

**Skriftlig redegørelse**

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 30/1 19 om den særlige indsats for religions- og trosfrihed og religiøse mindretal.

(Redegørelse nr. R 8).

Ministeren for udviklingssamarbejde (Ulla Tørnæs):

1. INDLEDNING

Regeringens særlige indsats for religions- og trosfrihed og religiøse mindretal, herunder kristne, der blev lanceret i januar 2018, er blevet godt modtaget. Det gælder både herhjemme blandt NGO'er og trossamfund, og ude i verden blandt menneskerettighedsforkæmpere og ligesindede lande. Artikel 18 om religions- og trosfrihed i FNs konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder har vist sig at være et stærkt udgangspunkt – det gælder både i forhold til mobiliseringen af det internationale samfund og for samtaler med regeringer og trossamfund.

Fra at have været »den glemte menneskeret« er religions- og trosfrihed de senere år blevet genstand for øget interesse blandt regeringer og i civilsamfundet, ikke mindst i lyset af det pres og den diskrimination, som religiøse minoriteter i stigende grad udsættes for. For der sker desværre flere overgreb i religionens navn.

Ifølge den seneste rapport fra PEW Research Center, som er kendt for dets uafhængige undersøgelser, steg andelen af lande i verden med et »højt« eller »meget højt« niveau for regeringsbegrænsninger i religions- og trosfriheden fra 25 til 28.¹ Tallet kan forekomme beskedent, men gruppen tæller nogle af de folkerigeste lande i verden og omfatter derfor mere end tre fjerdedele af jordens befolkning. For en stor og stigende del af jordens befolkning er der dermed begrænsede muligheder for at praktisere religion efter eget valg, skifte tro – eller helt at lade være med at tro. Dén udvikling er meget bekymrende.

Hvor mange for blot få årtier siden mente, at betydningen af religion ville blive svækket i takt med modernisering og globalisering, spiller religiøse forhold nu en større rolle i mange regioner og lande, og udgør undertiden en selvstændig politisk faktor. Lande der traditionelt udøver en meget høj grad af kontrol over religiøse institutioner, eller som har et generelt negativt syn på religion indfører stadig flere begrænsninger i religionernes indflydelse.² I andre lande bruges bestemte religiøse anskuelser politisk til at samle støtte til

en politisk dagsorden. I store dele af verden indebærer fortolkningen af majoritetsreligionen væsentlige begrænsninger i kernen af religions- og trosfriheden, herunder muligheden for at skifte tro og at afstå fra at have nogen tro. Dertil kommer begrænsninger i muligheden for at ytre sig kritisk om majoritetsreligionen.

Inter-religiøs dynamik og spændinger, bl.a. i forhold til ikke-troende, næres bl.a. af en række økonomiske, sociale, herunder ligestillingsrelaterede, og demografiske faktorer og forskydninger.

Den enkeltes muligheder for tro eller ikke-tro i overensstemmelse med egen overbevisning begrænses ikke kun af regeringer og andre (flertals-)religioner. Inden for de enkelte religioner forekommer der ofte social kontrol. På tværs af religioner er kvinders rettigheder og ligestilling gennem tiderne blevet udfordret af konservative og ofte mandsdominerede religiøse institutioner. Selvom den også omfatter kollektive aspekter, er religions- og trosfrihed primært en individuel rettighed. En styrkelse af religions- og trosfriheden, herunder den enkeltes ret til at praktisere sin religion i overensstemmelse med egen samvittighed, rummer et potentiale for samtidig at fremme ligestilling i samfundet. Det er bl.a. baggrunden for det særlige danske fokus på krydsfeltet mellem religions- og trosfrihed på den ene side og ligestilling mellem kønnene på den anden.

En stærk retsstat og et velfungerende pluralistisk demokrati, herunder viden om og respekt for religions- og trosfrihed, er med til at svække ekstremistiske kræfter i samfundet og fremme fredelig sameksistens mellem religiøse samfund. Religions- og trosfrihed udgør en platform for inter-religiøs forståelse og udnyttelse af potentialet for samarbejde på tværs af religioner. I en tid med voksende globale og grænseoverskridende udfordringer er behovet for samarbejde indlysende, også på tværs af religiøse skel. Her kan arbejdet med religions- og trosfrihed få positiv synergi for et bredere arbejde med FNs verdensmål, bl.a. SDG5 om ligestilling mellem kønnene og SDG 16 om fred, retfærdighed og stærke institutioner.

Regeringen har besluttet at give prioritet til fremme af religions- og trosfriheden globalt med udgangspunkt i de universelle menneskerettigheder. Det betyder ikke, at religions- og trosfriheden er vigtigere end andre menneskerettigheder. Danmark hylder princippet om, at menneskerettighederne er ligeværdige, udelelige og gensidigt understøttende. Men der er i disse år et særligt behov for at fremdrage og minde om religions- og trosfrihed som en menneskeret.

