

**REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN
GODSDIENST OF OVERTUIGING**

NO 21

Voorwoord

Op 13 februari 2001 is de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) door de minister van Buitenlandse Zaken gevraagd te adviseren over de volgende vragen:

- Wat voor soort problemen ondervinden gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging als gevolg van wetgeving die vergaande beperkingen op registratie en herregistratie legt?
- Welke rechten en vrijheden komen toe aan vooralsnog niet-geregistreerde gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging op grond van normen op het gebied van de internationale mensenrechten?
- Aan welke normen op het gebied van de internationale mensenrechten ontleende minimumeisen moet wetgeving inzake registratie of herregistratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging voldoen, daarbij in acht nemend de legitieme beperkingen op de vrijheid van godsdienst of overtuiging?

In zijn brief benadrukte de minister dat de vrijheid van godsdienst of overtuiging een fundamenteel en intrinsiek onderdeel van het Nederlands mensenrechtenbeleid is. Beperkingen op de vrijheid van godsdienst of overtuiging mogen slechts worden opgelegd onder strenge voorwaarden. Daarnaast gaf hij aan dat sinds de val van de communistische regimes in Midden- en Oost Europa in 1989, zich daar een groot aantal kleine gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging heeft gevestigd, waarvan sommige worden gezien als een bedreiging voor de regering of traditionele gevestigde kerken. Dit heeft ertoe geleid dat in sommige landen restrictieve eisen zijn gesteld aan gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging. Deze vloeien soms voort uit een discriminerende houding door de overheid, bijvoorbeeld in Azerbeidjan, Macedonië, Oezbekistan, de Russische Federatie en Turkmenistan. Nederland en de Europese Unie hebben kritiek geleverd op dergelijke nieuwe restrictieve wetgeving binnen de context van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Daarnaast is kritiek gekomen van kleine godsdienstgemeenschappen op de restrictieve opstelling van sommige Westerse staten en de maatregelen die zij als gevolg daarvan hebben genomen. De minister wees in het bijzonder op de verplichting van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging zich te registreren. Ieder vereiste dat gerelateerd is aan registratie of herregistratie, moet ondubbelzinnig, transparant en niet-discriminerend zijn, en voldoen aan normen van internationale mensenrechten (zie bijlage I voor de adviesaanvraag).

Met het oog op de beperkte tijd die beschikbaar was ter voorbereiding van dit advies, besloot de AIV het advies te beperken tot de onderwerpen die direct relevant zijn voor het probleem van registratie of herregistratie. Dit betekent dat andere interessante en belangrijke aspecten gerelateerd aan de vrijheid van godsdienst of overtuiging niet zijn behandeld.

Dit advies is voorbereid door een subcommissie van de Commissie Mensenrechten (CMR) van de AIV. Deze Commissie bestaat uit de volgende personen: prof. dr. P.R. Baehr*, mw. prof. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn (vice-voorzitter), prof. mr. Th.C. van Boven, mw. dr. M.C. Castermans-Holleman, mw. prof. mr. C.P.M. Cleiren, prof. dr. P.B. Cliteur, drs. T. Ety, prof. mr. C. Flinterman* (voorzitter), prof. dr. W.J.M. van Genugten*, mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You, mw. mr. C. Hak,

mw. mr. M. Koers-van der Linden, mr. F. Kuitenbrouwer, mw. A.L.E.C. van der Stoel*, mr. J.G. van der Tas en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart. De leden van wie de naam is gemarkeerd met een asterisk (*) hebben actief deelgenomen aan de sub-commissie die het conceptadvies heeft voorbereid.

Prof. dr. B. de Gaay Fortman van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS) heeft bovendien bijgedragen aan de voorbereiding van het advies. Prof. mr. Th.C. van Boven (CMR) en prof. mr. J.W. de Zwaan van de Commissie Europese Integratie (CEI) hebben overwegend als corresponderend lid deelgenomen.

De werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van het advies zijn in het bijzonder ondersteund door de (ambtelijk) adviseurs drs. H.J. Hazewinkel (DMV) en mw. dr. B.G. Tahzib-Lie (DMV/MR). Onder uitdrukkelijke dankzegging wil de AIV wijzen op de steun van de externe specialisten mw. dr. S.C. van Bijsterveld en dr. C.D. de Jong bij het opstellen van dit advies.

Het secretariaat werd gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) met assistentie van de heren M.M.T. Keyte en A.R. Walrecht (stagiairs).

De AIV heeft dit advies op 1 juni 2001 (in het Engels) vastgesteld.

I Inleiding

Door de geschiedenis heen zijn gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging verplicht geweest zich te laten registreren. De problemen die uit registratie voortvloeien, zijn door de jaren heen in wezen onveranderd gebleven. Het vereiste van registratie van zulke gemeenschappen moet in het licht van de vrijheid van godsdienst of overtuiging als een individueel recht worden gezien, en meer in het bijzonder in het licht van de collectieve en gemeenschappelijke dimensies van deze vrijheid. Het raakt de intrinsieke betekenis van deze vrijheid en de organisatie van de relaties tussen staat en godsdienst op nationaal niveau.

Registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging en de betekenis hiervan in het licht van de vrijheid van godsdienst of overtuiging moeten ook in de context van de functie van registratie binnen een rechtssysteem worden gezien; het betekent dat de vereisten voor registratie moeten worden beoordeeld in het kader van de juridische gevolgen ervan.

Het is niet registratie op zich, maar juist de aard van de rechtsgevolgen die registratie veelal tot een probleem maken. Deze gevolgen verschillen van land tot land. In sommige landen is registratie een vereiste om te worden getolereerd of geaccepteerd als een 'godsdienst' of 'overtuiging', terwijl ze in andere landen functioneert als een voorwaarde voor het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid. Er kunnen ook andere rechtsgevolgen aan verbonden zijn, bijvoorbeeld in de fiscale sfeer. Staten verschillen aanzienlijk in de manier waarop ze zich verhouden tot deze gemeenschappen; de plaats van godsdienst of overtuiging binnen het recht verschilt even zeer. Waar in het juridische kader voor gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging uitdrukkelijk een plaats is ingeruimd, kunnen criteria worden ingevoerd of zelfs noodzakelijk zijn. Verschillende juridische technieken zijn beschikbaar, waar registratie er één van is. Wetgeving verschilt aanzienlijk van land tot land.

Afhankelijk van de precieze criteria voor en de gevolgen verbonden aan registratie, kan de weigering een gemeenschap te registreren ofwel een betrekkelijk neutrale bestuurlijke handeling zijn of vergaande negatieve gevolgen hebben.

Een beoordeling van de vereisten voor registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging in het licht van het internationale recht moet rekening houden met deze elementen. Met andere woorden, de beoordeling van registratie moet altijd in verband worden gebracht met de juridische gevolgen die eraan zijn verbonden.

Registratie of herregistratie vindt soms plaats in situaties van vergaande sociale verandering. Onder dergelijke omstandigheden kan een weigering om gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging te registreren gemakkelijk tot conflicten leiden. Registratie kan daarom soms door de overheid worden gebruikt als instrument ter handhaving van orde en rust binnen een samenleving. Onder dergelijke omstandigheden kan registratie echter een tegengesteld effect hebben en juist gevoelens van onrust veroorzaken. In zulke situaties vragen zowel de positieve als de negatieve aspecten van registratie om extra aandacht, aangezien registratie verdraagzaamheid tussen groepen zowel kan bevorderen als bemoeilijken.

