

Vergaderjaar 1997–1998

25 992

Internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 april 1998

Ingevolge mijn toezegging tijdens de begrotingsbehandeling d.d. 10 december 1997 naar aanleiding van het verzoek van de geachte afgevaardigde de heer Rouvoet, moge ik u hierbij een notitie doen toekomen over de internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

Notitie over de internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging

1	Inleiding	3
2	Internationale regelgeving	4
2.1	Mondiaal	4
2.1.1	Verenigde Naties	4
2.1.2	Gespecialiseerde organisaties	6
2.1.3	Conferenties van regeringsvertegenwoordigers	6
2.2	Regionaal	7
2.2.1	Raad van Europa	7
2.2.2	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	7
3	Internationale toezichtmechanismen	8
3.1	Mondiaal	8
3.1.1	Speciale Rapporteur voor godsdienstige onverdraagzaamheid	8
3.1.2	Organen die berusten op mensenrechtenverdragen	9
3.2	Regionaal	10
3.2.1	Raad van Europa	10
3.2.2	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	10
4	Overheidsactiviteiten in het mensenrechtenbeleid	11
4.1	Stille diplomatie en open dialoog	11
4.2	Multilaterale fora	12
4.2.1	Seminars	12
4.2.2	Bezwaren tegen voorbehouden bij verdragen	13
4.2.3	Interventies	14
4.2.4	Resoluties	14
4.2.5	Statenklachten	14
5	Beleidsconclusie	15
Bijlage 1 ¹	Verklaring inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, New York, 25 november 1981	
Bijlage 2 ¹	Lijst van de relevante internationale mensenrechtenverdragen	
Bijlage 3 ¹	Tekst van bepalingen over het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst	
Bijlage 4 ¹	Internationaal gezaghebbende interpretatie van de vrijheid van godsdienst of overtuiging	
Bijlage 5 ¹	Niet-limitatieve lijst van studies en rapporten	
	A Algemene werken	
	B Studies van VN-rapporteurs	
	C Inventariserende rapporten	
	D Handelingen van internationale seminars	

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Notitie over de internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging

1 Inleiding

Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing, door eredienst en de inachtneming van de geboden en voorschriften.

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 18

Schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging komen in alle delen van de wereld voor. Geen enkele godsdienst of overtuiging is hiertegen gevrijwaard. Dergelijke schendingen kunnen tal van vormen aannemen: discriminatie, achterstelling en intimidatie aan de ene kant van het spectrum en fysieke bedreiging, marteling en moord aan de andere kant. Alle godsdiensten en overtuigingen hebben volgelingen die hier onder hebben geleden. De geschiedenis van de mensheid telt talloze voorbeelden van leed, conflicten en oorlogen omwille van godsdienst of overtuiging waarbij vele mensen het slachtoffer zijn geworden. In deze eeuw hebben beknotting van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid, alsmede discriminatie en uitsluiting op godsdienstige gronden herhaalde malen geleid tot ernstige groepsconflicten en genocidaal geweld. Vervolging, onverdraagzaamheid en discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging zijn buitengewoon complexe fenomenen, waaraan vaak vooroordelen en gebrek aan kennis over andere overtuigingen ten grondslag liggen. Ook kunnen andere motieven een rol spelen. Te denken valt daarbij aan zucht naar macht; strijd om een sociale positie; handhaving van een bestaande sociale en politieke orde; vestiging van een nieuwe sociale en politieke structuur; zelotische overtuiging dat alleen de eigen godsdienst of overtuiging de ware is en derhalve dient te worden opgelegd; of behoefte aan zondebokken in tijden van sociale en economische onrust. Bestrijding van vervolging, onverdraagzaamheid en discriminatie op godsdienstige gronden vergt niet alleen juridische, politieke en diplomatieke stappen, maar ook middelen als interreligieuze dialoog, educatie en voorlichting. Het belang van laatstgenoemde middelen wordt steeds meer erkend. Een voorbeeld hiervan vormt de recente oprichting in verschillende plaatsen in Nederland van een lokale Raad voor Levenbeschouwingen en Religies.

De onderhavige notitie, met instemming van de Kamer verwijzend van aard, heeft als onderwerp de internationale bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Onder het begrippenpaar «godsdienst of overtuiging» worden in deze notitie verstaan alle theïstische, atheïstische en non-theïstische overtuigingen – zowel traditionele, nieuwe, kleine, grote, onbekende als bekende. Deze omschrijving is ontleend aan de definitie die binnen de Verenigde Naties is ontwikkeld en die tegemoet komt aan de uiteenlopende overtuigingen van individuen uit verschillende landen en culturen in de wereld.

Deze notitie beoogt primair een impressie, een tour d'horizon, te geven van internationale mensenrechtennormen, internationale toezicht-mechanismen en overheidsactiviteiten ter bestrijding van schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. In hoofdstuk 2 wordt weergegeven wat de vrijheid van godsdienst of overtuiging naar internationaal recht inhoudt. Daarbij wordt ingegaan op de normen inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging die zijn vastgelegd in tientallen mondiale en regionale mensenrechteninstrumenten. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de werkzaamheden van internationale

mechanismen die (mede) belast zijn met het toezicht op de naleving van mensenrechtennormen op het gebied van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid. In hoofdstuk 4 worden activiteiten beschreven die overheden in het kader van hun mensenrechtenbeleid kunnen ontplooiën ter bestrijding van geloofsvervolgung, godsdienstige onverdraagzaamheid en godsdienstige discriminatie. Dit hoofdstuk vermeldt ook enkele activiteiten van de Nederlandse Regering. In hoofdstuk 5 wordt kort stilgestaan bij de operationalisering van de internationale bevordering en bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging als integraal onderdeel van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Bovendien wordt in dit laatste hoofdstuk de rol van niet-gouvernementele organisaties belicht op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

2 Internationale regelgeving

Bepalingen betreffende de vrijheid van godsdienst of overtuiging zijn te vinden in velerlei mensenrechteninstrumenten, zowel verklaringen als verdragen. Betrokken bepalingen gaan, al dan niet uitvoerig, in op de godsdienst- of overtuigingsvrijheid en op niet-godsdienstige discriminatie (voor een overzicht van relevante verdragsbepalingen zie bijlage 2). Sommige bepalingen zijn algemeen van aard, andere behandelen een of meer specifieke deelgebieden. Deze bepalingen dienen tezamen als maatstaf ter beoordeling van de vraag of, en zo ja in welke mate de godsdienst- of overtuigingsvrijheid van individuen, groepen individuen, gemeenschappen of minderheden is aangetast. Overigens moeten deze bepalingen worden gelezen in samenhang met andere vrijheidsrechten die onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering. In dit hoofdstuk passeren verschillende relevante bepalingen uit mondiale en regionale mensenrechteninstrumenten de revue.

