deres religion – eller lade være – men **ikke har lov til at bestride politiske embeder, arbejde som offentligt ansat eller i hæren**.

Tilsvarende findes der i 151 lande tilfælde af **ikke-statslig intimidering, tilbageholdelser og kidnapninger, fysiske overgreb, massevold og ødelæggelse af ejendomme**. Oplagte eksempler er IS i Irak og Syrien – men de er langt fra de eneste. I Pakistan er shia-muslimer og kristne udsat for grov chikane og voldelige angreb. I Nigeria har den militante islamistiske gruppe Boko Haram angrebet både kristne og muslimer, ligesom mere end 200 skolebørn stadig er kidnappet. I den Centralafrikanske Republik har kristne militser angrebet og dræbt civile muslimer. I Burma/Myanmar opfordrer buddhistiske autoriteter til diskrimination og chikane af rohingye-muslimer. Staten har et ansvar for at yde bedst mulig beskyttelse mod diskrimination, chikane og forfølgelse, samt at undersøge sager og retsforfølge eventuelle skyldige – men i svage stater, eller stater der selv diskriminerer, sker dette sjældent.

HVEM KRÆNKES?

Religiøse minoriteter er særligt udsat for krænkelser af deres religionsfrihed. Som ovenstående eksempler viser, diskrimineres, chikaneres og forfølges

minoriteter overalt i verden for at udøve deres religion eller tro (eller for at lade være), af statslige såvel som ikke-statslige repræsentanter for majoritetsreligionen.

Men lige så ofte finder krænkelser af religionsfriheden sted *indenfor* en religion. **Ikke-praktiserende, ateister og konvertitter** er en særdeles udsat gruppe. Mange trossamfund har endog særdeles svært ved at acceptere, at trosfæller vælger at forlade deres religion, hvad enten det er til fordel for en anden religion eller ingen religion, og konvertitter oplever ofte social, økonomisk og politisk diskrimination og chikane. Som ovenfor nævnt er konversion i mange lande forbudt ved lov eller forbundet med store vanskeligheder. Folk der praktiserer deres religion på en anden måde end flertallet, eller som slet ikke praktiserer deres religion, er ligeledes ofte udsat for diskrimination og chikane.

Religiøst begrundet diskrimination og chikane er centrale problemer for mange **kvinder** i religiøse samfund og grupper, hvad enten disse tilhører en majoritet eller minoritet. Krænkelser af kvinders ret til religionsfrihed legitimeres ofte med henvisning til traditionelle og konservative religiøse fortolkninger, og religionsfrihed for mænd er ofte noget andet end religionsfrihed for kvinder. Mange regeringer har lovgivning, der begrænser kvinders ret til religionsfrihed med henvisning til religiøse normer og værdier – f.eks. er det i mange lande tilladt for muslimske mænd at gifte sig med kristne kvinder, mens det ikke er tilladt for muslimske kvinder at gifte sig med kristne mænd. Også ikke-statslige aktører, hvad enten det er familien, religiøse ledere eller organisationer, prioriterer ofte det religiøse samfunds ønske om at bevare kønsdiskriminerende traditioner og praksisser over individuelle kvinders ret til at bryde med disse eller fortolke dem på en anden måde.

LGBTI-personer er ligeledes udsat for krænkelser af deres religionsfrihed i en lang række lande. Skønt der er en stigende religiøs accept af LGBTI-personer blandt nordamerikanske, europæiske og latinamerikanske trossamfund, er det i Afrika, Asien og Mellemøsten de færreste religiøse grupper og samfund, hvad enten de er minoriteter eller majoriteter, der anerkender LGBTI-personers rettigheder. LGBTI-personer ekskluderes, diskrimineres og forfølges, af staten såvel som af deres egne trosfæller og andre ikke-statslige aktører. I Uganda var mange protestantiske, evangeliske kirker f.eks. aktive fortalere for landets såkaldte anti-homoseksualitetslov.

RELIGIONSFRIHED I EUROPÆISK OG NORDAMERIKANSK UDENRIGS- OG UDVIKLINGSPOLITIK¹⁷

Europæiske og nordamerikanske stater er i de senere år blevet stadig mere opmærksomme på vigtigheden af at inkludere religionsfrihed i udenrigs- og udviklingspolitiske tiltag. I det følgende gives et kort overblik over de vigtigste initiativer og institutioner indenfor området.