Dit advies is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een kort overzicht gegeven van garanties van internationale mensenrechten die betrekking hebben op de vrijheid van godsdienst of overtuiging (Hoofdstuk II). Dit geeft enig inzicht in de basisgaranties waar niet-geregistreerde gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging recht op hebben. Daarnaast vormt het een uitgangspunt voor verdere analyse van de vereisten waaraan registratie moet voldoen volgens internationale mensenrechten (Hoofdstuk III). Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van de AIV (Hoofdstuk IV).

II Internationaal recht en vrijheid van godsdienst of overtuiging

Reikwijdte

In de internationale literatuur wordt doorgaans een brede interpretatie gegeven aan de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Deze uitdrukking wordt gebruikt als grondslag voor theïstische, non-theïstische en atheïstische zienswijzen evenals de vrijheid deze overtuigingen niet aan te hangen.¹ Dit advies hanteert deze ruime en veel omvattende interpretatie.

De vrijheid van godsdienst of overtuiging wordt uitdrukkelijk gegarandeerd als mensenrecht in vele internationale instrumenten tot bescherming van mensenrechten, zoals de Universele Verklaring van de rechten van de mens (artikel 18), het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 18), het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 9), de Amerikaanse Conventie van de rechten van de mens (artikel 12), het Afrikaanse Handvest voor de rechten van mensen en volken (artikel 8) en het EU Handvest voor grondrechten (artikel 10, zie bijlage 2).

De genoemde instrumenten bevatten algemene artikelen op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, maar er staan meer specifieke bepalingen in de verschillende instrumenten van de OVSE en de Verklaring inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging van de Verenigde Naties (zie hieronder).²

Voor een goed begrip van de term vrijheid van godsdienst of overtuiging moet deze in nauwe samenhang met een aantal andere rechten worden gelezen, zoals het recht op onderwijs, rechten van minderheden, het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op vereniging en vergadering en het recht op non-discriminatie. Binnen het kader van dit advies richt de AIV zich specifiek op de garantie van vrijheid van godsdienst of overtuiging.

Dimensies

Algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen het *forum internum* en het *forum externum*. Het eerste doelt op een persoonlijke, innerlijke sfeer van iemands godsdienst of overtuiging en kan worden gezien als het recht een godsdienst of overtuiging aan te hangen of van godsdienst of overtuiging te veranderen. Het tweede heeft betrekking op

1 'De termen godsdienst en overtuiging dienen breed te worden opgezet. ... Het Comité is daarom bezorgd over iedere neiging enige godsdienst of overtuiging op enige grond te discrimineren, daarbij inbegrepen het feit dat het onlangs opgerichte gemeenschappen zijn, of religieuze minderheden vertegenwoordigen die het slachtoffer kunnen zijn van een dominante religieuze gemeenschap.' VN Mensenrechten Comité, *Algemeen Commentaar* No. 22, par. 2, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), herdrukt in *Human Rights Law Journal* 233 (1994). Zie ook: Bahia Tahzib-Lie, *Freedom of Religion or Belief, Ensuring Effective International Legal Protection*, Martinus Nijhoff Uitgevers, Den Haag/Boston/Londen (1996), pp. 2 en 3.

2 Zie ook: Bahia Tahzib-Lie, 'The European Definition of Freedom of Religion or Belief', *Helsinki Monitor*, vol. 9, no. 3 (1998), pp. 17-24.

het in het openbaar manifesteren van herkenbare uitingen van een godsdienst of overtuiging. Het algemeen geaccepteerde uitgangspunt is dat het forum internum op geen enkele wijze mag worden beperkt. In dit advies richt de AIV zich voornamelijk op het forum externum. Meer specifiek richt hij zich op de belijdenis van een godsdienst of overtuiging in een sociale context.

Artikel 6 van de Verklaring inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging van de Verenigde Naties verklaart dat de vrijheid uitdrukking te geven aan een godsdienst of overtuiging (het forum externum) de volgende vrijheden omvat:

- Het houden van en het beleggen van erediensten en bijeenkomsten in het kader van een godsdienst of overtuiging en ruimten daarvoor te creëren en te onderhouden;
- passende charitatieve of humanitaire instellingen op te richten en te onderhouden;
- de voor de rituelen of gebruiken van een godsdienst of een overtuiging vereiste gebruiksvoorwerpen en materiaal in voldoende mate te vervaardigen, te verwerven en te gebruiken;
- over deze onderwerpen te schrijven, ze uit te geven en te verspreiden;
- een godsdienst of een overtuiging in daarvoor geschikte ruimten te onderwijzen;
- vrijwillige financiële en andere bijdragen te vragen en te ontvangen van particulieren en instellingen;
- overeenkomstig de behoeften en de normen van iedere godsdienst of overtuiging geschikte leiders op te leiden, te benoemen, te kiezen of bij opvolging aan te wijzen;
- rustdagen te houden en feesten en plechtigheden te vieren overeenkomstig de gewoonten of voorschriften van de godsdienst of overtuiging;
- op nationaal en internationaal niveau met personen en met gemeenschappen contacten te leggen en te onderhouden op het gebied van godsdienst of overtuiging.³

Deze opsomming geeft aan dat, hoewel vrijheid van godsdienst of overtuiging algemeen wordt omschreven als een individueel recht, er ook sprake is van belangrijke collectieve dimensies. Dit volgt ook uit de algemene formulering van de vrijheid uiting te geven aan godsdienst of overtuiging, alleen of in samenhang met anderen.

Beperkingen

Onder de verplichtingen van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 4, lid 2), de Amerikaanse Conventie van de rechten van de mens (artikel 27, lid 2) en het (vierde) Geneefse Verdrag gericht op de bescherming van de burgerbevolking in tijd van oorlog (artikel 27) mag niet worden afgeweken van het recht op vrijheid van gedachte, geweten en overtuiging. Deze bepalingen gelden zelfs in tijd van oorlog of noodtoestand waar het voortbestaan van de staat op het spel staat. Hoewel de vrijheid van godsdienst of overtuiging niet expliciet wordt genoemd bij de rechten van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (artikel 15, lid 2) waaraan niet gederogeerd mag worden, is de heersende rechtsopvatting dat afwijking van het recht op vrijheid van gedachte,

³ *Verklaring inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging*, artikel 6, Algemene Vergadering van de VN, resolutie 36/55 van 25 november 1981. Zie bijvoorbeeld ook beginsel 16 van het Weense slotdocument van de Vertegenwoordigers van Deelnemende Staten van de CVSE, 4 november 1986 tot 17 januari 1989. Zie verder het VN Mensenrechten Comité, *Algemeen Commentaar* No. 22, par. 4.

geweten, godsdienst of overtuiging geen geldige rechtsbasis kan hebben.⁴

Dit niet-derogerende karakter sluit het stellen van beperkingen aan de uitoefening van het recht van godsdienst of overtuiging niet uit. Beperkingen mogen echter slechts worden opgelegd aan uitingen van het recht op godsdienst of overtuiging (*forum externum*). De vrijheid een godsdienst of overtuiging te belijden of van godsdienst of overtuiging te veranderen (*forum internum*) mag aan geen enkele beperking worden onderworpen.⁵

Hoewel de vrijheid uiting te geven aan het recht op godsdienst of overtuiging (*forum externum*) geen absoluut recht is, moeten beperkingen voldoen aan een aantal specifieke criteria die zijn neergelegd in de belangrijkste internationale verdragen. Het gaat om de volgende beperkingen:

- ‘Voorgeschreven door de wet en noodzakelijk (zijn) ter bescherming van de openbare veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.’ (Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 18, lid 3);
- ‘bij de wet (zijn) voorzien en (...) noodzakelijk (zijn) in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, openbare gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.’ (Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 9, lid 2). De jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft later ook het element ‘dringende sociale noodzaak’ toegevoegd;
- ‘voorgeschreven door de wet die noodzakelijk zijn ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de rechten of fundamentele vrijheden van anderen.’ (Amerikaanse Conventie van de rechten van de mens, artikel 12, lid 3);
- ‘voorgeschreven bij wet en (...) in overeenstemming met internationale standaarden.’ (OVSE Document van de Conferentie in Kopenhagen over de Menselijke Dimensie, 1990).