2.1 Mondiaal

Mondiaal zijn relevante mensenrechtenbepalingen in het kader van de Verenigde Naties opgesteld. Dergelijke bepalingen zijn geformuleerd door de Algemene Vergadering, gespecialiseerde organisaties en conferenties van regeringsvertegenwoordigers.

2.1.1 Verenigde Naties

Alhoewel het Handvest van de Verenigde Naties enkele algemene bepalingen bevat over non-discriminatie op grond van godsdienst, is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna «UVRM» genoemd) het eerste, overigens niet formeel bindende, internationale mensenrechteninstrument dat inhoud gaf aan de godsdienst- of overtuigingsvrijheid. Verschillende artikelen van de Universele Verklaring zijn direct of indirect van belang. De centrale bepaling in dat opzicht is artikel 18 inzake het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (zie bijlage 3).

Ook latere mensenrechteninstrumenten die door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zijn aanvaard, bevatten bepalingen die rechtstreeks of indirect gewag maken van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Deze bepalingen zijn verspreid opgenomen in zeven mensenrechtenverdragen (vermeld in bijlage 2), die juridisch bindend zijn, waaronder het Internationaal Verdrag inzake burger- en politieke rechten (hierna «IVBPR» genoemd) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna «IVESCR» genoemd). Verschillende aspecten van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid worden in die verdragen aan de orde gesteld, zoals bijvoorbeeld het verbod van

uitoefening van dwang, de toegelaten beperkingsgronden, religieuze minderheden en de godsdienstige opvoeding van kinderen. De opstellers van het IVBPR hebben het fundamentele karakter van de vrijheid van godsdienst of overtuiging onderstreept. Zij rangschikten het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst onder de voor het menselijk bestaan zeer essentiële bepalingen, waarvan ook in een tijd van een noodtoestand niet kan worden afgeweken (artikel 4, tweede lid, IVBPR). Bovendien zijn bepalingen over de vrijheid van godsdienst of overtuiging te vinden in verklaringen, zoals bijvoorbeeld de Verklaring inzake de rechten van personen behorende tot nationale of etnische, godsdienstige en taalkundige minderheden, die juridisch niet-bindend zijn. Een speciale verklaring geheel gewijd aan de godsdienst of overtuigingsvrijheid werd in 1981, na bijna twee decennia van moeizame onderhandelingen, door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zonder stemming aanvaard. Deze verklaring heeft de lange titel «Verklaring inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging» (hierna «Godsdienstverklaring» genoemd). De tekst is het meest omvangrijke mensenrechteninstrument van de Verenigde Naties op het gebied van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid en vormt een uitwerking van eerder tot stand gekomen bepalingen (zie bijlage 1). De Nederlandse delegatie heeft bij de aanvaarding van de Godsdienstverklaring een grote rol gespeeld. Om te voorkomen dat onder invloed van de Islamitische landen de Godsdienstverklaring een stap achteruit zou betekenen ten opzichte van bestaande internationale normen op het gebied van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid, werd een beschermende slotbepaling opgenomen. Deze bepaling, gebaseerd op een Nederlands tekstvoorstel, strekt ertoe dat de Godsdienstverklaring op generlei wijze kan worden geïnterpreteerd als een beperking van, of een inbreuk op enig recht dat is omschreven in de UVRM, het IVBPR en het IVESCR. Na aanvaarding van de Godsdienstverklaring werd destijds door Irak namens de Islamitische Groep een algemene stemverklaring afgelegd waarin gesteld werd dat geen afwijking van de Shariah, het orthodoxe Islamitische recht, kan worden toegestaan op grond van de Verklaring.

Het is bepaald niet gemakkelijk gebleken over de vrijheid van godsdienst of overtuiging in VN-verband overeenstemming te bereiken. Het formuleren en uitwerken van universele bepalingen heeft veel verzet ondervonden. Grotendeels is dit toe te schrijven aan ideologische en politieke verschillen van inzicht inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Inhoudelijk bestonden er onder andere grote meningsverschillen over de reikwijdte van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, over de vrijheid van godsdienst of overtuiging te veranderen, over de verhouding van theïstische overtuigingen tot niet-theïstische en atheïstische overtuigingen, over individuele rechten ten opzichte van collectieve rechten en over de gevolgen van godsdienst of overtuiging in het politieke en sociale leven. Door deze verschillen van inzicht is het in tegenstelling tot sommige andere specifieke mensenrechtenonderwerpen, zoals bijvoorbeeld rassendiscriminatie, niet mogelijk geweest een afzonderlijk verdrag te ontwerpen met daaraan gekoppeld een stelsel van internationaal toezicht.