Regeringens særlige indsats for religions- og trosfrihed og religiøse mindretal, herunder kristne, fokuserer på fem områder:

- 1) mobilisering af øget opmærksomhed i det internationale samfund om religions- og trosfrihed,
- 2) tematisk fokus på dels de særlige problemstillinger omkring ligestilling mellem kønnene og religions- og trosfrihed, dels om religions- og trosfrihed i forhold til »responsibility to protect« (R2P),

¹ <http://www.pewforum.org/2018/06/21/global-uptick-in-government-restrictions-on-religion-in-2016/> (Pew Research Center er en Washington-baseret uafhængig tænketank, der udfører opinionsundersøgelser om en række aktuelle spørgsmål.)

² Jf. rapport fra FNs særlige repræsentant for religions- og trosfrihed, Ahmed Shaheed om forholdet mellem stat og religion fra marts 2018 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/052/15/PDF/G1805215.pdf?OpenElement>)

- 3) geografisk fokus på EU's nærområde, herunder Mellemøsten og Nordafrika,
- 4) bilaterale projekter der fremmer religions- og trosfrihed i konkrete lande; og
- 5) sager vedrørende individuelt forfulgte.

Lanceringen af den danske indsats er faldet sammen med og har bidraget til større international fokus på vigtigheden af religions- og trosfrihed og religiøst forfulgte. Øget international opmærksomhed og samarbejde er en grundlæggende forudsætning for, at der kan opnås fremskridt. Det var også baggrunden for det højniveaumøde, Danmark var vært for den 11. januar 2018 i København med deltagelse af næsten alle EU-lande, USA, Canada og Norge. Efter den danske regerings udnævnelse af en Særlig Repræsentant for Religions- og trosfrihed i januar 2018 har Tyskland og Storbritannien også udpeget særlige repræsentanter. I juli 2018 var den amerikanske udenrigsminister, Mike Pompeo vært for det første udenrigsministermøde om religionsfrihed nogensinde. I mødet, der fandt sted i Washington, deltog udviklingsministeren på Danmarks vegne.

2. UDVIKLINGEN FOR RELIGIONS- OG TROSFRIHED

Samlet tegner der sig et relativt dystert billede globalt for såvel religions- og trosfriheden som for de religiøse minoriteters situation. Det er den nogenlunde samstemmende vurdering i de autoritative rapporter på området. Udviklingen dækker over forskellige årsager og tendenser, herunder de nævnte stramminger i stater med en traditionelt meget høj grad af kontrol af religiøse mindretal og organisationer traditionelt ateistiske styres, religiøs eller »aggressiv« nationalisme i navnlig Syd- og Sydøstasien og fremvæksten af mere konservative fortolkninger af Islam og endelig en generelt stigende religiøs intolerance, der også gør sig gældende i mange lande verden over.

Det uafhængige forskningscenter PEW Research, der siden 2007 har gennemført årlige undersøgelser af religions- og trosfriheden i 198 lande, konkluderer i deres rapport fra 2018, at der er sket en markant stigning i andelen af lande (fra 25% til 28%), der oplever en høj eller meget høj grad af myndighedsrelaterede, dvs. lovgivningsmæssige og administrative, restriktioner i religions- og trosfrihed. Bortset fra 2012, hvor tallet nåede 29 %, er der tale om det højeste niveau siden PEW startede den årlige rapportering. Ses der kun på antallet af lande med en meget høj grad af myndighedsrelaterede begrænsninger i religions- og trosfrihed er der tale om det højeste niveau nogensinde. Lande med en høj eller meget høj grad af myndighedsbegrænsninger omfatter nogle af de folkerigeste i verden. Det betyder således, at mere end ¾ af jordens befolkning lever i lande med en høj eller meget høj grad af myndighedsbegrænsninger i religions- og trosfrihed.

I modsætning til myndighedsrestriktioner har restriktioner i religions- og trosfrihed som følge af »social fjendtlighed« siden 2011 holdt sig relativt stabile. I rapporterne fra både 2017 og 2018 udgjorde social fjendtlighed dog stadig en årsag til indskrænkninger i religions- og trosfriheden i 27 % af landene.

Aid to the Church in Need (ACN) fandt i deres 2018 rapport, at der var alvorlige udfordringer for religions- og trosfrihed i 38 lande, og at situationen desuden i 18 af disse lande var yderligere forværret ifht. 2017, herunder navnlig i Kina og Indien. Nye lande på listen var Rusland og Kirgisistan

mens en nedgang i antallet af angreb fra militante islamister i Tanzania og Kenya betød, at disse lande udgik af ACNs liste.