In deze bepalingen kunnen drie wederkerende elementen worden onderscheiden. Beperkingen moeten:

4 Francis G. Jacobs en Robin C.A. White, *The European Convention on Human Rights*, tweede editie, 1996, Oxford: Clarendon Press; Pieter van Dijk en Fried van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Den Haag/Londen/Boston: Kluwer Law International, derde druk, 1998, p. 578. Voor een uitgebreide discussie over ontsnappingsclausules, zie 'Syracusa Principles on Limitations and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights', *Human Rights Quarterly*, vol. 7 (1985), pp. 1-14, 23-34 en 89-131.

5 Dit houdt het recht in om een godsdienst of overtuiging te *veranderen*, als bedoeld in artikel 18 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 12, lid 1 van de Amerikaanse Conventie van de rechten van de mens, het Document van Kopenhagen over de menselijke dimensie van de OVSE van 1990, en het Handvest van de Fundamentele Rechten van de Europese Unie. De implementatie van dit recht, dat reeds meermalen is bevestigd, is vaak problematisch. Zie ook de resoluties van de VN Commissie voor de rechten van de mens inzake religieuze intolerantie van 1999, 2000 en 2001, waarin de vrijheid om te *veranderen* uitdrukkelijk is bevestigd.

- Wettelijk voorgeschreven, herkenbaar en voorzienbaar zijn;⁶
- specifieke doelen dienen;
- noodzakelijk zijn om deze doelen te beschermen.

In een algemeen gewaardeerd rapport wijst Arcot Krishnaswami op uitingen die zo duidelijk in strijd zijn met de moraal, de openbare orde of het algemeen belang dat de overheid altijd gerechtigd is een dergelijke uiting geheel te verbieden. Hierbij kan gedacht worden aan mensenoffers, verminking van anderen of zichzelf, slavernij of prostitutie - uitgevoerd in dienst van of ter bevordering van een godsdienst of overtuiging.⁷ Anderzijds is het duidelijk dat dergelijke beperkingen ook tot misbruik kunnen leiden.

De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) benadrukt deze elementen. In deze rechtspraak is het criterium 'wettelijk voorgeschreven' verder geïnterpreteerd en gespecificeerd in termen van transparantie en voorspelbaarheid. Het criterium 'noodzakelijk in een samenleving' sluit aan bij de eis van proportionaliteit.

Het VN Mensenrechten Comité heeft opgemerkt dat beperkingen niet zijn toegestaan op gronden die niet zijn opgenomen in het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), 'zelfs al zouden ze zijn toegestaan als beperkingen op andere rechten die beschermd zijn in het Verdrag, zoals de nationale veiligheid.' Beperkingen mogen slechts worden toegepast omwille van voorgeschreven doeleinden en proportioneel en direct gerelateerd zijn aan een specifieke noodzaak of doel. Beperkingen mogen niet op discriminerende gronden worden opgelegd of op dergelijke wijze worden toegepast.⁸

Binnen de context van de OVSE zijn de genoemde criteria voor beperkingen ook juridisch bindend, aangezien alle deelnemende staten partij zijn bij het EVRM en/of het IVBPR. Daarnaast bepalen OVSE-instrumenten dat iedere beperking conform de regels van internationaal recht moet worden opgelegd. Om deze redenen moeten rechtsmiddelen op zowel nationaal als internationaal niveau beschikbaar zijn voor gemeenschappen die gebaseerd zijn op een godsdienst of overtuiging, zodat beperkingen op deze vrijheden kunnen worden getoetst door onafhankelijke nationale of internationale gerechtelijke instanties of instanties zoals het VN Mensenrechten Comité voor de rechten van de mens en het EHRM.

Positieve verplichtingen

Internationale normen op het gebied van de mensenrechten ten aanzien van de vrijheid van godsdienst of overtuiging garanderen non-interventie door de overheid. Ook gaan deze normen impliciet - en soms expliciet - uit van een actief optreden door de overheid.

6 De AIV interpreteert hier de term 'wettelijk' als 'neergelegd in nationale wetgeving'.

7 Arcot Krishnaswami, *Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices*, VN-document E/CN.4/Sub.2/200 (1960), p. 25.

8 Zie VN document ICCPR/C21/Rev.1/Add.4 (1993), Algemeen Commentaar op artikel 19 van het IVBPR (1993), M.Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl am Rhein: N.P. Engel Verlag, p. 317 en P. van Dijk en F. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Den Haag, Kluwer Law International (1998, derde druk), p. 555 en de daarin geciteerde tekst.

De noodzaak voor een positieve houding ten opzichte van vrijheid van godsdienst of overtuiging komt voor in diverse artikelen van de Verklaring inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging van de Verenigde Naties. In het Weense OVSE-document wordt positieve actie uitdrukkelijk aangemoedigd:

‘Om de vrijheid van het individu tot een godsdienst of overtuiging toe te treden of te belijden te garanderen moeten de deelnemende staten *inter alia*:

16a. effectieve maatregelen nemen om discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging tegen individuen of gemeenschappen te voorkomen en uit te bannen, door het erkennen, uitvoeren en doen genieten van mensenrechten en fundamentele vrijheden op alle terreinen van het burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele leven en de effectieve gelijkheid tussen gelovigen en niet-gelovigen te garanderen; ...

16c. verzoeken inwilligen van geloofsgemeenschappen die hun godsdienst belijden of bereid zijn deze te belijden binnen de regels van de grondwet van hun landen, tot erkenning van de status die hun door hun land wordt toegekend;...

16e. overleg aangaan met godsdiensten, instellingen en organisaties, met het oog op een beter begrip van de voorwaarden voor de vrijheid van godsdienst; ...

Zij zullen in hun wetten, regelgeving en in toepassing de volledige en effectieve uitoefening van de vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst of overtuiging garanderen’.⁹

Binnen de context van dit advies zijn de elementen geformuleerd in paragraaf 16c van bijzonder groot belang. Daarnaast moet worden opgemerkt dat in de artikelen 18 en 19 van het Weense document in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan minderheden en aan de actieve rol die staten hebben om hun rechten te waarborgen.¹⁰

De toenmalige Europese Commissie voor de Rechten van de Mens en het VN Mensenrechten Comité hebben positieve verplichtingen erkend voor staten om de vrijheid van godsdienst of overtuiging te waarborgen. De daadwerkelijke uitoefening van een godsdienst of overtuiging dient wettelijk te worden beschermd. In de wetgeving behoort een staat derhalve bepalingen op te nemen die rekening houden met godsdienst of overtuiging. Dergelijke bepalingen mogen zowel algemeen als specifiek worden geformuleerd. In zoverre verschillende godsdiensten of overtuigingen uiteenlopende eisen stellen aan hun volgelingen, mogen dergelijke regelingen verschillen qua effect in het kader van afzonderlijke godsdiensten en overtuigingen (bijvoorbeeld wetgeving inzake geregistreerde kerkgebouwen of rituele slachtingen).