Een kwestie die sinds 1948 de debatten en onderhandelingen domineerde, is de erkenning van de vrijheid van een ieder van godsdienst of overtuiging te veranderen. Anders dan in de UVRM ontbreekt een speciale vermelding van dit essentiële onderdeel in de later tot stand gekomen mensenrechteninstrumenten. Zo wordt in artikel 18 IVBPR gewag gemaakt van «de vrijheid een zelf gekozen godsdienst of levensovertuiging *te hebben of te aanvaarden*» en in artikel 1 Godsdienstverklaring is slechts sprake van «de vrijheid naar eigen keuze een godsdienst of een overtuiging, ongeacht welke, *te hebben*» (cursiveringen toegevoegd). De achtergrond van de problematiek is dat volgens de Shariah men moslim

is krachtens geboorte en dat men daarvan geen afstand kan doen. Daarbij speelt ook een grote rol dat de godsdienst in Islamitische landen vaak het gehele maatschappelijke leven bepaalt. Het zich afwenden van de godsdienst wordt dan ook beschouwd als een auto-excommunicatie uit de burgerlijke maatschappij. Ondanks de verwoede pogingen van Islamitische landen de zinsnede inzake het kiezen en veranderen van godsdienst of overtuiging uitdrukkelijk achterwege te laten in latere bepalingen, stellen de relevante toezichtmechanismen van de VN (zie hoofdstuk 3.1) zich onverminderd op het standpunt dat de mogelijkheid tot veranderen van godsdienst of overtuiging impliciet deel uitmaakt van alle internationale formuleringen van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit betekent dat voor de toezichtmechanismen uiteindelijk minder de letter dan de geest telt. Met andere woorden, hetgeen ten aanzien van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid in 1948 werd bereikt, is geheel onverlet.

2.1.2 Gespecialiseerde organisaties

In de verdragen die in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie («International Labour Organisation»; hierna «ILO» genoemd) zijn opgesteld, worden sociale grondrechten op het gebied van het arbeidsrecht en de arbeidsomstandigheden uitgewerkt. Verschillende ILO-verdragen bevatten echter ook bepalingen die betrekking hebben op de vrijheid van godsdienst of overtuiging (vermeld in bijlage 2). Een voorbeeld vormt ILO-verdrag nr. 106 betreffende de wekelijkse rusttijd. Volgens dit verdrag moeten bij het bepalen van de wekelijkse rusttijd de tradities en gebruiken van religieuze minderheden zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Een ander voorbeeld is, dat bij de toepassing van de bepalingen van ILO-verdrag nr. 169 betreffende inheemse en in stamverband levende volken, de godsdienstige waarden en praktijken van genoemde volken dienen te worden erkend en beschermd. Voor de handhaving van haar verdragen heeft de ILO een eigen stelsel van internationaal toezicht ontwikkeld, bestaande uit een rapportageprocedure, een bezwaarschriftenprocedure en klachtenprocedures. Indien daartoe aanleiding is, wordt de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het ILO-toezichtstelsel betrokken.

Verder bevat het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs dat in het kader van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur («United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation»; hierna «UNESCO» genoemd) tot stand is gekomen enkele relevante bepalingen. Binnen de UNESCO bestaat ook een stelsel van toezicht, te weten een rapportageprocedure en klachtprocedures, waarbij de godsdienst- of overtuigingsvrijheid aan de orde kan worden gesteld.

2.1.3 Conferenties van regeringsvertegenwoordigers

Begin jaren vijftig en zestig vonden in het kader van de Verenigde Naties enkele conferenties van regeringsvertegenwoordigers plaats op het gebied van vluchtelingen en staatlozen. Een drietal verdragen dat door dergelijke conferenties is aanvaard, bevat relevante bepalingen met een verwijzing naar godsdienst of overtuiging (vermeld in bijlage 2). Het meest bekende verdrag is het Vluchtelingenverdrag van Genève uit 1951. Landen die partij zijn bij dit verdrag hebben zich onder meer verplicht tot de bescherming van personen die uit gegronde vrees voor vervolging wegens godsdienst hun land zijn ontvlucht. Het bureau van de Hoge Commissaris van de VN voor de Vluchtelingen (hierna «UNHCR» genoemd) heeft benadrukt dat geloofsvervolging vele vormen kan aannemen waaronder het verbod van lidmaatschap van een religieuze gemeenschap, het verbod van eredienst in beslotenheid of in het

openbaar, het verbod van godsdienstig onderwijs, of serieuze maatregelen van discriminatie opgelegd aan personen die hun godsdienst uitdragen of tot een bepaalde religieuze gemeenschap behoren.

2.2 Regionaal

In Europa zijn de voornaamste mensenrechtennormen binnen de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (hierna «OVSE» genoemd) tot stand gekomen. Van relevante verdragen die in andere regionale fora zijn opgesteld wordt melding gemaakt in bijlage 2.

2.2.1 Raad van Europa

Verschillende verdragen die in het kader van de Raad van Europa tot stand zijn gekomen, bevatten een of meer bepalingen aangaande de vrijheid van godsdienst of overtuiging (vermeld in bijlage 2). Het meest bekende verdrag is het Europees Verdrag inzake de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna «EVRM» genoemd). Dit verdrag bevat een algemene bepaling inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging (artikel 9; voor de tekst zie bijlage 3). Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft deze verdragsbepaling een van de fundamentele van een democratische samenleving genoemd. Anders dan in VN-verband was de totstandkoming van dit artikel niet onderhevig aan fundamentele discussies. Dit is mede gelegen in het feit dat over deze vrijheid destijds al een internationale bepaling, artikel 18 UVRM, was opgesteld. De opstellers van artikel 9 EVRM hebben in het eerste lid zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij deze bepaling. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitdrukkelijke vermelding van de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen. Anders dan op mondiaal niveau, kan verder worden gewezen op de relatieve homogeniteit ten aanzien van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid in de Europese rechtscultuur. Naast artikel 9 houden ook enkele andere artikelen in het EVRM rechtstreeks of indirect verband met de vrijheid van godsdienst of overtuiging, bijvoorbeeld artikelen 10 (vrijheid van meningsuiting) en 11 (vrijheid van vergadering en vereniging). Bovendien wordt in artikel 2 van het eerste protocol behorende bij het EVRM ingegaan op het recht van ouders, de opvoeding en het onderwijs van hun kinderen in overeenstemming te brengen met hun godsdienstige en filosofische overtuigingen. Naast het EVRM verdient het Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden vermelding. Dit verdrag bevat specifieke bepalingen over de godsdienst- of overtuigingsvrijheid van minderheden. Daarin staat bijvoorbeeld dat personen behorende tot een nationale minderheid, het recht hebben hun godsdienst of overtuiging tot uiting te brengen en godsdienstige instellingen, organisaties en verenigingen op te richten. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa houdt toezicht op de naleving van het verdrag.