En anden faktor er militant islamisme. Til trods for den fremdrift, der har været i kampen mod ISIL og Al Qaeda i navnlig Irak og Syrien peges der på, hvordan militant Islam – delvist i ly heraf – har vundet yderligere fodfæste i en række lande i såvel Asien som Afrika.

Ifølge PEW Research fandt der i 2016 chikane og forfølgelse sted af kristne i 144 lande og af muslimer i 142 lande. Organisationen Open Doors anslår, at kristne i absolutte tal er den mest forfulgte religiøse gruppe i verden, idet mere end 200 millioner kristne i verden oplever en høj grad af forfølgelse, svarende til ca. hver 12. kristne i verden.³ Det er de nævnte faktuelle forhold, der danner grundlag for det stigende fokus på forfølgelse af verdens største religiøse gruppe, de kristne.

En anden religiøs gruppe, som i stigende grad er udsat for overgreb og begrænsninger i deres religionsfrihed er den jødiske befolkning i Europa. Efter den største undersøgelse af spørgsmålet i Europa nogensinde, konkluderede EU's agentur for fundamentale rettigheder i december 2018, at ca. 90% af den jødiske befolkning har oplevet en signifikant stigning i antisemitisme i de europæiske lande. Næsten 30% af de europæiske jøder er selv blevet offer for overgreb.⁴

Centralt i religions- og trosfriheden er retten til ikke at tro. I mange samfund er det kontroversielt og ofte forbundet med hårde straffe og stærke sociale sanktioner at erklære sig ateist, eller blot at udtrykke forståelse for ateisme. Ifølge US Commission on International Religious Freedom er der blasfemilovgivning i 71 lande, som i de fleste tilfælde bryder med religions- og trosfriheden.⁵ Ifølge International Humanist and Ethical Union er der fx dødsstraf for frafald eller »apostasi« i 12 lande.⁶

3. DEN SÆRLIGE DANSKE INDSATS FOR RELIGIONS- OG TROSFRIHED OG RELIGIØST FORFULGTE, HERUNDER KRISTNE.

Den danske indsats for religions- og trosfrihed og religiøst forfulgte blev lanceret i januar 2018. Indsatsen tager udgangspunkt i art. 18 i FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheder og i art. 18. i den Internationale Konvention for Civile og Politiske Rettigheder (ICCPR), som Danmark ratificerede den 6. februar 1972.⁷

Hvad menes der med religions- og trosfrihed konkret? I nedenstående gengives hovedelementerne i religions- og trosfrihed som de beskrives i ICCPR. Overordnet fokuserer artikel 18 i ICCPR først på, hvad der kan betegnes som »kerne« i religions- og trosfriheden. Denne kerne sikrer menneskers ret til at tænke og tro frit og dermed selv vælge religion både til og fra uden nogen form for tvang. Denne ret er absolut, og må ikke begrænses ved lov eller andre former for di-

³ PEW Research 2018 (<http://www.pewforum.org/2018/06/21/global-uptick-in-government-restrictions-on-religion-in-2016>) Sammenligninger og opgørelser af hvilke religiøse grupper, der er (mest) forfulgt, er vanskelige at foretage på dækkende vis. Kristne og muslimer udgør den hhv. største og næststørste religiøse gruppe i verden. Således blev jøder ifølge PEW udsat for chikane i 87 lande, skønt de kun udgør 0.2 % af jordens befolkning.

⁴ EU Agency for Fundamental Rights, Experiences and Perceptions of Antisemitism: Second Survey on Discrimination and Hate Crime against Jews in EU, 10. december 2018 (<https://fra.europa.eu/en/press-release/2018/persistent-antisemitism-hangs-over-eu>).

⁵ <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/Blasphemy%20Laws%20Report.pdf>

⁶ <https://ibeu.org/apostasy/> (Afghanistan, Iran, Malaysia, Maldives, Mauritania, Nigeria, Qatar, Saudi Arabia, Somalia, Sudan, United Arab Emirates, Yemen)

rekte eller indirekte tvang eller restriktioner, herunder økonomiske og sociale.

Dertil kommer retten til at praktisere og give udtryk for ens religion alene eller sammen med andre. Dette aspekt kan i visse tilfælde reguleres ved lov og begrænses, når en række tungtvejende grunde er tilstede. Endelig sikrer art. 18 forældres ret til at opdrage deres børn i en tro, der er i overensstemmelse med deres egen overbevisning.