Som del af en større handlingsplan for indsatser vedrørende religionsfrihed præsenterede EU's Ministerråd i 2013 et sæt retningslinjer for, hvordan europæisk udenrigspolitik kan bidrage til at beskytte religionsfriheden, *EU's retningslinjer om fremme og beskyttelse af religions- og trosfrihed*. EU's Menneskerettighedsgruppe (COHOM) har nedsat en arbejdsgruppe med særligt fokus på religionsfrihed, og Det Europæiske Instrument til Fremme af Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) lancerede i 2013 en særlig pulje på EUR 5 millioner til projekter om religionsfrihed og bekæmpelse af religiøst baseret diskrimination (som del af en større pulje til projekter mod diskrimination). I 2014 blev der nedsat en tværpolitisk gruppe i Europaparlamentet, European Parliament Intergroup on Freedom of Religion or Belief and Religious Tolerance, bestående af parlamentsmedlemmer med særlig interesse i emnet. Gruppen udgiver årligt en rapport, *The State of Freedom of Religion or Belief in the World*.

Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) fokuserer gennem sit Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) på lovgivning vedrørende religionsfrihed og har blandt andet udgivet *Guidelines for Review of Legislation pertaining to Religion or Belief* (2004). ODIHR har endvidere nedsat et ekspertpanel, der rådgiver om lovgivning på området.

Blandt europæiske lande har **Holland** været et af de mest aktive indenfor området. Styrkelse og beskyttelse af religionsfrihed er en central del af den hollandske menneskerettighedsstrategi, *Responsible for Freedom: Human Rights in Foreign Policy* (2007), og understreges yderligere i et memorandum fra 2011, *Freedom of Expression and Freedom of Religion and Belief – Core Values of Dutch Foreign Policy*. Senest har det hollandske udenrigsministerium udpeget en særlig rådgiver med ansvar for området. Ministeriet har endvidere lanceret pilotprojekter om religionsfrihed i en række lande, herunder Kina, Egypten, Indien, Kazakhstan, Eritrea, Armenien, Nigeria, Nordkorea, Pakistan og Sudan, hvor hollandske ambassader i samarbejde med eksterne eksperter overvåger krænkelse af religionsfrihed, går i dialog med nationale og lokale autoriteter, og støtter civilsamfundsorganisationer i deres arbejde med at promovere religionsfrihed.

I **Storbritannien** udarbejdede det engelske udenrigsministerium, Foreign and Commonwealth Office (FCO), allerede i 2010 et sæt retningslinjer for hvordan ministeriet kan arbejde med religionsfrihed, *Freedom of Religion or Belief – how the FCO can help promote respect for this human right*. Religionsfrihed var en prioritet for FCOs menneskerettighedsarbejde i 2013-2014, og ministeriet støttede pilotprojekter i tre udvalgte lande. FCO har endvidere organiseret træning for medarbejdere, og emnet er blevet diskuteret i flere af de internationalt anerkendte Wilton Park seminarer. I 2012 etablerede en række politikere endvidere et tværpolitisk parlamentsudvalg, All Party Parliamentary Group on International Religious Freedom, som har udgivet en række rapporter, herunder *Article 18: An Orphaned Right*. I 2014 blev der under udenrigsministerens Human Rights Advisory Group nedsat en særlig Advisory Group on Freedom of Religion or Belief, bestående af en række eksperter på området.

Norge udarbejdede i 2014 et sæt retningslinjer for beskyttelse og styrkelse af religiøse minoriteters rettigheder, *Tro- og livssynsminoriteter: Veileder for utenrigsdepartementet og utenrigsstationene*. Året før lanceredes en særlig pulje på NOK 7,5 millioner til civilsamfundsaktiviteter, der fokuserer på at styrke minoritetsrettigheder og bekæmpe diskrimination gennem f.eks. træning og undervisning, advocacy, dialog, metode-udvikling, analyser og evalueringer. I ministeriets nye hvidpapir, *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken* (2015), er individuel frihed og offentlig deltagelse et prioritetsområde, med særligt fokus på ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og religionsfrihed. For ganske nylig etablerede en gruppe norske politikere i Stortinget en tværpolitisk religionsfrihedsgruppe, der skal arbejde for at sætte religionsfrihed på dagsordenen, i Norge såvel som internationalt.