2.2.2 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

In het kader van de Menselijke Dimensie heeft de OVSE een evoluerende reeks bepalingen inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging opgesteld. Deze bepalingen zijn neergelegd in niet juridisch, doch wel politiek bindende instrumenten, beginnend bij de Slotakte van Helsinki van 1975 van de destijds geheten Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. In de normstelling is de vrijheid van godsdienst geleidelijk nader gespecificeerd in OVSE-documenten. Verschillende OVSE-bepalingen besteden verhoogde aandacht aan de specifieke rechten van religieuze minderheden hetgeen mede verband houdt met de ontwikkelingen in Europa. Zo wordt in het Handvest van Parijs voor een

Nieuw Europa van 1990 bijvoorbeeld bevestigt dat de godsdienstige identiteit van nationale minderheden zal worden beschermd, en dat personen die tot nationale minderheden behoren het recht hebben die identiteit vrij tot uitdrukking te brengen, te bewaren en te ontwikkelen zonder enige discriminatie en in volledige gelijkheid voor de wet.

3 Internationale toezichtmechanismen

De in bijlage 2 genoemde verdragsbepalingen inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging verplichten overheden bepaalde rechten en vrijheden van hun onderdanen te beschermen. Het opstellen van beschermende bepalingen is evenwel geen waarborg voor de naleving ervan. Een effectief stelsel van toezicht dient niet alleen de naleving van bestaande verplichtingen (rechtshandhaving) te bevorderen, maar moet daarnaast ook bijdragen tot de nadere uitwerking en verdere concretisering van reeds bestaande normen (rechtsvorming). Het is daarbij wel van belang dat regeringen de werkzaamheden van de internationale toezichtmechanismen op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging steunen. Hieronder volgt een overzicht van internationale mechanismen die toezicht houden op verwezenlijking en handhaving van de bestaande bepalingen.

3.1 Mondiaal

3.1.1 Speciale Rapporteur voor godsdienstige onverdraagzaamheid

De VN-Subcommissie inzake voorkoming van discriminatie en bescherming van minderheden heeft in het verleden twee maal een Speciale Rapporteur benoemd om een specifieke studie te verrichten inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Hun eindrapporten zijn omvangrijk, indrukwekkend en in velerlei opzichten nog steeds actueel (zie bijlage 5.B onder Krishnaswami en Odio Benito).

In 1986 is door de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens een Speciale Rapporteur voor godsdienstige onverdraagzaamheid ingesteld om te rapporteren over de naleving van de Godsdienstverklaring door staten (zie bijlage 5.B onder Amor en zijn voorganger Vidal d'Almeida Ribeiro). De bevoegdheden van deze onafhankelijke VN-functionaris omvatten onder meer het signaleren van incidenten, activiteiten en normen van godsdienstige onverdraagzaamheid wereldwijd, het voorstellen van maatregelen ter verbetering van gebrekkige naleving van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid en het bevorderen van inter-religieuze dialoog. De Speciale Rapporteur rapporteert elk jaar aan de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en sinds 1995 ook aan de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN, belast met de behandeling van sociale, humanitaire en culturele vraagstukken. De toon van de rapporten is over het algemeen mild en opbouwend. De kracht van de rapporten is dat zij zowel inventariserend en analyserend als beschouwend zijn. De rapporten bevatten een rijkdom aan informatie en zijn te gebruiken als een graadmeter voor de situatie betreffende de godsdienst- of overtuigingsvrijheid in de wereld. Binnenkort zal het nieuwste rapport door de Verenigde Naties worden gepubliceerd en tijdens de komende zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (maart/april 1998) door de Rapporteur worden toegelicht. Tijdens deze zitting zal, naar verwachting, het mandaat van de Rapporteur weer worden verlengd.

Het afleggen van bezoeken aan landen is onderdeel van het mandaat van de Speciale Rapporteur. Inmiddels heeft de Speciale Rapporteur bezoeken gebracht aan China (1994), Pakistan, Iran (1995), Griekenland, Soedan, India (1996), Australië, Duitsland (1997) en de Verenigde Staten (1998). De Rapporteur stelt zich ten aanzien van landenbezoeken actief op. Hij

benadert ook zelf regeringen met het verzoek een bezoek te mogen brengen aan hun land. Tevens besteedt de Rapporteur de nodige aandacht aan een follow-up van zijn bezoeken.

Een punt van zorg blijft het ontbreken van bereidheid van een aantal landen met de Speciale Rapporteur samen te werken. Het is van groot belang dat regeringen het werk van de Speciale Rapporteur steunen en gehoor geven aan diens verzoeken om medewerking, bijvoorbeeld specifieke verzoeken van de Rapporteur om informatie over de wijze waarop regeringen godsdienstige discriminatie en onverdraagzaamheid bestrijden dan wel om een reactie op beweerde schendingen van de Godsdienstverklaring. Een ander voorbeeld vormen de vragenlijsten die de Speciale Rapporteur soms aan regeringen stuurt over deelterreinen. In 1995 verzocht de Rapporteur staten bijvoorbeeld een lijst met vragen te beantwoorden met betrekking tot de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het lager en middelbaar onderwijs.

3.1.2 Organen die berusten op mensenrechtenverdragen

Verschillende VN-mensenrechtenverdragen voorzien in een speciaal comité van deskundigen voor toezicht op de naleving door staten van hun verdragsverplichtingen. Een aantal van deze toezichthoudende comités is mede belast met het toezicht op de naleving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Het betreft de volgende vier toezichthoudende comités:

- het Comité voor de rechten van de mens (voorzien in het IVBPR),
- het Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie (voorzien in het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie),
- het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten (ingesteld door de Economische en Sociale Raad van de VN ten behoeve van toezicht op de naleving van het IVESCR) en
- het Comité inzake de rechten van het kind (voorzien in het Verdrag inzake de rechten van het kind).