ICCPR er det stærkeste internationale dokument ifht. religions- og trosfrihed og er retligt bindende for de lande, der har tiltrådt og ratificeret konventionen. Imidlertid har ikke alle lande tiltrådt ICCPR (fx Kina, Iran og Saudi Arabien). Langt størstedelen af verdens lande – ca. 170 – har dog tiltrådt, om end en række lande har taget forhold herunder ifht. art. 18. Alligevel er ICCPR det bredeste internationalt accepterede fælles udgangspunkt, når man ønsker at drøfte og samarbejde om religions- og trosfrihed med lande uden for EU.⁸

De fem spor i regeringens særlige indsats for religions- og trosfrihed:

Ved lanceringen af den særlige indsats i januar 2018 præsenterede regeringen fem spor i form af prioriterede områder og temaer. Indsatsens fem spor er følgende:

- 1) Mobilisering af det internationale samfund
- 2) Tematisk fokus på samspil mellem dels religions- og trosfrihed og ligestilling, dels religions- og trosfrihed og R2P
- 3) Regionalt fokus på indsatser i EU's nærområde, herunder Mellemøsten og Nordafrika.
- 4) Landespecifikke samarbejdsprojekter om religions- og trosfrihed.
- 5) Fremme af situationen for udvalgte individer, der er forfulgt i forhold til religions- og trosfrihed.

I det følgende beskrives rationalet bag valget af de fem spor, aktiviteterne i løbet af 2018 og kort om de fremadrettede muligheder for indsatserne.

1) Mobilisering af det internationale samfund

Spørgsmålet om religion, religions- og trosfrihed og forfulgte religiøse minoriteter, er kontroversielt i mange lande. Selv

⁷ FNs Verdenserklæring om Menneskerettigheder art. 18:

»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.«

Den Internationale Konvention for Civile og Politiske Rettigheder (ICCPR) art. 18:

- I. »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.
- II. Ingen må underkastes tvang, der kan begrænse hans frihed til at bekende sig til eller antage en religion eller tro efter eget valg.
- III. 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.
- IV. 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.«

⁸ Ud over FN-konventionerne er der som en del af det europæiske samarbejdes regelgrundlag tillige den Europæiske Menneskerettigheds Konvention (art. 9) samt for EU-lande »Charter of Fundamental Rights of the European Union (art. 10)«

blandt de lande, Danmark normalt sammenligner sig mest med, varierer tilgangen til religions- og trosfrihed. Samtidig er styrket internationalt samarbejde på området en forudsætning for at skabe konkrete forbedringer for religions- og trosfriheden. Danmark kan bidrage til dette ved at medvirke til at mobilisere og bidrage til konkrete initiativer. Det gælder ikke kun i forhold til lande, men også i EU, FN og i andre uformelle internationale samarbejdsfora samt i forhold til civilsamfundet, herunder ikke mindst trosbaserede organisationer og religiøse aktører.

FN er omdrejningspunktet for det internationale *normative* samarbejde om religions- og trosfrihed, mens mere operationelle tiltag mest forfølges uden for FN-regi blandt ligesindede lande og med civilsamfundet.

Siden 2012 er der årligt blevet fremlagt to resolutioner i FN, der vedrører religions- og trosfrihed. Dels resolutionen om religions- og trosfrihed (FoRB-resolutionen), der fremlægges af EU, dels resolution om »Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence, and violence against persons based on religion or belief«, der fremlægges af den islamiske samarbejdsorganisation, OIC. Tilsammen udgør de to resolutioner en slags »borgfred« på den konflikt, der fra 1999 til 2010 prægede FN i spørgsmålet om det OIC-promoverede koncept om »defamation of religion«, der fra vestlig side blev set som et forsøg på at internationalisere et blasfemiforbud.

Borgfreden er dog relativt skrøbelig. De to resolutioner forhandles hvert år, men der har ikke været væsentlige indholdsmæssige fremskridt, hvorfor ændringerne hovedsageligt har været af teknisk karakter. Den såkaldte »Istanbul Proces« har på tilsvarende vis været uden væsentlige fremskridt i de senere år.

FN har en særlig rapportør for religions- og trosfrihed. Det er en uafhængig stilling, som siden 2016 har været beklædt af Ahmed Shaheed. Specialrapportøren gennemfører landebesøg og udarbejder rapporter og kommer med udtalelser om såvel enkeltlande som tværgående tematiske emner. Danmark støtter Specialrapportørens arbejde ved finansiering af en medarbejder (Junior Professional Officer – JPO). Derudover deltager Danmark med indlæg i de to årlige interaktive dialoger vedr. religions- og trosfrihed, der bl.a. tager udgangspunkt i specialrapportørens rapporter. Ved den interaktive dialog i efteråret 2018 afgav Danmark indlæg på vegne af de nordiske og baltiske lande.

Afholdelsen den 11. januar 2018 i Eigtveds Pakhus af Højniveaunkonferencen om Religions- og trosfrihed med udenrigsminister Anders Samuelsen som vært satte Danmark »på landkortet« for det internationale samarbejde om religions- og trosfrihed. Ud over EU-landene deltog USA, Canada og Norge samt FNs Særlige Rapportør for Religions- og trosfrihed, Dr. Ahmed Shaheed og EU's særlige Udsending for Religions- og trosfrihed, Jan Figel. På konferencen var der klar opbakning til ønsket om at skabe en mere proaktiv, konkret og handlingsorienteret ramme for det internationale arbejde til fremme af religions- og trosfrihed.