I **Frankrig** har udenrigsministeriet udpeget en særlig rådgiver, *Conseiller pour les affaires religieuses*. Den franske udenrigsminister har endvidere arbejdet for et større FN-fokus på kristne og andre religiøse minoriteter i Mellemøsten og indkaldte i marts 2015 til et møde i FN's sikkerhedsråd med henblik på at diskutere dette. I **Tyskland** er religionsfrihed, herunder særligt i forhold til kristne og andre religiøse minoriteter, et af 11 prioritetsområder under udenrigsministeriets menneskerettighedsindsats. Emnet tages op i bilaterale dialoger, og ministeriet støtter systematisk projekter, der fokuserer på religionsfrihed, herunder især interreligiøs dialog. Endvidere har Forbundsdagens menneskerettighedskomité afholdt en række høringer om religionsfrihed og religiøse minoriteter. I **Italien** er religionsfrihed, interreligiøs dialog og beskyttelse af religiøse minoriteter en af syv tematiske prioriteter i det udenrigspolitiske menneskerettighedsarbejde.

Også i **Sverige** og **Finland** er der stigende opmærksomhed på vigtigheden af at inkludere religionsfrihed i udenrigs- og udviklingspolitik. Det finske udenrigsministerium nævner diskrimination af religiøse minoriteter i sin *Human Rights Strategy of the Foreign Service of Finland* (2013) og finansierede samme år en rapport om religionsfrihed i finsk udenrigspolitik, *Religious Freedom and Foreign Policy: Recommendations for Finland*, udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra en række trosbaserede organisationer. Den svenske udviklingsminister har forpligtet sig på at integrere emnet i svensk udviklingsbistand, og religionsfrihed nævnes eksplicit i SIDA's *Resultatstrategi för särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering 2014-2017*.

På den anden side af Atlanten ses også et skærpet udenrigs- og udviklingspolitisk fokus på retten til religionsfrihed. **USA** var faktisk et af de første lande til at sætte religionsfrihed på den udenrigs- og udviklingspolitiske dagsorden og har siden vedtagelsen af *International Religious Freedom Act* i 1998 haft et kontor for international religionsfrihed (Office of International Religious Freedom), en ambassadør for området og en uafhængig, tværpolitisk kommission (US Commission on International Religious Freedom). Disse overvåger religionsfriheds-situationen i forskellige lande, anbefaler politikker, udgiver årlige rapporter og gennemfører programmer til at styrke og promovere retten til religionsfrihed. **Canadas** udenrigsministerium etablerede i 2013 et kontor for religionsfrihed, Office of Religious Freedom, under ledelse af en ambassadør for religionsfrihed. Kontoret har bl.a. lanceret en pulje, *Religious Freedom Fund*, der skal støtte blandt andet juridisk træning af civilsamfundsaktører indenfor religionsfrihed, kapacitetsopbygning i forhold til at overvåge krænkelse af religionsfriheden, og interreligiøs dialog. I 2015 etablerede kontoret en ekstern ekspertkomité, bestående af en række religiøse ledere, organisationer og institutioner, der skal rådgive kontoret.

De seneste år er der desuden opstået en række **internationale, eller interstatslige, initiativer** med fokus på retten til religionsfrihed. Her kan f.eks. nævnes International Panel of Parliamentarians for Freedom of Religion or Belief, der på det stiftende møde i Oslo i 2014 præsenterede et *Charter for Religions- og trosfrihed*. I maj 2015 blev en inter-statslig gruppe, Inter-Governmental Contact Group for Freedom of Religion or Belief, lanceret i Bruxelles, organiseret af blandt andre Canada, USA, Holland, Tyskland og Italien. Andre relevante initiativer er den såkaldte *Istanbul-proces*, der fokuserer på implementering af FN's Menneskerettighedsråds Resolution 16/18 om religiøs diskrimination, og Højkommissæren for Menneskerettigheders *Rabat Plan of Action*, der udstikker retningslinjer for implementering af forbuddet mod tilskyndelse til nationalt, racemæssigt eller religiøst had.

RELIGIONSFRIHED I DANSK UDENRIGS- OG UDVIKLINGSPOLITIK: OPLÆG TIL DISKUSSION

En dansk indsats for at styrke retten til religionsfrihed i udenrigs- og udviklingspolitik skal naturligvis ikke duplikere eksisterende indsatser, men må reflektere særlige danske erfaringer, kompetencer, mulighedsrum og mærkesager. Det kræver et grundigt analyse- og evalueringsarbejde, og Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at der nedsættes et udvalg, der kan igangsætte denne proces (se næste afsnit).