9 Slotdocument van Wenen van de vertegenwoordigers van deelnemende staten van de OVSE, gehouden op grond van de regels van de slotakte gerelateerd aan het vervolg van de conferentie, 19 januari 1989, 28 *ILM* 527 (1989). Zie ook: Jeremy T. Gunn, 'The Organisations for Security and Cooperation in Europe and the Rights of Religion and Belief', in: Peter Danchin (red.), *The Protection of Religious Minorities in Europe - Human Rights Law, Theory & Practice*, Columbia University Press, New York, 2001 (nog niet gepubliceerd).

10 Ibid.

Naast deze positieve verplichting voor staten om uitingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging mogelijk te maken, bestaat er nog een belangrijke dimensie van de verantwoordelijkheid van staten, namelijk de bevordering van verdraagzaamheid in zaken die gerelateerd zijn aan godsdienst of overtuiging. Dit volgt uit de algemene verantwoordelijkheid van de staat op grond van internationale mensenrechten om alle burgers de mogelijkheid te bieden een eigen godsdienst of overtuiging aan te hangen, maar daarnaast ook te beschermen tegen de dwang om een godsdienst of overtuiging aan te hangen of te bekeken. In een sfeer van verdraagzaamheid kunnen deze rechten volledig worden verwezenlijkt. Bepaalde aanhangers van een overtuiging kunnen zich in de vrijheid van godsdienst of overtuiging van anderen mengen. Een duidelijk voorbeeld van het tegendeel in de jurisprudentie van het EHRM is het Griekse beleid om de Grieks-orthodoxe Kerk te bevoordelen door te discrimineren tegen andere geloven of overtuigingen, daarbij inbegrepen moslims, rooms-katholieken en Jehova's getuigen.¹¹ Als onverdraagzaamheid ten opzichte van medeburgers een bepaald niveau bereikt waarbij de uitoefening van een godsdienst of overtuiging wordt gehinderd, kan het uitblijven van optreden door de staat een verdragsschending betekenen. De overheid heeft een positieve verplichting de vrijheid van godsdienst of overtuiging zo breed mogelijk te verzekeren. In de woorden van Krishnaswami:

'Ze hebben de verantwoordelijkheid om met alle mogelijke middelen, zoals onderwijs en steun aan groepen die bereid zijn te helpen bij het tegengaan van vooroordelen en discriminatie, de bijl te leggen aan de wortels van onverdraagzaamheid en vooroordelen.'¹²

Discriminatie en onverdraagzaamheid gebaseerd op godsdienst of overtuiging is onder alle omstandigheden verboden.¹³ Het betekent 'een belediging van de menselijke waardigheid en een ontkenning van de beginselen van het VN-Handvest, en moet worden verworpen als een inbreuk op de rechten van de mens en zijn fundamentele vrijheden als neergelegd in de Universele Verklaring van de rechten van de mens, en verkondigd in de internationale verdragen voor de rechten van de mens en als een obstakel voor de vriendschappelijke en vreedzame betrekkingen tussen staten.'¹⁴

Nalaten door de staat moet daarom worden aangevuld met actief optreden. Om de vrije uitoefening van godsdienst of overtuiging voor iedereen te verzekeren, moeten staten effectieve maatregelen nemen om discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging te voorkomen en te elimineren in de erkenning, uitoefening en het genot van rechten van de mens en fundamentele rechten op alle terreinen van het burgerlijke, economische, politieke en culturele leven.¹⁵

11 Ibid., voetnoot 8.

12 Krishnaswami, voetnoot 7, p. 20.

13 'De uitdrukking 'onverdraagzaamheid en discriminatie gebaseerd op godsdienst of overtuiging' betekent ieder onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur gebaseerd op godsdienst of overtuiging en met als doel of gevolg de nietigverklaring of aantasting van de erkenning, het genot of de uitoefening van mensenrechten en fundamentele vrijheden op een gelijkwaardige basis.', *Verklaring inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Intolerantie en Racisme gebaseerd op Godsdienst of Overtuiging* (1981), artikel 2.

14 Ibid., artikel 3.

15 Ibid., artikel 4.

Formele relaties tussen de staat en een bepaalde godsdienst of overtuiging

Internationale mensenrechten laten zich niet uit over formele relaties tussen een specifieke godsdienst of overtuiging en de staat. Het bestaan van stelsels die godsdiensten officieel erkennen of van stelsels met gevestigde kerken, impliceert geen inbreuk op het internationale recht, op voorwaarde dat de staat niet discrimineert tegen andere godsdiensten of overtuigingen. In de OVSE-regio en op mondiaal niveau bestaat een grote variëteit aan organisatievormen. Deze omvatten de volgende categorieën: staatskerken, stelsels gebaseerd op een concordaat¹⁶ of stelsels gebaseerd op samenwerking tussen gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging en de staat, alsmede stelsels die gebaseerd zijn op de scheiding tussen godsdienst of overtuiging en de staat. Hoewel deze indeling geen volledig beeld geeft van deze relaties, geeft deze wel een indicatie van de belangrijkste elementen ervan. In de praktijk bestaat een uitgebreide reeks juridische relaties tussen dergelijke gemeenschappen en de staat, aangezien het gaat om dynamische verhoudingen, gebaseerd op de sociale, historische en staatsrechtelijke omstandigheden van staten en gemeenschappen.¹⁷

Internationale normen op het gebied van de vrijheid van godsdienst of overtuiging vooronderstellen de aanwezigheid van nationale structuren inzake religie en recht. Ze geven geen voorkeur aan een bepaalde structuur. Toch vervullen deze normen een essentiële functie ten aanzien van hetgeen in het nationale recht veelal wordt aangeduid als de verhouding tussen kerk en staat. Het internationale recht stelt minimumwaarborgen in het kader van die stelsels, in het bijzonder in de zin dat het beginsel van non-discriminatie tussen verschillende godsdiensten of overtuigingen wordt benadrukt.