Endvidere blev Danmark i 2018 medlem af *Den Internationale Kontaktgruppe for Religions- og trosfrihed (ICG-FoRB)*, som er et uformelt samarbejdsforum, der med Canada og USA som koordinatore mødes to gange årligt i margin af FN's Menneskerettighedsråds samling i Genève og FN's Generalforsamling i New York.⁹ Danmark har fra begyndelsen deltaget aktivt med indlæg og forslag bl.a. om ligestilling.

Bl.a. på dansk foranledning besluttede ICG-FoRB i juli 2018 at etablere lokale »Friends of FoRB« grupper blandt ud-

valgte ambassader. Grupperne skal fungere som uformelle netværk til videndeling, koordination og dialog med værtslandene om løsninger. Siden sommeren 2018 har Danmark medvirket til, at der nu er etableret sådanne netværk i Pakistan, Myanmar, Vietnam, Saudi-Arabien, Nigeria, Irak, Algeriet og Indonesien (hvor Danmark forestår koordinationen). ICG-FoRBs deltagerkreds blev for nylig udvidet med Argentina og Mongoliet, hvilket illustrerer den stigende globale interesse for FoRB-dagsordenen.

USA var den 25.-26. juni 2018 vært for *det første Udenrigsministermøde nogensinde om religions- og trosfrihed*. I mødet deltog repræsentanter fra 83 lande, heriblandt et stort antal udenrigsministre og andre ministre. Udviklingsminister Ulla Tørnæs deltog på Danmarks vegne. Der var tillige deltagelse af en lang række civilsamfundsrepræsentanter, herunder NGO'er og religiøse aktører. Endelig var der deltagelse af personer, der har været udsat for religiøs forfølgelse, bl.a. yazidiske Nadia Murad, som efter i 2016 at have fået Sakharov-prisen for tankefrihed, der uddeles af Europa Parlamentet, i 2018 desuden modtog Nobels fredspris.

I forbindelse med ministermødet udsendte det amerikanske værtsskab »Potomac-erklæringen«, der afspejler den amerikanske regerings tilgang til indsatsen for religions- og trosfrihed samt en »handlingsplan« til inspiration for lande og aktører, der arbejder med fremme af religions- og trosfrihed. Både erklæringen og handlingsplanen holder sig inden for FN's menneskerettighedserklærings artikel 18 om religions- og trosfrihed. Der blev fra mødet også udsendt tre tematiske erklæringer om henholdsvis blasfemi- og apostasilovgivning, om misbrug af anti-terrorlovgivning til religiøs undertrykkelse og (efter dansk ønske) undertrykkelse af religions- og trosfriheden fra ikke-statslige aktører (særligt terrorgrupperinger).

Som et af få lande havde Danmark arrangeret et seminar i margin af ministermødet med deltagelse af henholdsvis regeringsrepræsentanter, NGO'er og religiøse ledere. Temaet for seminaret, der formelt blev afholdt som led i det Internationale Partnerskab om Religion og Bæredygtig Udvikling (PaRD), var samspelet mellem Kvinders Rettigheder og Religions- og trosfrihed.¹⁰ Det var velbesøgt og blev særdeles godt modtaget. Selve arrangementet blev afviklet i et nært samarbejde med American Institute for Peace.

Ud over den øgede internationale prioritering, som mødet var udtryk for, var det for Danmark også væsentligt, at der var international enighed om den brede menneskeretlige tilgang til religions- og trosfrihed med udgangspunkt i artikel 18 i ICCPR, som også den danske indsats har udgangspunkt i.

Også i 2019 ventes der afholdt et udenrigsministermøde i USA, med endnu bredere deltagelse af lande og NGO'er, hvor Danmark også aktivt vil medvirke.

Religions- og trosfrihed er også jævnligt genstand for drøftelser EU's menneskerettighedsarbejdsgruppe (COHOM). I 2013 vedtog EU's udenrigsministre et sæt retningslinjer for EU's og medlemsstaternes arbejde med fremme af religions- og trosfriheden. Der forventes i 2019 en drøftelse af arbejdet med disse retningslinjer. Danmark tog i foråret 2018 initiativ til en særlig drøftelse i EU-kredsen med deltagelse af også

⁹ Pt. deltager følgende lande i ICG FoRB: Argentina, Australien, Østrig, Bahamas, Belgien, Brasilien, Cameroun, Canada, Chile, Danmark, EU EEAS, EU Kommissionen, Finland, Frankrig, Tyskland, Vatikanet, Indonesien, Irland, Italien, Jordan, Libanon, Mexico, Mongoliet, Marokko, Holland, Nicaragua, Nigeria, Norge, Spanien, Sverige, Tunesien, UK, USA