Eksisterende anbefalinger og retningslinjer fra andre lande giver dog et godt fingerpeg om mulige overordnede indsatsområder, som man i en dansk kontekst med fordel kan overveje. Nedenstående skitserer således en række ideer til nye initiativer såvel som styrkelse af eksisterende initiativer inden for fem områder. Disse ideer skal ikke læses som konkrete anbefalinger, men snarere som oplæg til diskussion og inspiration i det videre arbejde.

Der synes at være bred enighed om behovet for **et stærkt internationalt og regionalt samarbejde**, der kan sikre effektive overvågningsmekanismer, koordinerede indsatser og fælles reaktioner på krænkelse af retten til religionsfrihed. Danske initiativer i den henseende kunne inkludere:

- Skærpet fokus på religionsfrihed i Danmarks bidrag til FN's *Universal Periodic Review*, til relevante FN-komiteer og til EU's årlige menneskerettighedsrapporter
- Støtte til FN's Specialrapportør for Religions- og Trosfrihed, og arbejde for etablering af en lignende institution i EU-regi
- Øget dansk engagement i internationale og regionale grupper og netværk med fokus på religionsfrihed, herunder f.eks. COHOM's arbejdsgruppe, Istanbul-processen og den nyligt etablerede Inter-Governmental Contact Group for Freedom of Religion or Belief
- Opfordring til dialog om religionsfrihed mellem EU og andre regionale organisationer, som f.eks. ASEAN, Den Afrikanske Union og Organisationen for Islamisk Samarbejde (OIC)

Der er ligeledes enighed om, at staten har den primære rolle i forbindelse med at sikre religionsfrihed, og at der derfor er behov for indsatser, der kan **styrke statslige institutioner og strukturer** i lande, hvor religionsfriheden er under pres. Danske initiativer kunne her inkludere:

- Øget fokus på religionsfrihed i eksisterende projekter til kapacitetsopbygning af retsvæsnen, og støtte til reform af lovgivning om religionsfrihed i danske partnerlande
- Samarbejde med nationale menneskerettighedsinstitutioner om øget fokus på religionsfrihed, evt. gennem International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions
- Dialog om religionsfrihed med politikere i danske partnerlande, f.eks. i forbindelse med indgåelse eller fornyelse af bistands- og handelsaftaler
- Skærpet opmærksomhed på særligt problematiske sager, der vedrører krænkelse af religionsfriheden, gennem f.eks. dansk deltagelse som observatør i retssager og fængselsbesøg til folk, der er dømt for at udøve deres religionsfrihed

Sideløbende hermed peger internationale erfaringer på vigtigheden af at **støtte og samarbejde med civilsamfundsaktører**, der arbejder for at styrke retten til religionsfrihed, hvad enten det er gennem interreligiøs dialog, uddannelse, advocacy, overvågning eller andre aktiviteter. Relevante danske tiltag kunne f.eks. være:

- Økonomisk støtte til danske, internationale og lokale civilsamfundsorganisationer, der arbejder med religionsfrihedsrelaterede emner, f.eks. gennem etablering af en tidsbegrænset pulje eller andre former for øremærkning af midler
- Øget opmærksomhed på religionsfrihed i danske ambassaders dialog med lokale civilsamfundsaktører, herunder ikke bare sekulære NGO'er og menneskerettighedsinstitutioner, men også religiøse ledere, talspersoner for religiøse minoriteter og trosbaserede organisationer
- Støtte til relevante civilsamfundsaktørers deltagelse i internationale netværk, konferencer og møder om religionsfrihed

Der er fortsat behov for større **viden om religionsfrihed**, både tematisk og kontekst-specifik. Særligt er det vigtigt at få belyst forholdet mellem statslige og ikke-statslige krænkelse af religionsfriheden, forholdet mellem religiøs diskrimination, chikane og forfølgelse samt forholdet mellem retten til religionsfrihed og andre rettigheder, f.eks. ytringsfrihed og kvinders rettigheder. Danske initiativer kunne her inkludere:

- Finansiering af forskningsprojekter og -programmer, eksempelvis under Det Arabiske Initiativs nyligt oprettede *Fund for Academic Cooperation and Exchange*
- Etablering af netværk eller forum for vidensudveksling mellem danske forskere, civilsamfundsorganisationer og andre eksperter på området

Endelig kan man overveje, hvorledes indsatsen for at fremme og beskytte religionsfrihed skal **forankres institutionelt** i Udenrigsministeriets strukturer, strategier og praksisser. Baseret på andre landes indsatser kan man bl.a. overveje:

- Udnævnelse af en rådgiver med særligt ansvar for religionsfrihed, baseret i Udenrigsministeriets Menneskerettighedskontor
- Udarbejdelse af et sæt retningslinjer for religionsfrihed i dansk udenrigs- og udviklingspolitik
- Udarbejdelse af redskaber, der sikrer opmærksomhed på religionsfrihed i udarbejdelse, implementering og evaluering af landestrategier, programmer og projekter
- Tematiske og landespecifikke kurser for udenrigsministeriets medarbejdere om religionsfrihed og religionens betydning for udviklings- og udenrigspolitik.