Via verplichte periodieke rapportage door de verdragsstaten ontvangen de toezichthoudende comités informatie over de handhaving van het betrokken verdrag met inbegrip van de verdragsverplichtingen die betrekking hebben op de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Tijdens de behandeling van de landenrapporten besteden de afzonderlijke comités, zo daartoe aanleiding is, kritische aandacht aan het onderwerp vrijheid van godsdienst of overtuiging. Vaak staat daarbij centraal de vraag in welke mate de daarbij behorende verdragsbepalingen in het betrokken land worden nageleefd. Het comité formuleert vervolgens aanbevelingen die moeten leiden tot een verbeterde toepassing van de verdragsbepalingen. Hierdoor wordt een zekere dwang uitgeoefend om een met het desbetreffende verdrag strijdige situatie te veranderen. De comités beschikken evenwel niet over sanctiemogelijkheden.

Anders dan de drie andere toezichthoudende verdragsorganen, heeft het Comité voor de Rechten van de Mens ook in het kader van de individuele klachtenprocedure zich beziggehouden met de naleving van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Met een beroep op artikel 18 IVBPR en/of aanverwante artikelen kunnen individuele personen zich tot dit Comité wenden om een staat – die overigens zowel partij moet zijn bij het IVBPR als bij het facultatieve protocol dat het individuele klachtrecht erkent – aan te klagen vanwege een bedreiging of schending van hun godsdienst- of overtuigingsvrijheid. De meeste klachten hadden tot dusverre betrekking op gewetensbezwaren. Het Comité heeft ten aanzien van de ingediende klachten nog geen schending van de vrijheid van godsdienst of overtuiging vastgesteld. Bovendien zijn veel klachten niet ontvankelijk

verklaard. Dit houdt grotendeels verband met het aanvankelijke uitgangspunt van het Comité dat gewetensbezwaren tegen militaire dienst geen onderdeel uitmaken van het IVBPR en met het standpunt dat gewetensbezwaren tegen het heffen van belasting bestemd voor militaire doeleinden niet wordt beschermd door artikel 18 IVBPR. Overigens is de juridische onderbouwing van de uitspraken van het Comité voor de Rechten van de Mens in zaken betreffende de godsdienst- of overtuigingsvrijheid in een aantal gevallen voor verbetering vatbaar.

Voorts kan gewezen worden op het zogeheten «general comment» omtrent de betekenis van artikel 18 IVBPR, inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging, dat in 1993 door het Comité voor de Rechten van de Mens is opgesteld. Dit «general comment» is belangrijk voor de interpretatie van het begrip vrijheid van godsdienst of overtuiging. In elf paragrafen gaat het comité in op een verscheidenheid aan onderwerpen, bijvoorbeeld op het gebied van kledij, verandering van godsdienst of overtuiging, de godsdienstige opvoeding van kinderen, beperkingen ten aanzien van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, non-discriminatie van religieuze minderheden en gewetensbezwaren tegen militaire dienst. Aangezien artikel 18 IVBPR sterk lijkt op enkele andere internationale bepalingen inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging – zoals artikel 18 UVRM, artikel 1 Godsdienstverklaring en artikel 9 EVRM (zie bijlagen 1 en 3) – kan het «general comment» tevens worden beschouwd als een gezaghebbende interpretatie van deze bepalingen. De tekst van het betrokken «general comment» is integraal opgenomen in bijlage 4.

3.2 Regionaal

3.2.1 Raad van Europa

Uit hoofde van het EVRM vervullen de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens als toezichthoudende organen een essentiële rol. In het kader van de individuele klachtenprocedure van het EVRM is de vrijheid van godsdienst of overtuiging verschillende malen aan de orde geweest. Deze klachten betreffen vermeende inbreuken op de godsdienst- of overtuigingsvrijheid in de staten die partij zijn bij het EVRM. Daarbij zijn de Europese Commissie en – zij het in mindere mate aangezien een zeer groot percentage van de ingediende klachten niet ontvankelijk werd verklaard – het Europese Hof in de gelegenheid gesteld de godsdienst- of overtuigingsvrijheid te specificeren en te interpreteren. De relevante jurisprudentie beslaat uiteenlopende vraagstukken betreffende de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Het Europese Hof heeft drie maal een schending, door Griekenland, van artikel 9 EVRM geconstateerd, laatstelijk op 24 februari 1998. Twee zaken hadden betrekking op proselitisme en de derde op beperkingen ten aanzien van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa ziet erop toe dat de vonnissen daadwerkelijk worden nageleefd. In het kader van de statenklacht- en rapportageprocedures van het EVRM is de vrijheid van godsdienst of overtuiging niet aan de orde gesteld.

3.2.2 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa

De naleving van OVSE-bepalingen op het gebied van vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst en overtuiging door de lidstaten wordt regelmatig getoetst tijdens de algehele toetsingsbijeenkomsten die plaatsvinden voorafgaand aan een OVSE-top c.q. tijdens de implementatiebijeenkomsten inzake de Menselijke Dimensie. Tijdens de tweede implementatiebijeenkomst te Warschau in oktober 1995 werd het voorstel om in OVSE-verband een Menselijke Dimensie-seminar te houden over de constitutionele, juridische en administratieve aspecten van de vrijheid van

godsdienst warm ontvangen. Het onder de OVSE ressorterende Bureau voor Democratische Instellingen en de Rechten van de Mens («Office for Democratic Institutions and Human Rights»; hierna «ODIHR» genoemd) organiseerde dit seminar in april 1996 (zie hoofdstuk 4.2.1). Aangespoord door enkele staten, waaronder Nederland, alsook door enkele niet-gouvernementele organisaties, heeft het ODIHR aan dit seminar enige follow-up gegeven. Daartoe werd een adviserend panel van deskundigen benoemd om de situatie inzake de godsdienst- of overtuigingsvrijheid in de OVSE-landen te onderzoeken en praktische aanbevelingen voor follow-up actie op te stellen. In oktober 1997 heeft het panel zijn voorlopig rapport afgerond (zie bijlage 5.C) en aangeboden aan de implementatiebijeenkomst die van 12 tot 28 november 1997 te Warschau werd gehouden. Tijdens die bijeenkomst werd geconstateerd dat alhoewel geloofsvervolgning nauwelijks meer aan de orde is in het OVSE-gebied, de godsdienstvrijheid onvoldoende wordt beschermd door een aantal OVSE-lidstaten. Ter verbetering van de naleving beval de implementatiebijeenkomst onder meer aan, dat het adviserende panel diende voort te gaan met het beoordelen van de godsdienstvrijheid binnen de OVSE-regio, praktische aanbevelingen diende op te stellen ter verbetering van de implementatie van relevante OVSE-verplichtingen en desverzocht een OVSE-lidstaat deskundig advies diende te verlenen over wetsvoorstellen. Op dit moment wordt onderzocht op welke wijze dit panel zijn activiteiten het beste zou kunnen voortzetten.