¹⁰ PaRD = International Partnership on Religion and Sustainable Development. <http://www.partner-religion-development.org/>

EU-parlamentets interparlamentariske gruppe, der arbejder for fremme af religions- og trosfrihed. Fra dansk side har det været en prioritet at skabe rammen for en mere strategisk og handlingsorienteret EU-tilgang til religions- og trosfrihed, herunder gennem udvælgelse af fokuslande. Denne tilgang har fået opbakning af flere af medlemsstaterne og blev desuden substantielt understøttet af den rapport fra EU-parlamentets interparlamentariske gruppe vedr. religions- og trosfrihed, der i september 2018 netop foreslog en fokusering af EU's indsats i relevante tredjelande, hvor EU samtidig har særlig gennemslagskraft. EU's Udenrigstjeneste har for sin part været optaget af spørgsmålet om konsistens mellem landenes interne overholdelse af og eksterne tilgang til FoRB. Danmark vil sammen med andre aktører arbejde for, at arbejdet med religions- og trosfrihed bliver særligt prioriteret i den indkommende EU-Kommission og i EU's Fælles Udenrigstjeneste.

EU's særlige udsending for Religions- og trosfrihed, Jan Figel, har medvirket konstruktivt til fremme af dagsordenen for religions- og trosfrihed i landene uden for EU, hvilket har skabt et godt grundlag af bygge videre på.

2) *Tematisk fokus på samspelet mellem religions- og trosfrihed og ligestilling mellem kønnene samt mellem religions- og trosfrihed og »responsibility to protect« (R2P).*

Tema 1: Samspelet mellem religions- og trosfrihed og ligestilling mellem kønnene

Religions- og trosfrihed omtales ofte som den »glemte menneskerettighed«. Det skyldes bl.a. at religions- og trosfriheden bevidst og ubevidst er blevet rammesat som religionernes rettighed, snarere end det enkelte individs rettighed. Der har bl.a. været en tendens til blandt trossamfund at se religions- og trosfrihed som et »værn« mod kritik af bl.a. kvindeunderstrykkende narrativer og praksis. Det har omvendt medvirket til en skepsis i forhold til religions- og trosfrihed blandt aktører, der arbejder for kvinderettigheder og ligestilling.

Selvom der er kollektive aspekter af religions- og trosfriheden, fx muligheden for at praktisere den sammen med trofæller, er der først og fremmest tale om en individuel rettighed. Og den skepsis, der har været i ligestillingssammenhæng, har ingen reel basis, når man ser på indholdet af religions- og trosfrihed.

Tværtimod er der en betydningsfuld sammenhæng mellem fremme af religions- og trosfrihed og kvinders rettigheder, som er vigtig at få frem i lyset. Det er bemærkelsesværdigt, at langt størstedelen af de forbehold, som lande har taget i forbindelse med ratificering af FN's Kvindekonvention, er taget netop med henvisning til religion. Navnlig tages der forbehold, hvor landes lovgivning er Sharia-baseret. Tilsvarende fortolkes religioner i vid udstrækning af mænd og repræsenteres ved mænd. I den sammenhæng er den danske Folkekirke med sit flertal af kvindelige præster et internationalt særsyn.

Der er tale om komplekse problemstillinger, som ikke kun er religiøse, men også har økonomiske, kulturelle og politiske komponenter. Uden at drage entydige konklusioner om årsagssammenhængene, så har mange af de såkaldt »skadelige praksisser«, herunder pigeomskæring/FGM (Female Genital Mutilation), tvangsægteskaber, børneægteskaber, såkaldt æresrelateret vold mm., som oftest rammer piger og kvinder, undertiden hentet støtte i religiøse narrativer. I relation til religions- og trosfrihed er det derfor centralt at fastholde kvin-

ders ret til at praktisere deres religion i overensstemmelse med egne overbevisninger og valg.¹¹

På højniveauekonferencen den 10. januar 2018 i København drøftedes netop også behovet for at sætte særligt fokus på kvinders religions- og trosfrihed på baggrund af bl.a. af religiøst inspirerede skadelige praksisser.

Danmark har indledt dialog med FN's særlige rapportør for religions- og trosfrihed og FN's leder af indsatsen (task force) for udvikling og religion om i 2019 at lancere en FN-baseret dialog om udvikling af det normative arbejde om krydsfeltet mellem religions- og trosfrihed og SDG om ligestilling. Dette initiativ sker som led i Danmarks medlemskab af FN's Menneskerettighedsråd i 2019-22, hvor fremme af religions- og trosfrihed er én blandt danske hovedprioriteter.