Het algemeen commentaar van het VN Mensenrechten Comité op artikel 18 (1993) gaat uit van een grote variatie aan verhoudingen tussen kerk en staat. Wel worden minimumeisen gesteld aan de manier waarop ze functioneren:

Het feit dat een geloof is *erkend als een staatsgodsdienst, is gevestigd als officieel of traditioneel*, of dat zijn aanhangers het grootste deel van de nationale bevolking uitmaken mag niet resulteren in enige inbreuk op het genot van enig recht van het Verdrag, daarbij inbegrepen artikelen 18 en 27 (die de vrijheid van godsdienst en de bescherming van minderheden garanderen), noch in discriminatie tegen volgelingen van andere geloven of niet-gelovigen. In het bijzonder bepaalde discriminerende maatregelen tegen laatstgenoemden ... druisen in tegen het verbod op discriminatie gebaseerd op godsdienst of overtuiging en de garantie van gelijke bescherming onder artikel 26. ... Het Comité wenst geïnformeerd te worden over *maatregelen die genomen worden door lidstaten om de uitoefening van de vrijheid van godsdienst of overtuiging tegen inbreuken te beschermen*, en hun belijders tegen discriminatie te behoeden. Ook informatie over het respect voor de rechten van religieuze minderheden onder artikel 27 is noodzakelijk voor het Comité om te toetsen in hoeverre de vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst of overtuiging door verdragsstaten wordt geïmplementeerd. Deze staten moeten in hun rapporten informatie opnemen die gerelateerd is aan de praktijken die door de nationale wetgeving en jurisprudentie als strafbaar of godslasterlijk wordt aangemerkt.¹⁸

16 Bijvoorbeeld met de Heilige Stoel.

17 Voor een meer gedetailleerde weergave: Cole Durham, *Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities*, OSCE/ODHIR Background Paper, september 1999.

18 VN Mensenrechten Comité, *Algemeen Commentaar*, No. 22, par. 9; cursivering toegevoegd.

Hieruit blijkt duidelijk dat de praktijk van enige godsdienst, in het bijzonder in de gevallen waarbij gevestigde kerken of godsdiensten door een meerderheid van de nationale bevolking worden aangehangen, wordt beschermd door het Verdrag. De bescherming van een godsdienst of overtuiging die door een minderheid wordt aangehangen, wordt benadrukt door het VN Mensenrechten Comité:

Indien een geloofsbeeld wordt behandeld als officiële ideologie in grondwetten, statuten, uitingen door regerende partijen etc., of in de praktijk, mag dit niet leiden tot enige *inbreuken* op de vrijheden onder artikel 18 of andere rechten erkend door het Verdrag, noch discrimineren tegen personen die de officiële ideologie verwerpen of bestrijden.¹⁹

In de discussies van het Comité met de vertegenwoordigers van verdragsstaten is het onderwerp van de plaats van staatskerken en niet-staatskerken vanuit dit perspectief behandeld. De vereisten om een geloof te registreren werden eveneens behandeld in het licht van de functie ervan en de criteria die ervoor gelden en van de juridische gevolgen voor niet-geregistreerde gemeenschappen.

Voorlopige conclusies

De volgende voorlopige conclusies kunnen uit het voorgaande worden getrokken:

- Het internationale recht laat zich niet uit over specifieke formele relaties tussen staten en godsdiensten of overtuigingen. Hieruit kan worden afgeleid dat de registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging noch wordt aangemoedigd noch wordt uitgesloten.
- Internationale garanties van vrijheid van godsdienst of overtuiging zijn alomvattend voor zover zij op 'eenieder' betrekking hebben. Het genot van het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging heeft zijn grondslag in het internationale recht.
- De eis aan gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging om zich te laten registreren, kan een ontoelaatbare beperking op de vrijheid van godsdienst of overtuiging betekenen indien een dergelijk vereiste niet aan de precieze criteria voor beperkingen voldoet als verwoord in de nationale mensenrechteninstrumenten.
- Indien registratie is vereist, moet deze een minimaal karakter hebben en voorgescreven zijn en worden geïmplementeerd op een transparante, duidelijke en non-discriminatoire wijze.

19 VN Mensenrechten Comité, *Algemeen Commentaar*, No. 22, par. 10; cursivering toegevoegd.

III Registratie in context

In het voorgaande deel is een algemeen kader gegeven, gebaseerd op internationale mensenrechtennormen. In dit deel worden de voorlopige conclusies uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met nationale praktijken inzake registratie.

De eerste vraag die moet worden beantwoord, betreft de gronden om gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging te registreren. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen 'registratie van een vereniging' en 'registratie als godsdienst of overtuiging'.

Registratie van een 'vereniging'

Dit type registratie lijkt niet problematisch: het impliceert dat in de meeste staten het bezit van rechtspersoonlijkheid noodzakelijk is om als gemeenschap rechten uit te oefenen. In dit opzicht lijkt geen fundamenteel verschil te bestaan tussen registratie van een vereniging die gebaseerd is op een godsdienst of overtuiging en registratie van andere soorten verenigingen.

Registratie van een geloofsgemeenschap als een vereniging moet plaatsvinden binnen de regels van de rechtsstaat: registratiestelsels moeten transparant en ondubbelzinnig zijn, dat wil zeggen gebaseerd zijn op duidelijk herkenbare criteria en neergelegd in de wet, en dus voldoen aan normen van het internationale recht. Ze moeten non-discriminatoir van aard zijn: een godsdienst of overtuiging mag noch direct noch indirect worden gediscrimineerd. Besluitvorming in de context van deze registratiestelsels behoort onafhankelijk en consistent te zijn. De afwijzing van een verzoek tot registratie moet objectief en goed onderbouwd zijn en daarnaast juridisch kunnen worden getoetst.

Criteria voor registratie dienen het doel van de registratie te weerspiegelen; dat wil zeggen het verwerven van rechtspersoonlijkheid. Gemeenschappen die als vereniging wensen te worden geregistreerd, moeten aantonen dat het om meer dan één persoon gaat, dat de vereniging een helder en legitiem doel nastreeft en dat er regels bestaan voor het bestuur van de vereniging en de beslechting van geschillen. Daarnaast moet duidelijk zijn wie financieel en in andere zin verantwoordelijk is voor overeenkomsten met derden.

Voor sommige gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging zijn de algemene regels inzake verenigingen in de praktijk niet van toepassing. Hierbij kan worden gedacht aan regels omtrent besluitvorming binnen de organisatie. In dat geval kan worden gedacht aan een alternatieve rechtsvorm. Het nationale recht kan voor gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging een *sui generis* categorie creëren. Toch tast dit het hoofdargument niet aan: registratie met als enige doel rechtspersoonlijkheid te verwerven is legitiem, mits de algemene beginselen van de rechtsstaat in acht worden genomen.

Registratie als 'godsdienst of overtuiging'

Dit type registratie kan worden ingesteld voor gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging om gekwalificeerd te zijn om specifieke rechten of voorrechten uit te oefenen, zoals:

- Subsidies of belastingen;
- het heffen van kerkelijke bijdragen;
- de vestiging en onderhoud van instellingen gebaseerd op een godsdienst of overtuiging voor eredienst, liefdadigheid, onderwijs, humanitaire- of andere doeleinden;
- de organisatie van huwelijksplechtigheden en de mondiale erkenning van dergelijke huwelijken;
- het geven van toestemming voor rituele slachtingen;
- ontheffing van de dienstplicht.

Het doel van registratie is in deze gevallen niet alleen rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan een bepaalde gemeenschap, maar ook het bevestigen van het feit dat het hier gaat om een gemeenschap gebaseerd op een godsdienst of overtuiging die vervolgens in aanmerking komt voor bepaalde rechten. Naast vereisten die gebruikelijk zijn voor het verwerven van rechtspersoonlijkheid kan ook nog een aantal specifieke eisen worden gesteld. Rechten die gerelateerd zijn aan schaarse goederen vereisen bijvoorbeeld in alle redelijkheid een minimum aantal leden; in geval van het vestigen van een instelling van onderwijs gebaseerd op een godsdienst of overtuiging, wordt het als redelijk beschouwd minimumnormen voor deelname in het onderwijs te eisen, mits dit niet leidt tot discriminatie van bepaalde godsdiensten of overtuigingen. Het kan voor een gemeenschap noodzakelijk zijn geregistreerd te worden teneinde toegang te verkrijgen tot de media (internet, radio, TV) of om subsidies te ontvangen van de staat. In dergelijke gevallen wordt registratie voorgesteld als een middel om vast te stellen dat (1) de betrokken gemeenschappen zijn gebaseerd op een godsdienst of overtuiging en (2) dat ze aan de criteria voldoen om specifieke rechten of voorrechten te verkrijgen.