4 Overheidsactiviteiten in het mensenrechtenbeleid

In een groot aantal landen vereist de situatie betreffende de godsdienst- of overtuigingsvrijheid aandacht en zorg. Verschillende regeringen besteden in hun mensenrechtenbeleid aandacht aan geloofsvervolgning, onwillekeurige dan wel bewuste achterstelling van religieuze minderheden en andere schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in andere landen. Wanneer een regering uiting wil geven aan haar bezorgdheid bijvoorbeeld over de nationale wetgeving, de rechtspraktijk, of de bestuurlijke praktijken van een ander land op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, dan biedt de in hoofdstuk 2 besproken internationale regelgeving hiervoor een goede basis. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van verschillende soorten activiteiten die overheden kunnen ondernemen om de vrijheid van godsdienst of overtuiging te bevorderen en te beschermen. Het moet worden betreurd dat het confronteren van landen waar misstanden op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging plaatsvinden met beschermende internationale regelgeving, over het algemeen slechts beperkt effect resulteert. Naleving van internationale bepalingen kan immers niet of alleen bij hoge uitzondering daadwerkelijk worden afgedwongen. Bovendien is het ontbreken van de nodige, nationale bescherming van de vrijheid van een bepaalde godsdienst of overtuiging vaak te herleiden tot de specifieke wetgeving in dergelijke landen.

4.1 Stille diplomatie en open dialoog

Door middel van stille diplomatie en open dialoog kan een regering langs bilaterale en/of multilaterale weg haar bezorgdheid over problemen inzake de godsdienst- of overtuigingsvrijheid aan een andere regering overbrengen. Zo gaf bijvoorbeeld in 1997 het controversiële Russische wetsvoorstel inzake de vrijheid van geweten en religieuze organisaties aanleiding tot meerdere diplomatieke acties op internationaal niveau. Ook Nederland gaf in bilaterale contacten op hoog niveau blijk van de hier ten lande gewekte gevoelens van verontrusting. Daarbij werd vooral gewezen op het ongeoorloofd onderscheid dat het wetsvoorstel maakte tussen religieuze groeperingen die al langer in Rusland actief zijn en nieuw-

komers. Nadat het wetsvoorstel, in aangepaste vorm, uiteindelijk toch was aangenomen, hebben Nederland en andere regeringen er bij de Russische autoriteiten op aangedrongen bij de uitvoering van de wet de relevante internationale verplichtingen te respecteren.

Ook komt bijvoorbeeld in de EU-China mensenrechtendialoog de religieuze minderhedenproblematiek aan de orde, in het bijzonder ten aanzien van Tibet en Xinjiang. Voorts komt regelmatig in contacten tussen Westerse en Islamitische landen het spanningsveld tussen de Shariah en internationale mensenrechten ter sprake. Zo staat volgens de Shariah de doodstraf op afvalligheid van de Islam. Deze Islamitische bepaling is niet verenigbaar met de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen. In het kader van de eerdere kritische dialoog met Iran bracht de EU voortdurend veroordelingen en detenties van leden van enkele religieuze minderheden wegens afvalligheid ter sprake.

4.2 Multilaterale fora

Binnen de geëigende multilaterale fora kunnen schendingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging aan de orde worden gesteld, kan worden gediscussieerd over de naleving van de relevante verplichtingen en kunnen voorstellen worden gedaan ter verbetering van de naleving hiervan. Dit kan op verschillende manieren gebeuren, oplopend van het bijwonen van seminars tot het indienen van statenklachten. Dit laatste is evenwel een slechts zelden voorkomende activiteit.

4.2.1 Seminars

Regeringen kunnen in het kader van multilaterale fora uiting geven aan het belang van de bevordering en bescherming van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid door actief deel te nemen aan seminars op dit gebied. In het kader van de OVSE, de Raad van Europa en de VN zijn belangrijke en relevante seminars gehouden over dit onderwerp (voor de handelingen zie bijlage 5.D). Dergelijke bijeenkomsten dragen bij aan verbreding en verdieping van de aandacht voor de vrijheid van godsdienst of overtuiging en operationalisering van een aantal thema's. Nationale delegaties, niet-gouvernementele organisaties en experts participeren in principe op gelijke voet aan de seminars, hetgeen veelal bijdraagt tot een openhartige discussie.

In hoofdstuk 3.2.2 werd al gewag gemaakt van het in april 1996 gehouden OVSE-Menselijke Dimensie-seminar over de constitutionele, juridische en administratieve aspecten van de vrijheid van godsdienst. Het was voor het eerst dat in het kader van de OVSE aan het onderwerp godsdienstvrijheid een gespecialiseerde bijeenkomst werd gewijd. Dit seminar kwam mede op instigatie van Nederland tot stand. Nederland heeft het houden van een dergelijk seminar actief ondersteund vanwege het belang van het onderwerp godsdienstvrijheid in het algemeen in het OVSE-gebied en de grote belangstelling die in Nederland voor dat onderwerp bestaat.

Nederland sprak tijdens de plenaire openingszitting, naast de verklaring door het Italiaanse Voorzitterschap namens de EU, een interventie uit en een Nederlands delegatielid trad op als moderator van een van de drie discussiegroepen. Door Nederland is daarbij met name gewezen op de band tussen de vrijheid van godsdienst of overtuiging en conflict-preventie. De deelnemers aan seminars waren afkomstig uit staten, internationale organisaties, OVSE-instellingen, niet-gouvernementele organisaties, media, en de ODIHR-staf.

In november 1992 werd door de Raad van Europa in samenwerking met het F.M. van Asbeck Centrum voor Mensenrechtenstudies een tweedaagse conferentie over het onderwerp vrijheid van geweten georganiseerd aan de Universiteit van Leiden. Vertegenwoordigers uit de lidstaten van de Raad van Europa, vertegenwoordigers van niet-gouvernementele

organisaties, leden van de Europese Commissie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, academici en andere deskundigen namen deel aan dit seminar.