Tema 2: Samspelet med beskyttelsesnormen Responsibility to Protect (R2P)/Atrocity Prevention:

Der er også en nær sammenhæng mellem religions- og trosfrihed og indsatserne til styrkelse og implementering af princippet om Responsibility to Protect (R2P). Princippet fastslår staters forpligtelse til at forebygge eller standse grove overgreb mod grupper i befolkningen. Grove overgreb er defineret som folke drab, etnisk udrensning, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden. Disse forbrydelser har ofte et religiøst element eller retter sig mod religiøse grupper. Det så man eksempelvis i overgrebene mod yazidierne i Irak.

Danmark har gennem en årrække arbejdet for at omsætte princippet til praksis blandt andet gennem oprettelse af et internationalt netværk af nationale Focal Points for R2P, anvendelse af princippet i konkrete landesituationer og gennem styrkelse af EUs kapacitet til at engagere sig i forebyggelse af disse forbrydelser.

I denne sammenhæng er det særligt relevant at nævne to danske prioriteter. Danmark støtter den handlingsplan, som er udviklet af FN's særlige kontor for forebyggelse af folke drab og R2P. Handlingsplanen skal bidrage til at styrke religiøse lederes rolle i forebyggelse af overgreb mod befolkninger ved eksempelvis at imødegå, at der opdignes til vold.

Danmark har sammen med EU også arbejdet for oprettelse af en ny FN-mekanisme til at indsamle, konsolidere, bevare og analysere bevismateriale fra de formodede internationale forbrydelser begået mod rohingyaer og andre grupper i Myanmar siden 2011. Mekanismen blev vedtaget i efteråret 2018 i FN's Menneskerettighedsråd i et samarbejde mellem EU og OIC. Det var et vigtigt signal om tværregionalt samarbejde om at muliggøre retsforfølgelse af de ansvarlige for de uhyrlige overgreb. Danmark vil arbejde for at sikre, at mekanismen etableres hurtigst muligt. Det også er håbet, at denne beslutning kan have en forebyggende effekt.

Danmark vil i 2019 fortsætte arbejdet med R2P, herunder i princippetets samspil med religions- og trosfriheden, som forebyggelse af grove overgreb blandt andet gennem indsatser som led i medlemskabet af Menneskerettighedsrådet. Det gælder bl.a. gennem øget fokus på Rådets forebyggelsesmandat og de særlige instrumenter, som Rådet kan etablere med

¹¹ Se fx UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief Interim Report fra 2013 (<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A.68.290.pdf>), samt fra 2010: »The Special Rapporteur strongly believes that the mandate needs to continue highlighting discriminatory practices that women have had to suffer over centuries and continue to do so, sometimes in the name of religion or within their religious community. It can no longer be taboo to demand that women's rights take priority over intolerant beliefs used to justify gender discrimination.« (see A/65/207, para. 69).

henblik på undersøgelse og eventuel retsforfølgning af overgreb.

3) Geografisk fokus på EU's nærområde, herunder Mellemøsten og Nordafrika

Det er naturligt for Danmark at have opmærksomheden rettet mod nærområdet, ikke mindst mod Mellemøsten og Nordafrika, hvor mange lande er udfordret af begrænsninger i religions- og trosfrihed, og som med ISIL også har dannet bagtæppe for nogle af de værste forfølgelser af religiøse minoriteter i de senere år. Religions- og trosfrihed er en væsentlig komponent i SDG 16 og en central faktor for opbygningen af stabile og fredelige samfund i regionen. Desuden søger mange kristne, der har deres oprindelse i regionen og i årtusinder har udgjort en integreret del af de mellemøstlige samfund, væk fra regionen på grund af konflikter, diskrimination og forfølgelse – men også af økonomiske årsager. Ved folketællingen i Irak i 1987 udgjorde kristne omkring 8 % af befolkningen. I 2018 blev andelen af kristne anslået til at være nede på 1 % af befolkningen. Tilsvarende er andelen af kristne i Syrien faldet fra anslået 20 % i starten af det 20. århundrede til 14 % ved folketællingen i 1943 og til anslået 10 % i 2013.¹² Mønsteret er generelt for det meste af Mellemøsten.

Sporet udgør en fleksibel mulighed for at fastholde fokus på religions- og trosfrihed i regionen gennem såvel deltagelse i konferencer og initiativer som gennem eksisterende danske bistandsaktiviteter. En række væsentlige internationale konferencer, der bl.a. har forsøgt at bygge bro mellem på den ene side mere traditionelle og religiøst baserede opfattelser af individers religiøse rettigheder og pligter og på den anden side religions- og trosfrihed som en grundlæggende menneskeret, har fundet sted i regionen.¹³

Dertil indgår der i det regionale spor (og til dels landespor) koordination med andre allerede eksisterende bistandsaktiviteter, med relevans for den særlige indsats for religions- og trosfrihed herunder Dansk Arabisk Partnerskabs Program (DAPP) med dets geografiske fokus på Mellemøsten og Nordafrika. Således deltog den særlige repræsentant for religions- og trosfrihed fx i en konference i oktober 2018 som led i en dialogrække organiseret af Danmission. I konferencen var der 46 deltagere fordelt på ni religiøse grupper: Protestanter, katolikker, maronitter, ortodokse, yezidi, sunni, shia, druser og alawitter. Jordan's Prins Hassan deltog aktivt i konferencen. Tilsvarende gælder også den dialog, enheden har med de af Udenrigsministeriets strategiske partnere, der arbejder med religiøse minoriteter og religions- og trosfrihed.