Hoewel dit soort registratie in beginsel acceptabel is, kan het in de praktijk worden gebruikt als een beperking van het recht een godsdienst of overtuiging uit te dragen. Het is daarom belangrijk het bovenstaande in acht te nemen met betrekking tot de criteria die dergelijke beperkingen bepalen. Ze moeten zijn voorgeschreven bij wet, een specifiek doel dienen en noodzakelijk zijn om dat doel te beschermen. Ze mogen niet discrimineren tegen bepaalde godsdiensten of overtuigingen. Registratie van een godsdienst of overtuiging als zodanig mag nooit verplicht worden gesteld: een nationaal vereiste tot registratie mag niet-geregistreerde gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging niet beperken in rechten en vrijheden als toegekend door het internationale recht.

Het wetsontwerp inzake 'Vrijheid van Godsdienst en Religieuze Organisaties' in **Kyrgyzstan** lijkt duidelijk een inbreuk te maken op deze beginselen. In het ontwerp wordt registratie verplicht gesteld en worden niet-geregistreerde religieuze activiteiten uitdrukkelijk verboden, als zijnde 'propaganda die mensen aanmoedigt om niet-geregistreerde gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging aan te hangen, evenals onderwijs in hun geloof in het openbaar in flats, privé-woningen van burgers of op straat'. De onlangs aangenomen controversiële anti-sekte wetgeving door het **Franse parlement** geeft ook reden tot zorg. De wetgeving is vaag in de definiëring; zelfs leiders van traditionele kerken zijn van mening dat het discriminatie kan aanmoedigen op grond van godsdienst of overtuiging. Vergelijkbare bezorgdheid is geuit over de ontwerp-amendementen op de wet op Vrijheid van Godsdienst en Gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging in **Kazachstan**. De amendementen zouden registratie van organisaties gebaseerd op een godsdienst of overtuiging verplicht stellen en de eisen aan registratie verder beperken. Registratie van buitenlandse organisaties die gebaseerd zijn op een godsdienst of overtuiging en de benoeming van buitenlandse leiders van religieuze organisaties vereist de instemming van de staat, hoewel de wet

geen bepalingen bevat die *détournement de pouvoir* kan voorkomen in gevallen waarbij goedkeuring niet wordt verleend.²⁰

Tenslotte stellen sommige staten dat ze godsdiensten en overtuigingen moeten registreren om conflicten tussen gemeenschappen te voorkomen. In de praktijk is het echter niet altijd eenvoudig een scheidslijn te trekken: wat als een systeem ter voorkoming van conflicten wordt gepresenteerd, kan in werkelijkheid een instrument van onderdrukking zijn. Zo gebruikten communistische landen bijvoorbeeld registratiestelsels als een middel om dergelijke gemeenschappen te beperken en te beheersen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (en de toenmalige Europese Commissie) hebben zaken tegen *Griekenland* en *Bulgarije* behandeld, waar de regering effectief de rechten van bepaalde godsdiensten of overtuigingen had beperkt op een wijze die niet noodzakelijk was om conflicten te voorkomen.²¹ Het Hof oordeelde, *inter alia*, dat de eenwording van een religieuze stroming niet een passend doel is voor registratie van een geloofsgemeenschap en het afwijzen van registratie van een andere.

Regeringen mogen registratiestelsels niet gebruiken met het doel gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging te beheersen: ter bevordering van verdraagzaamheid zijn educatieve maatregelen mogelijk; maatregelen waartoe ook de bevordering van dialoog tussen gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging behoort. Zulke gemeenschappen behoren de kans te krijgen zich te ontwikkelen, te groeien en langzaam te verdwijnen. Regeringen behoren geen standpunt in te nemen in dergelijke zaken.

Staten zijn niet verplicht subsidies of belastingvoordelen aan gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging toe te kennen. Een gemeenschap mag echter, indien soortgelijke faciliteiten beschikbaar zijn, niet van deze voordelen worden uitgesloten door middel van selectieve registratie.

Regeringen hebben de verplichting de vrijheid van gedachte, geweten, godsdienst of overtuiging mogelijk te maken. Ze mogen zich niet mengen in de ontwikkeling van nieuwe gemeenschappen die zich op een nieuwe overtuiging richten of vasthouden aan een afwijkende interpretatie van een reeds bestaande overtuiging. Indien zulke nieuwe gemeenschappen geen deel wensen uit te maken van een bestaande gemeenschap mag registratie niet worden onthouden, omdat het aantal instellingen gebaseerd op een godsdienst of overtuiging binnen redelijke perken zou moeten blijven of omdat dergelijke instellingen verenigd moeten blijven. Hoewel het idee van een gevestigde of officiële godsdienst of overtuiging op zich niet in strijd is met het internationale recht, mogen zulke stelsels niet discrimineren: dit betekent dat de staat geen registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging mag weigeren op grond van de bescherming van een gevestigde of officiële godsdienst of overtuiging. Een staat mag evenmin registratie weigeren, omdat hij een betrokken godsdienst of overtuiging inhoudelijk niet goedkeurt. Dergelijke gemeenschappen moeten de kans krijgen op

20 *Analysis of Proposed Amendments to the Republic of Kazakhstan's Law on Freedom of Religion and Religious Associations*, voorbereid door de Adviescommissie van Experts inzake Vrijheid van Godsdienst of Overtuiging van de OVSE in het Europese Bureau van Democratische Instanties en Mensenrechten, 2 maart 2001.

21 Cf. *Canea Katholieke Kerk v. Griekenland*, aanv. No. 25528/94, 27 EHRM Rep. 521 (1997) en *Hasan en Chaush v. Bulgarije*, aanv. No. 30985/96.

gelijke voet een juridische status te verwerven en op grond van gelijke criteria als andere verenigingen. De enige uitzondering in dit licht zou zich kunnen voordoen, indien de betrokken godsdienst of overtuiging doelen steunt of bewerkstelligt die op zichzelf in strijd zijn met het internationale recht (zie Hoofdstuk I).

Hoewel rechtspersoonlijkheid een belangrijke factor kan zijn het recht tot manifestatie van de vrijheid van godsdienst of overtuiging te verwezenlijken, is dit geen voorwaarde voor alle vormen van geloofsuiting. Een religieuze gemeenschap kan bijvoorbeeld behoefte hebben aan gebedsbijeenkomsten in de woning van een van haar leden. Dit recht is uitdrukkelijk erkend als een van de uitingen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging en mag niet aan registratievereisten worden onderworpen, aangezien het hebben van rechtspersoonlijkheid geen intrinsieke betekenis heeft voor dit soort activiteiten. De gemeenschap ontleent dit recht aan het internationale recht; iedere beperking om dit recht uit te oefenen moet in overeenstemming met de genoemde normen in de relevante verdragsbepalingen zijn. De gemeenschap kan eveneens een beroep doen op het recht op openbare gebedsbijeenkomsten, hoewel in dat geval de regering van oordeel kan zijn dat dit recht beperkt dient te worden. Niettemin hoeft in geval van beperking van een bijeenkomst met het bewaren van de openbare veiligheid registratie nog niet noodzakelijk te zijn, aangezien rechtspersoonlijkheid niet wordt gezien als een legitieme vereiste voor het laten plaatsvinden van een dergelijke bijeenkomst.