VEJEN FREM

En langsigtet og sammenhængende indsats for at styrke retten til religionsfrihed gennem dansk udenrigs- og udviklingspolitik kræver indsigt og grundighed. Som et første skridt foreslår Institut for Menneskerettigheder derfor, at **der nedsættes en arbejdsgruppe, som kan iværksætte en udredning og på denne baggrund formulere konkrete anbefalinger til det videre arbejde**. En sådan arbejdsgruppe kunne f.eks. tage form af et tværpolitisk udvalg, et ekspertpanel eller et bredere vidensforum. Uanset hvilken model der vælges, er det vigtigt at sikre et bredt engagement og inddrage både civilsamfundsorganisationer, religiøse minoriteter, forskere, embedsfolk og andre med ekspertise og erfaringer på området, både i Danmark og fra andre lande, der har gennemført lignende processer.

En udredning bør, som minimum, inkludere en gennemgang og diskussion af relevant forskning på området; en analyse og evaluering af internationale, regionale og nationale udenrigs- og udviklingspolitiske initiativer; en kortlægning af danske erfaringer og aktiviteter; samt en analyse af, hvordan en indsats for styrkelse af religionsfrihed kan samtænkes med andre udenrigs- og udviklingspolitiske tiltag og prioritetsområder for at sikre sammenhæng og synergi. På baggrund af disse analyser kan der udarbejdes konkrete anbefalinger til udformning af en dansk indsats, der komplementerer og styrker eksisterende indsatser, og samtidig afspejler Danmarks komparative styrker og mærkesager.

ANNEKSER

ANNEKS A. INTERNATIONALE OG REGIONALE DOKUMENTER MED RELEVANS FOR RELIGIONSFRIHED¹⁸

FN

Konventionen om forebyggelse af og straf for folkedrab, 1948 (artikel II)

Konventionen om flygtninges retsstilling, 1951 (artikel 1, 3, 4 og 33)

Konventionen om statsløse personers retsstilling, 1954 (artikel 3 og 4)

Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, 1966 (særligt artikel 2, 4, 18, 20, 24, 26, 27)

Konventionen om afskaffelse af racediskrimination (artikel 5)

Konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, 1966 (artikel 2 og 13)

Konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, 1979 (artikel 2)

Konventionen om barnets rettigheder, 1989 (artikel 2, 14, 20, 29, 30),

Verdenserklæringen om menneskerettigheder, 1948 (artikel 2, 16, 18 og 26)

Erklæringen om afskaffelse af alle former for intolerance og forskelsbehandling på grundlag af religion og tro, 1981

Erklæringen om retten til udvikling, 1986 (artikel 6)

Erklæring vedrørende rettigheder for personer, der tilhører nationale eller etniske, religiøse og sproglige minoriteter, 1992

Erklæringen om oprindelige folks rettigheder, 2007

Menneskerettighedskommissionens Resolution 16/18: Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief, 2011

Sekretariatet for FN's højkommisær for menneskerettigheds Rabat Plan of Action, 2012

Menneskerettighedskomiteens generelle bemærkning nr. 22, 1993

Menneskerettighedskomiteens generelle bemærkning nr. 23, 1994

Menneskerettighedskomiteens generelle bemærkning nr. 34, 2011

Europarådet

Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, 1950 (artikel 9 og 10)¹⁹

Rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal, 1995 (artikel 4.1, 5, 6, 7, 8, 12 og 17)²⁰

Europæisk konvention om statsborgerret, 1997 (artikel 5)
Europarådets konvention om undgåelse af statsløshed ved statssuccession, 2006 (artikel 14)
Europarådets konvention om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, 2011 (artikel 4, 12, 31, 37, 38 og 42)

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerances *generelle henstilling nr. 7, 2002*

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerances *generelle henstilling nr. 9, 2004*

Europarådets Venedigkommission og Organisationen for sikkerhed og samarbejde i Europas *Retningslinjer for revision af lovgivning vedrørende religion eller tro, 2004*

Den Europæiske Union (EU)