På den måde handler Udenrigsministeriets Særlige Enhed for Religions- og trosfrihed også om at sikre, at der i andre udenrigspolitiske og bistandspolitiske instrumenter kommer mere fokus på religions- og trosfrihed og religiøse minoriteter, herunder kristne. Det er en proces, som er igangsat, og som vil fortsætte de næste par år.

¹² The World Factbook, CIA samt »The impossible Partition of Syria« by Mustafa Khalifa. 2013 (<https://www.arab-reform.net/en/node/510>).

¹³ Fx Fez-procesen indledt 2015 og som i 2017 mundede ud i en handlingsplan vedr. religiøse lederes rolle i afværgelse af opfordring til vold, der kan føre til uhyrlighedsforbrydelser, og konferencen mellem Suni- og Shialærde i januar 2016, der med deltagelse af jødiske og kristne minoriteter i regionen mundede ud i Marrakesh-erklæringen, som forsvare religiøse minoriteters rettigheder i muslimske samfund. Dertil kommer Beirut-deklarationen om »Faith for Rights« og Rabat handlingsplanen til forbud mod fortale for national, racemæssig eller religiøst baseret had, der udgør opildnelse til diskrimination, fjendskab eller vold.

4) *Projekter og aktiviteter til fremme af religions- og trosfriheden.* Regeringen har på finansloven for 2019 afsat 5 mio. kr. til aktiviteter og projekter til fremme af religions- og trosfrihed. Processen med at identificere partnere, der kan gennemføre projekter i de fire fokuslande, Egypten, Indonesien, Iran og Libanon, er under forberedelse. De danske ambassader og den nye FoRB-enhed har i 2018 indledt dialog med de nævnte fokuslandes regeringer om regeringens nye prioritering af religions- og trosfrihed samt forventede arbejde med konkrete projekter. Uden de pågældende regeringers accept af et sådant samarbejde, vil det ikke være muligt at gennemføre aktiviteter. Der er fortsat behov for videre dialog, før projekter kan materialiseres. Da der er tale om meget følsomme spørgsmål, er der tale om en vanskelig tidskrævende dialog.

Dertil kommer den løbende dialog, som de danske ambassader har gennemført med en række religiøse institutioner i landene, herunder i regi af DAPP, og som led i det almindelige arbejde og regeringens opprioritering af arbejdet med religions- og trosfrihed.

Herudover kan der ansøges om FoRB-relaterede projekter organiseret af civilsamfundet igennem puljeordningen administreret af Dansk Missionsråds Udviklingsafdeling (DMRU). Finanslovsbevillingen til DMRU-puljen, som er målrettet organisationens medlemsorganisationer, blev fra 2017 til 2018 øget fra 12 til 20 mio. kroner samtidigt med at der i finanslovens anmærkningstekst blev tilføjet en eksplicit reference til religions- og trosfrihed. Endelig blev der på baggrund af en

stor interesse blandt DMRUs medlemsorganisationer ydet en ekstraordinær bevilling på 6 mio. kr. i efteråret 2018 mhp. at støtte projektansøgninger vedr. bl.a. religions- og trosfrihed. Civilsamfundsorganisationer, der ikke er medlem af DMRU, har mulighed for at søge CISUs civilsamfundspulje om støtte til udviklingsaktiviteter. Puljen dækker bredt i forhold til temaer og dækker alle FNs Verdensmål.

5) *Individuelle sager.*

Ét af de fem hovedspor i den danske indsats i forhold til religions- og trosfrihed omhandler dansk engagement i sager om enkeltpersoner, som er religiøst forfulgte, herunder i blasfemisager eller i sager, hvor den pågældende forfølges på grund af frafald (apostasi). Der er foreløbigt udvalgt to sager, og samlet vil der løbende være fokus på 2-3 udvalgte sager, som vil blive forsøgt fremmet gennem først og fremmest bilaterale kanaler i form af »stille diplomati«. Håndtering af disse sager er i sagens natur personfølsomme og tillige ofte udenrigspolitisk følsomme. Udgangspunktet vil derfor være, at der ikke vil være offentlighed om disse sager.

Hermed slutter redegørelsen.