IV Conclusies en aanbevelingen

In dit advies heeft de AIV een aantal onderwerpen behandeld die zijn gerelateerd aan de vrijheid van godsdienst of overtuiging. Gezien de beperkte tijd die beschikbaar was ter voorbereiding van dit advies, besloot de AIV zich te beperken tot de onderwerpen die direct relevant zijn voor de problematiek rond registratie of herregistratie. Dit betekent dat andere interessante en belangrijke aspecten van de vrijheid van godsdienst of overtuiging niet zijn behandeld.

Het thema van registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging is verwant aan de intrinsieke betekenis van de vrijheid van godsdienst of overtuiging, en aan de organisatie van de relaties tussen kerk en staat op nationaal niveau. De registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging en de betekenis hiervan in het licht van de vrijheid van godsdienst of overtuiging moet ook in de context van de functie van registratie binnen een rechtssysteem worden gezien; de vereisten voor registratie moeten worden beoordeeld in het kader van de rechtsgevolgen die aan deze registratie verbonden zijn. Het is niet registratie op zich, maar juist de aard van de eraan verbonden rechtsgevolgen die de grondslag van de problematiek rond registratie vormen voor gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging. Deze gevolgen verschillen van land tot land.

Het voorgaande brengt de AIV tot de volgende conclusies:

- De vrijheid van godsdienst of overtuiging is een diepgeworteld recht van de mens. Deze wordt algemeen beschermd als een individueel recht, maar is gelijkelijk geldig voor gemeenschappen die gezamenlijk hun recht op godsdienst of overtuiging uitoefenen. Zelfs in tijd van oorlog of noodtoestand waarbij het voortbestaan van de staat op het spel staat, mag niet aan dit recht voorbij worden gegaan.
- Hoewel het interne recht een godsdienst of overtuiging al dan niet aan te hangen of ervan te veranderen niet mag worden beperkt (*forum internum*), kan het recht uiting te geven aan een godsdienst of overtuiging aan beperkingen worden onderworpen. Deze beperkingen moeten voldoen aan strikte criteria, zijn voorgeschreven bij wet, en noodzakelijk zijn ter bescherming van de openbare veiligheid, orde, volksgezondheid, goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.
- In de context van de OVSE zijn de genoemde beperkingscriteria ook juridisch bindend, aangezien de deelnemende staten partij zijn bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en/of het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Meer in het bijzonder stellen de OVSE instrumenten dat 'iedere beperking in overeenstemming moet zijn met het internationale recht'.
- Internationale garanties inzake de vrijheid van godsdienst of overtuiging zijn veelomvattend: zij richten zich tot eenieder.
- Internationaal recht op zich weert noch bevordert de registratie van gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging.
- Door het hanteren van een registratiesysteem voor gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging (*forum externum*) kan de staat (op een positieve manier) de uitoefening van het recht op vrijheid van godsdienst of overtuiging faciliteren indien daarmee het functioneren in het maatschappelijk verkeer van die gemeenschappen wordt mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld via rechtspersoonlijkheid of door bepaalde rechten aan gemeenschappen toe te kennen.

- Een registratiesysteem moet in overeenstemming zijn met het internationale recht.
- Registratie als een godsdienst of overtuiging mag nooit als zodanig verplicht worden gesteld: een nationaal registratiesysteem mag niet-geregistreerde gemeenschappen niet hun rechten en vrijheden onder het internationale recht ontnemen.
- Indien een registratiesysteem is vereist, moet het zijn vormgegeven en worden uitgevoerd op een transparante, duidelijke en non-discriminatoire wijze.

Samengevat luiden de antwoorden op de drie gestelde vragen als volgt:

- Wetgeving inzake registratie of herregistratie waarin beperkingen aan de te registreren gemeenschappen worden opgelegd, is onaanvaardbaar indien deze wetgeving de grenzen van de vrijheid van godsdienst of overtuiging overschrijdt. Zulke beperkingen mogen slechts betrekking hebben op het recht om uiting te geven aan een godsdienst of overtuiging en moeten voldoen aan de bovengenoemde strenge criteria.
- Volgens internationale mensenrechtennormen moeten zowel geregistreerde als niet-geregistreerde gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging recht hebben om hun godsdienst of overtuiging - zelfs in tijd van noodtoestand waar het voortbestaan van de staat op het spel staat - uit te oefenen.
- Als minimumvereisten voor registratie moeten nauwgezette voorwaarden in acht worden genomen. Voor zover deze registratie beperkend werkt moet deze zijn voorgeschreven bij wet, noodzakelijk zijn ter bescherming van de openbare veiligheid, orde, volksgezondheid, goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.

De voorafgaande conclusies brengen de AIV tot de volgende aanbevelingen:

- Besluiten genomen in de context van registratiestelsels moeten onpartijdig, non-discriminair, consistent en conform het internationale recht worden genomen.
- Gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging mogen niet worden verplicht zich te registreren voor het kunnen uitoefenen van het recht op godsdienst of overtuiging. Een dergelijke verplichting kan slechts bestaan met het oog op verwerving van rechtspersoonlijkheid, wat kan leiden tot bijkomende rechten, voorrechten en verantwoordelijkheden.
- De vrijheid van godsdienst of overtuiging voor een ieder staat niet toe dat staten registratiestelsels gebruiken die discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging op het terrein van het burgerlijke, economische, politieke, sociale en culturele leven als doel of gevolg hebben. Daarnaast moeten rechtsmiddelen op nationaal en internationaal niveau aanwezig zijn voor diegenen die menen ten onrechte in hun rechten te zijn beperkt.
- Registratie mag niet worden gebruikt om een bijzondere status aan bepaalde gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging op grond van de inhoud of aard van een godsdienst of overtuiging toe te kennen, die aan andere gemeenschappen op die gronden wordt onthouden. Dit zou tot discriminatie leiden, en dus een inbreuk leveren op een kernverplichting van het internationale recht.
- Overheden mogen registratiestelsels niet gebruiken om gemeenschappen op het gebied van godsdienst of overtuiging te beheersen. Ter bevordering van tolerantie kunnen educatieve middelen worden gebruikt. Dergelijke geloofsgemeenschappen moeten de kans krijgen zich te ontwikkelen, te groeien en eventueel langzaam te verdwijnen. Overheden behoren geen standpunt in te nemen in dergelijke zaken.