Traktaten om Den Europæiske Union, 2007 (artikel 6)

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, 2007 (artikel 11 og 17)

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 2000 (artikel 10, 14, 21 og 22)

EU's direktiv om ligebehandling, 2006

EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, 2008

EU's koncept for styrkelse af EU's mæglings- og dialogkapaciteter, 2009

Rådets konklusioner af 16. november 2009 om religions- og trosfrihed

Rådets konklusioner af 21. februar 2011 om intolerance, diskrimination og vold på grundlag af religion eller tro

Rådets konklusioner af 20. juni 2011 om konfliktforebyggelse

EU's Retningslinjer om fremme og beskyttelse af religions- og trosfrihed, 2013

Organisationen for sikkerhed og samarbejde i Europa (OSCE)

Helsingforslutakten, 1975 (kurv 1, princip 7)

Slutdokument fra CSCE-opfølgingskonferencen i Wien, 1989 (artikel 11, 13, 16, 17, 19, 20, 32,

59, 63 og 68)

Wiendokumentet, 1989 (princip 13, 16 og 17)

Europarådets Venedigkommission og OSCE's *Retningslinjer for revision af lovgivning*

vedrørende religion eller tro, 2004

Toledoprincipperne for undervisning i religion og tro i offentlige skoler, 2007

Organisationen af Amerikanske Stater (OAS)

Den amerikanske menneskerettighedskonvention, 1969 (artikel 1, 12, 13, 16, 22)²¹

Den interamerikanske konvention om forebyggelse, retsforfølgning og udryddelse af vold mod kvinder, 1994 (artikel 4)

Den Afrikanske Union (AU)

Konventionen om specifikke aspekter af flygtningeproblemerne i Afrika, 1969 (artikel iv)

Det afrikanske charter om menneskers og folks rettigheder, 1981 (artikel 2 og 8)

Det afrikanske charter om børns rettigheder og velfærd, 1990 (artikel 1, 3, 9, 11, 25 og 26)

Den Arabiske Liga

Det arabiske menneskerettighedscharter, 2004 (artikel 3, 4, 25, 30 og 34)

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

ASEAN-menneskerettighedserklæringen, 2012 (artikel 22)

ANNEKS B. RELEVANTE NATIONALE DOKUMENTER

US Congress: *International Religious Freedom Act*, 1998 (tilgængelig på <http://www.state.gov/documents/organization/2297.pdf>)

Dutch Ministry of Foreign Affairs: *Human Rights Policy Memorandum: Freedom of Expression and Freedom of Religion and Belief. Core Values of Dutch Foreign Policy*, 2011 (tilgængelig på <http://www.government.nl/issues/human-rights/documents-and-publications/notes/2011/09/08/human-rights-policy-memorandum-freedom-of-expression-and-freedom-of-religion-and-belief.html>)

UK Foreign and Commonwealth Office: *Freedom of Religion or Belief – how the FCO can help promote respect for this right*, 2010 (tilgængelig på https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/35443/freedom-toolkit.pdf)

Det norske udenrigsministerium: *Protection and Promotion of the Rights and Freedoms of Persons Belonging to Religious Minorities: Guidelines for the Norwegian Foreign Service*, 2014 (tilgængelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/menneskerettigheter/mr_guidelines.pdf)

ANNEKS C. INTERNATIONALE, REGIONALE OG NATIONALE INSTITUTIONER

FN's særlige rapportør for religionsfrihed:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>

EU Working Party on Human Rights (COHOM), herunder arbejdsgruppe på religionsfrihed: http://eeas.europa.eu/human_rights/workgroup/index_en.htm

European Parliament Intergroup on Freedom of Religion or Belief and Religious Tolerance: <http://www.religiousfreedom.eu/>

OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights, herunder ekspertpanel på religionsfrihed: <http://www.osce.org/odihr/44455>

US Office of International Religious Freedom: <http://www.state.gov/i/drl/irf/>

US Commission on International Religious Freedom: <http://www.uscirf.gov/>

Canada's Office of Religious Freedom:

http://www.international.gc.ca/religious_freedom-liberte_de_religion/index.aspx?lang=eng

UK All Party Parliamentary Group on International Religious Freedom:

<https://freedomdeclared.org/>

Conseiller pour les affaires religieuses du France: http://lannuaire.service-public.fr/services_nationaux/conseil-comite-commission-organisme-consultatif_168346.html