Reeds 14 jaar geleden, in december 1984, organiseerde het destijds nog geheten VN-Centrum voor de Rechten van de Mens een seminar over de aanmoediging van begrip, tolerantie en respect in zaken betreffende de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Aan dit seminar werd deelgenomen door enkele tientallen landen waaronder Nederland, alsmede door de UNHCR, de ILO, intergouvernementele organisaties en niet-gouvernementele organisaties.

Daarnaast verdient vermelding dat in Euromed-verband van 10 tot 12 mei 1998 een conferentie zal worden gehouden voor afgevaardigden van regeringen en «civil society» over versterking van democratie en respect voor mensenrechten. Een onderdeel van deze conferentie is gewijd aan de godsdienstvrijheid, in het bijzonder de vraag of voldoende wordt ondernomen om tolerantie en begrip te bevorderen.

4.2.2 Bezwaren tegen voorbehouden bij verdragen

Soms worden bij de bekrachtiging van of toetreding tot mensenrechtenverdragen door staten voorbehouden gemaakt met een verwijzing naar godsdienst of overtuiging. Willen deze voorbehouden enig rechtsgevolg hebben, dan behoeven zij de (stilzwijgende) instemming van de overige verdragspartijen. Mocht een verdragspartij menen dat een dergelijk voorbehoud ongeoorloofd is, dan kan zij daartegen binnen de daarvoor toegestane periode bezwaar aantekenen bij de depositaris. In het formuleren van haar bezwaren tracht de Nederlandse Regering een evenwicht te zoeken tussen enerzijds respect voor de naleving van godsdienstige en levensbeschouwelijke principes en anderzijds de duidelijke, uitdrukkelijke wens dat niemand fundamentele rechten en vrijheden worden onthouden. Daarbij is het uitgangspunt de Nederlandse bezwaren neutraal te formuleren en te richten op de verdragsrechtelijke implicaties van het desbetreffende voorbehoud.

Een voorbeeld vormen de specifieke voorbehouden die verscheidene Islamitische landen bij bepalingen inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging hebben gemaakt met een beroep op de Shariah. Dergelijke voorbehouden geven blijk van een botsing tussen Islamitische wetgeving en een aspect van het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Eerder in deze notitie werd al melding gemaakt dat de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen niet verenigbaar is met de Shariah (zie hoofdstukken 2.1.1 en 4.1). Door middel van een voorbehoud beperken Islamitische landen hun verdragsverplichting ten aanzien van deze vrijheid. Met dit voorbehoud geven zij te kennen dat zij de mogelijkheid van godsdienst te veranderen niet accepteren als onderdeel van hun verdragsverplichtingen. In het bijzonder bij het mensenrechtenverdrag met het grootste aantal ratificaties, het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, zijn veelvuldig voorbehouden gemaakt bij de verdragsbepaling inzake het recht op de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 14). Ter illustratie moge dienen het voorbehoud van Irak bij evengenoemd verdragsartikel: «The Government of Iraq has seen fit to accept [the Convention] ... subject to a reservation in respect to article 14, paragraph 1, concerning the child's freedom of religion, as allowing a child to change his or her religion runs counter to the provisions of the Islamic Shariah». In de formulering van zijn bezwaar tegen een dergelijk voorbehoud pleegt Nederland zich uitsluitend te baseren op de verdragsrechtelijke aspecten en zich vanzelfsprekend te onthouden van een inhoudelijk oordeel over de desbetreffende godsdienst.

Een ander voorbeeld betreft de verderstreckende, onbepaalde voorbehouden die verschillende Islamitische staten soms met een beroep op hun

godsdiensdienst bij alle bepalingen van een mensenrechtenverdrag maken. Zo heeft bijvoorbeeld Iran het volgende voorbehoud bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind gemaakt: «The Government of the Islamic Republic of Iran reserves the right not to apply any provisions or articles of the Convention that are incompatible with Islamic Laws» Door een dergelijk voorbehoud wordt de concrete bepaaldheid van de verdragsverplichtingen van de Islamitische staat vaag en discutabel. Het verstrekende voorbehoud maakt niet duidelijk welke verdragsverplichtingen worden ingeperkt en in hoeverre zij worden beknot. Nederland pleegt hiertegen bezwaar te maken.

4.2.3 Interventies

Ook in interventies kan de aandacht op schendingen van de vrijheid van godsdiensdienst of overtuiging gevestigd worden. Tijdens de laatste OVSE-implementatiebijeenkomst inzake de Menselijke Dimensie (Warschau, november 1997) werd bijvoorbeeld door het EU-voorzitterschap in de openingstoespraak bezorgdheid geuit over de nieuwe Russische religiewet die kort daarvoor door de Doema was aanvaard. Deze bezorgdheid werd herhaald in een namens de EU door Nederland uitgesproken interventie inzake de vrijheid van gedachte, geweten, godsdiensdienst of overtuiging. Verder kan ter illustratie gewezen worden op nationale en EU interventies tijdens de jaarlijkse zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en van de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN waarin regelmatig schendingen van deze vrijheid aan de orde worden gesteld. Zo heeft Nederland tijdens de 53e zitting van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mensen (1997) in enkele interventies namens de EU onder meer schendingen van de vrijheid van godsdiensdienst en overtuiging veroordeeld in verschillende landen van de wereld.

4.2.4 Resoluties

In de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en in de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties worden onder meer resoluties voorbereid die de mensenrechtensituatie in een bepaald land aan de orde stellen. De indieners van een dergelijke resolutie kunnen besluiten een passage over schendingen van de vrijheid van godsdiensdienst of overtuiging op te nemen en de desbetreffende overheid oproepen daaraan een einde te maken en partij te worden bij verdragen die deze vrijheid beschermen.