Aan de waarnemend Voorzitter van de
Adviesraad Internationale Vraagstukken
Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
Afdeling Mensenrechten
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum	13 februari 2001	Auteur	Bahia Tahzib-Lie
Kenmerk	DMV/MR-082/01	Telefoon	070-348 5074
Blad	1/3	Fax	070-348 5049
Bijlage(n)		E-mail	bahia.tahzib@minbuza.nl
Betreft	Adviesaanvraag vrijheid van godsdienst of overtuiging		

De bescherming van de vrijheid van godsdienst of overtuiging is een belangrijk en integraal onderdeel van het Nederlands mensenrechtenbeleid. Deze vrijheid is neergelegd in verschillende mondiale en regionale instrumenten op het gebied van mensenrechten. In de betreffende bepalingen wordt specifiek benadrukt dat staten alleen onder strikte voorwaarden uitingvormen van godsdienst of overtuiging kunnen beperken. Echter, het aanhangen dan wel veranderen van een bepaalde godsdienst of overtuiging mag als zodanig nooit aan banden worden gelegd. Verschillende toezichhoudende verdragsorganen (zoals het VN-Comité voor de rechten van de mens en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens) hebben nader invulling gegeven aan de evoluerende reeks bepalingen over vrijheid van godsdienst of overtuiging. Uit deze nadere invulling blijkt onder meer dat het begrippenpaar 'godsdienst of overtuiging' alle theïstische, atheïstische en non-theïstische overtuigingen - zowel traditionele, nieuwe, bekende als onbekende - bevat.

Sinds 1989 is de belangstelling voor vrijheid van godsdienst of overtuiging in Midden- en Oost-Europa toegenomen. Na het einde van de communistische regimes werden de mogelijkheden om uiting te geven aan religieuze of andere levensovertuigingen weer hersteld of vergroot. Dit heeft geleid tot een explosieve groei van kleine, reeds bestaande, alsook nieuwe religieuze gemeenschappen. Zowel traditionele, gevestigde religieuze gemeenschappen als overheden ervaren deze ontwikkeling soms als bedreigend. Hierbij speelt ook een al dan niet vermeende vrees voor religieus extremisme een rol. In verschillende landen in Midden- en Oost-Europa heeft dit geleid tot voorbereiding of aanvaarding van wetten waarin onder meer restrictieve (her-)registratie- en vestigingseisen ten aanzien van religieuze gemeenschappen zijn opgenomen. In het geval van vergaande restrictieve (her-)registratie- en vestigingseisen alsook in de toepassing daarvan is vaak sprake van een discriminatoire houding van overheden ten aanzien van kleine, reeds bestaande, alsook nieuwe religieuze gemeenschappen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit wetgeving in Azerbeïdjan, Macedonië, Oezbekistan, de Russische Federatie en Turkmenistan. In OVSE-kader hebben Nederland en de EU deze nieuwe restrictieve wetten op kritische wijze aan de orde gesteld. Overigens hebben kleine religieuze gemeenschappen de laatste jaren eveneens kritiek uitgeoefend op de restrictieve houding en een navenant optreden van sommige Westerse landen.

Voor de ontplooiing van religieuze gemeenschappen is het onontbeerlijk zich te kunnen registreren en vestigen. Immers, geregistreerde religieuze gemeenschappen komen in aanmerking voor rechtspersoonlijkheid. Aan deze rechtspersoonlijkheid zijn verstrekende rechtsgevolgen verbonden voor de uitoefening van vrijheid van godsdienst of overtuiging, zoals huren van een ruimte om erediensten te houden, publiceren en verspreiden van religieuze literatuur, aanstellen van religieuze leiders en ontvangen van eventuele subsidies. Het is daarom van groot belang dat eventuele (her-)registratie- en vestigingseisen duidelijk, doorzichtig en non-discriminatoir zijn alsmede in overeenstemming met internationale normen op het gebied van mensenrechten.

Het is tegen deze achtergrond dat ik u verzoek om advies omtrent de volgende vragen:

- 1) Wat voor soort problemen ondervinden religieuze gemeenschappen als gevolg van wetgeving waarin vergaande restrictieve (her-)registratie- en vestigingseisen zijn opgenomen?
- 2) Welke rechten en vrijheden kunnen (nog) niet-geregistreerde religieuze gemeenschappen ontleen aan internationale normen op het gebied van mensenrechten?
- 3) Aan welke vereisten moet wetgeving betreffende (her-)registratie- en vestiging van religieuze gemeenschappen minimaal voldoen op basis van internationale normen op het gebied van mensenrechten, met inbegrip van de toegestane beperkingen op de vrijheid van godsdienst of overtuiging?

Uw advies is in het bijzonder van belang voor een internationaal seminar dat Nederland in het kader van de OVSE op 26 juni a.s. in Den Haag organiseert over deze actuele problematiek. Het doel van het seminar is richtlijnen terzake op te stellen en deze in een later stadium door de OVSE aanvaard te krijgen.

Ik zie het advies met veel belangstelling tegemoet,

DE MINISTER VAN
BUITENLANDSE ZAKEN,



J.J. van Aartsen

Vrijheid van godsdienst of overtuiging in internationale mensenrechteninstrumenten

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).

- 1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. Dit recht omvat mede de vrijheid een zelf gekozen godsdienst of overtuiging te hebben of te aanvaarden, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging tot uiting te brengen door de eredienst, het onderhouden van de geboden en voorschriften, door praktische toepassing en het onderwijzen ervan.*
- 2. Op niemand mag dwang worden uitgeoefend die een belemmering zou betekenen van zijn vrijheid een door hemzelf gekozen godsdienst of overtuiging te hebben of te aanvaarden.*
- 3. De vrijheid van een ieder zijn godsdienst of overtuiging tot uiting te brengen kan slechts in die mate worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.*
- 4. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden, de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen overeenkomstig hun eigen overtuiging te verzekeren. **(Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 18).***

- 1. 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 privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.*
- 2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. **(Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, artikel 9).***

- 1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van geweten en geloof. Dit recht houdt de vrijheid in om een godsdienst of overtuiging aan te hangen of te veranderen, en de vrijheid om het geloof te belijden of verspreiden, zowel individueel als in verband met anderen, en in de publieke of private sfeer.*
- 2. Niemand zal in zijn recht op de vrijheid om een godsdienst of overtuiging te belijden of te veranderen worden beperkt.*
- 3. De vrijheid om een godsdienst of overtuiging te openbaren kan aan beperkingen worden onderworpen, mits voorgeschreven bij wet en noodzakelijk ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden en de rechten en vrijheden van anderen. **(De Amerikaanse Conventie voor de rechten van de mens, artikel 12).***

Vrijheid van geweten, het belijden en de vrije uitoefening van een godsdienst zullen worden gegarandeerd. Niemand mag, als subject van de rechtsstaat, worden onderworpen aan maatregelen die de uitoefening van deze vrijheden beperken. (Afrikaans Handvest voor de rechten van mensen en volken, artikel 8).

De deelnemende Staten bevestigen dat (...) een ieder het recht heeft op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit recht houdt de vrijheid in van godsdienst of overtuiging te veranderen en de godsdienst of de overtuiging tot uiting te brengen, alleen ofwel in samenhang met anderen, binnen de publieke of private sfeer, door middel van verering, onderwijs, uitvoering of eerbiediging. (Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa: Document van de bijeenkomst van Kopenhagen inzake de menselijke dimensie).

1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van gedachte, geweten en geloof. Dit recht bevat de vrijheid van geloof of overtuiging te veranderen, alleen ofwel in samenhang met anderen in een publieke of private sfeer, om het geloof of overtuiging te verspreiden door verering, onderwijs, uitvoering of eerbiediging. (EU Handvest voor grondrechten, artikel 10).

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*

- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*