ANNEKS D. ARTIKLER, RAPPORTER OG ANDEN LITTERATUR

Annicchino, Pasquale (red.): *Freedom of Religion or Belief in Foreign Policy. Which One?* European University Institute & Robert Schuman Centre for Advanced Studies. 2013 (tilgængelig på http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30059/Religiowest_Annicchino_w eb.pdf?sequence=2)

Barnett, Michael et al.: *Faith, Freedom and Foreign Policy. Challenges for the Transatlantic Community*, 2015 (tilgængelig på <http://www.transatlanticacademy.org/publications/Faith-Freedom-and-Foreign-Policy>)

European Parliament Intergroup on Freedom of Religion or Belief and Religious Tolerance: *The State of Freedom of Religion or Belief in the World*, 2015 (tilgængelig på <http://www.religiousfreedom.eu/file/2015/06/2014-Intergroup-Report-FINAL.pdf>)

Finnish Ecumenical Council: *Religious Freedom and Foreign Policy: Recommendations for Finland*, 2013 ([http://www.ekumenia.fi/data/liitteet/religious_freedom_and_foreign_policy\(4\).pdf](http://www.ekumenia.fi/data/liitteet/religious_freedom_and_foreign_policy(4).pdf))

FN's specialrapportør for religions- og trosfrihed: *Report of the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief*, 2014 (tilgængelig på <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FreedomReligionIndex.aspx>)

Folkekirkens mellemkirkelige råd: *Lynguide til religionsfrihed*, 2014 (tilgængelig på http://trosfrihed-forfulgtekristne.dk/fileadmin/religionsfrihed/2014/Lynguide_til_religionsfrihed_01.pdf)

Marshall, P.A. (red.): *Religious freedom in the world*, Rowman & Littlefield, 2008

Mogensen, Mogens S. (red.): *Religionsfrihed og religionsforfølgelse*, *Ny Mission* nr. 27, 2014

Pew Research Center: *Latest Trends in Religious Restrictions and Hostilities*, 2015 (<http://www.pewresearch.org/topics/restrictions-on-religion/>)

Storaker, Kristin og Ed Brown: Promoting Religious Freedom from the Outskirts of Europe, *The Review of Faith & International Affairs*, vol. 12, 2014

Svensk Missionsråd: *Faith, Freedom and Change. How freedom of religion or belief can be integrated into Swedish foreign Policy*, 2010
(http://www.missioncouncil.se/wp/wp-content/uploads/2011/05/faith_freedom_change.pdf)

Svensk Missionsråd: *What freedom of religion involves and when it can be limited. A quick guide to religious freedom*, 2012
(http://www.missioncouncil.se/wp/wp-content/uploads/2012/08/lathund_religionsfrihet_engelsk.pdf)

UK All Party Parliamentary Group on International Religious Freedom: *Article 18: An Orphaned Right*, 2013 (tilgængelig på <https://freedomdeclared.org/media/Article-18-An-Orphaned-Right.pdf>)

US Commission on International Religious Freedom: *Annual Report*, 2015 (tilgængelig på <http://www.uscirf.gov/reports-briefs>)

SLUTNOTER

¹ Tak til Jonas Adelin Jørgensen (Dansk Missionsråd), Filip Buff Pedersen (Dansk Missionsråd), Christina Dahl Jensen (Danmission), Thomas Gammeltoft-Hansen (Institut for Menneskerettigheder), Eva Grambye (Institut for Menneskerettigheder), Steven Jensen (Institut for Menneskerettigheder), Eva Maria Lassen (Institut for Menneskerettigheder), Birger Nygaard (Folkekirkens Mellemkirkelige Råd), Uffe Torm (selvstændig), Lars Udsholt (Dansk Missionsråd) og Helge Årsheim (Oslo Universitet) for ideer og kommentarer til udarbejdelsen af nærværende tekst. En særlig tak til Lisbet Christoffersen (Roskilde Universitet) for grundige rettelser og tilføjelser. Det skal understreges, at papirets synspunkter og vurderinger ikke nødvendigvis deles af alle, der har givet ideer og kommentarer, og at det samlede ansvar for papiret naturligvis alene tilfalder forfatteren.

² Tal og eksempler i nærværende rapport er, hvor intet andet er anført, hentet fra European Parliament Intergroup on Freedom of Religion or Belief and Religious Tolerance's og US Commission on International Religious Freedom's årlige rapporter, Pew Research Centers artikler og rapporter om religionsfrihed, samt publikationer fra Svensk Missionsråd og Det Økumeniske Råd i Finland. Se litteraturliste for nærmere henvisninger.