Voorts aanvaarden zowel de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens als de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties elk jaar een resolutie ter voorkoming en bestrijding van godsdiensdienstige discriminatie en onverdraagzaamheid in de wereld. Met deze resolutie wordt ook het rapport van de Speciale Rapporteur over godsdiensdienstige onverdraagzaamheid (zie hoofdstuk 3.1.1) verwelkomd en aanvaard. Deze resolutie wordt traditioneel door Nederland opgesteld. In de resolutie worden onder meer uitingen van haat, geweld, intolerantie en discriminatie op grond van godsdiensdienst of overtuiging veroordeeld en wordt bevestigd dat vrijheid van denken, geweten, godsdiensdienst of overtuiging fundamentele mensenrechten zijn die voortvloeien uit de inherente waardigheid van het individu. Nederland is traditioneel mede-indiener van deze resolutie.

4.2.5 Statenklachten

Zowel het IVBPR als het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie bieden de verdragsstaten de mogelijkheid tot het indienen van een klacht bij het toezichthoudende verdragscomité in geval de mening heeft postgevat dat een andere

verdragsstaat de bepalingen van het desbetreffende verdrag niet uitvoert. Van deze mogelijkheid wordt evenwel hoogst zelden gebruik gemaakt. Voor wat betreft de vrijheid van godsdienst of overtuiging is nog nooit een statenklacht ingediend bij een van de bevoegde verdragscomités.

5 Beleidsconclusie

De internationale bevordering en bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging is een integraal onderdeel van het Nederlands mensenrechtenbeleid. Dit beleidsonderdeel wordt op alle niveaus geïmplementeerd, ten departemente, op de posten in het buitenland en door Nederlandse delegaties naar multilaterale mensenrechtenfora. Op verschillende plaatsen in deze notitie werd dit met voorbeelden geïllustreerd. In hoofdstuk 4 werd vermeld dat het effect van de beleidsmogelijkheden in landen waar misstanden inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging voorkomen, over het algemeen slechts beperkt blijft. Naleving van internationale bepalingen kan immers niet of alleen bij hoge uitzondering daadwerkelijk worden afgedwongen. Veeleer is de bevordering van de feitelijke naleving een kwestie van stelselmatige aandacht en zorg.

Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken volgt de directie mensenrechten, goed bestuur en democratisering in samenwerking met de betrokken regio-, thema- en forumdirecties de ontwikkelingen met betrekking tot de vrijheid van godsdienst of overtuiging in de wereld. De posten rapporteren, gevraagd en ongevraagd, aan het departement over aangelegenheden die betrekking hebben op de vrijheid van godsdienst of overtuiging in het gebied van hun accreditatie. Bijvoorbeeld ter voorbereiding van het ODIHR-seminar (zie hoofdstuk 4.2.1) werden daarvoor in aanmerking komende posten gevraagd te rapporteren over de situatie inzake de godsdienstvrijheid in het betrokken land. In het algemeen plegen de posten in hun periodieke berichtgeving over de mensenrechtensituatie ook de nodige aandacht te schenken aan de situatie van de godsdienst- of overtuigingsvrijheid.

Daarnaast verdient vermelding dat zowel nationaal als internationaal niet-gouvernementele organisaties, kerkgenootschappen en andere levensbeschouwelijke-religieuze organisaties en individuele personen aanzienlijk bijdragen aan het waarborgen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Zo vormen de documenten die zij terzake regelmatig publiceren een wezenlijke steun. Deze organisaties vervullen een belangrijke functie door het kritisch aandacht schenken aan het beleid van overheden met betrekking tot de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Zowel het departement als de posten onderhouden regelmatig contact met organisaties actief op het terrein van de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Voorafgaande aan het eerdergenoemde ODIHR-seminar heeft de Nederlandse delegatie bijvoorbeeld een voorbereidende bijeenkomst met niet-gouvernementele organisaties georganiseerd waarbij werd gediscussieerd over de godsdienstvrijheid. Verder kan worden vermeld dat voorafgaande aan de zittingen van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens en de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN ten departemente met niet-gouvernementele organisaties wordt gesproken over de mensenrechtenonderwerpen op de agenda van beide fora.

Van haar kant poogt de Nederlandse Regering activiteiten van niet-gouvernementele organisaties aangaande de vrijheid van godsdienst of overtuiging te steunen. Zo werd in mei 1989 in Warschau door een Nederlandse vertegenwoordiger op een internationale conferentie, georganiseerd door een internationale niet-gouvernementele organisatie, over de bevordering van begrip en respect tussen mensen van verschillende godsdiensten en overtuigingen een voordracht gehouden over de totstandkomingsgeschiedenis van de Godsdienstverklaring (voor de tekst,

zie bijlage 5.A onder Walkate). Een recent voorbeeld is de conferentie inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging die ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van de UVRM in augustus 1998 door Noorse en internationale niet-gouvernementele organisaties te Oslo wordt georganiseerd. Een Nederlandse overheidsafvaardiging zal ook aan deze conferentie deelnemen. Een Nederlandse vertegenwoordiger is gevraagd een voordracht houden. Het voornaamste doel van de conferentie is religieuze leiders, regeringen, academische instellingen en mensenrechtenorganisaties er toe te brengen zich te verenigen ten behoeve van de ontwikkeling van een strategisch actieplan voor de bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging.

Alhoewel in deze notitie primair de aandacht werd gevestigd op de vrijheid van godsdienst of overtuiging op internationaal niveau kan nog worden vermeld dat onlangs de Commissie Justitia et Pax Nederland ter gelegenheid van het 50-jarige bestaan van de UVRM is begonnen met een onderzoeksproject naar de betekenis van de godsdienstvrijheid in Nederland. Het onderzoek richt zich onder meer op de wrijving tussen de godsdienst- of overtuigingsvrijheid en andere grondrechten en de positie van niet-westerse religies. De bedoeling van het project is bij te dragen aan de bewustwording van de betekenis van de vrijheid van godsdienst of overtuiging in Nederland. Gelet op de verschuivingen in Nederland op godsdienstig-levensbeschouwelijk vlak (zie bijvoorbeeld het artikel «God in Nederland» in het eerste nummer van Amnesty's *Wordt Vervolgd* van 1998) is dit onderzoek zeer welkom. De Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling financiert dit project met middelen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbaar heeft gesteld voor projecten in het kader van de vijftigste verjaardag van de UVRM.