³ Se f.eks. Uffe Torm: Religions- og trosfrihed i dansk udenrigspolitik og udviklingsbistand, *Ny Mission* nr. 27, 2014 for en diskussion af den hidtidige danske indsats på området.

⁴ I det følgende bruges for læsevenligheds skyld termen 'religionsfrihed' frem for 'religions- og trosfrihed' eller 'tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed'.

⁵ For information om program og talere, se

http://www.ft.dk/folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/udvalg/udenrigsudvalget/nyheder/2014/10/uru_horing_religionsfrihed_og_forfulgte_kristne.a_spx

⁶ Venstre: *Regeringsgrundlag: Sammen for fremtiden*, 2015, s. 32.

⁷ Grim, Brian J.: *God's economy: religious freedom and social wellbeing*. I: *Religious freedom in the world*, Marshall, P.A. (red.), Rowman & Littlefield, 2008, s. 43ff.

⁸ Se også *Lynguide til religionsfrihed*, udgivet af Folkekirkens mellemkirkelige råd.

⁹ Retten til at skifte religion har historisk været et omstridt emne i internationale forhandlinger om menneskerettighederne. Hvor FN's verdenserklæring eksplicit nævner denne ret er den udeladt fra Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, der blot nævner retten til at antage en religion. I den Europæiske Menneskerettighedserklæring, artikel 9, står retten til at skifte religion centralt.

¹⁰ Som sådan er retten til ytringsfrihed ikke en modsætning til retten til religionsfrihed, men en forudsætning herfor. Retten til ytringsfrihed er begrænset af artikel 20(2) i FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, der forpligter stater til at forbyde hadefuld tale: "Enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som opfordrer til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold, skal være forbudt ved lov". Artiklen har vist sig at være højst kontroversiel og er kritiseret både for at være for restriktiv og for ikke at være restriktiv nok.

¹¹ Ifølge konventionens artikel 18.3, og som beskrevet i den generelle bemærkning nr. 22, er alle begrænsninger underlagt følgende restriktioner: De skal være etableret ved lov, de må ikke bruges på en måde, der underminerer de rettigheder der er garanteret i artikel 18, de må kun benyttes til de formål de var tænkt, og må ikke bruges til diskriminerende praksisser eller på en diskriminerende måde.

¹² Se Gyldendals Den Store Danske (www.denstoredanske.dk). For yderligere information om religionsfrihed i Danmark, se Eva Maria Lassens kapitel om religion i Institut for Menneskerettigheders statusrapport 2014-2015. Se også Birger Nygaard: Religionsfrihed - ikke noget problem i Danmark?, Ny Mission nr. 27, 2014 og Lisbet Christoffersen, Hans Raun Iversen, Margit Warburg og Niels Kårgård (red.): Fremtidens danske religionsmodel, Anis, 2012.

¹³ Se Anneks A for en oversigt over relevante FN-dokumenter vedrørende religionsfrihed.

¹⁴ Se Anneks A for en liste over relevante regionale dokumenter.

¹⁵ Saglig forskelsbehandling er f.eks. det forhold, at den danske stat efter Grundloven grundlæggende er forskelligt forpligtet i forhold til på den ene side folkekirken og på den anden side de øvrige trossamfund i landet.

¹⁶ Ovenstående skelnen er foreslået af Lisbet Christoffersen på grundlag af en samlæsning af Menneskerettighedskonventionen, Flygtningekonventionen, den danske udlændingelovgivning og begreber fra diskriminationslovgivningen. Tilgangen blev fremlagt ved en åben høring om religionsfrihed og forfulgte kristne i folketinget 12. november 2014. Se også Jonas Adelin Jørgensen: Religionsfrihed og religionsforfølgelse, Ny Mission nr. 27, 2014 for en lignende skelnen.

¹⁷ Se Anneks B for en liste over nogle af de mest relevante nationale dokumenter og Anneks C for en liste over internationale, regionale og nationale institutioner (inkl. links til hjemmesider).

¹⁸ Listen bygger på EU's *Retningslinjer om fremme og beskyttelse af religions- og trosfrihed*, 2013, s. 15-18

¹⁹ Herunder også *Protokol nr. 1*, 1952 (artikel 2 og 14) samt *Protokol nr. 12*, 2000 (artikel 1).

²⁰ Herunder også *Kommentar vedrørende uddannelse*, 2006.

²¹ Herunder også *Tillægsprotokol til den amerikanske menneskerettighedskonvention vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder*, 1988 (artikel 3).

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER