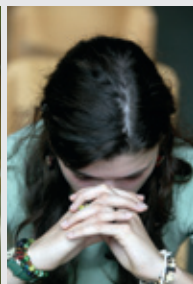


# Tro- og livssynsminoriteter

*Veileder for utenriksdepartementet og utenriksstasjonene*



UTENRIKSDEPARTEMENTET



**Enhver har rett til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet. Denne rett omfatter frihet til å skifte religion eller tro, og frihet til enten alene eller sammen med andre, og offentlig eller privat, å gi uttrykk for sin religion eller tro gjennom undervisning, utøvelse, tilbedelse og ritualer.**

FNs menneskerettighetserklæring, artikkel 18

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Introduksjon og mål</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Hvem er tros- og livssynsminoritetene?</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Diskriminering og trakassering av tros- og livssynsminoriteter</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Utenriktjenestens arbeid for tros- og livssynsminoriteters rettigheter</b> .....	<b>13</b>
<b>Vedlegg:</b>	
(I) Internasjonalt rammeverk .....	16
(II) Oppfølgingsmekanismer .....	18
(III) De viktigste menneskerettighetskonvensjonene .....	20
(IV) Andre sentrale FN-dokumenter .....	21
(V) Regionale dokumenter og systemer .....	22
(VI) Nyttige tips i kartleggingsarbeidet .....	24
(VII) Kilder .....	26

I mange land utsettes tros- og livssynsminoriteter for trakassering og diskriminering på grunn av sin tro. Dette kan vi ikke akseptere. I samarbeid med andre land og organisasjoner arbeider vi derfor for å sette disse minoritetenes situasjon høyere på den internasjonale agendaen. Arbeidet er en integrert del av vår menneskerettighetspolitikk og følges opp gjennom ulike internasjonale organisasjoner og direkte overfor enkeltland.

Tros- og livssynsminoriteters rettigheter er nedfelt i sentrale menneskerettighetskonvensjoner og er en hjørnesten i demokratibygging. Rettighetene henger nøye sammen med ytrings- og forsamlingsfriheten. Tros- og livssynsminoriteter skal i tråd med menneskerettighetene fritt kunne utøve sin tro og beskyttes mot hatkriminalitet, overgrep og forfølgelse. Dette omfatter også retten til ikke å ha noen religion.

Det er viktig at alle land følger opp sine internasjonale forpliktelser både i lov og praksis. Det er nettopp den nasjonale gjennomføring av de folkerettslige forpliktelsene som i dag er den største utfordringen for tros- og religionsfriheten.

Personer som tilhører en minoritet innen minoriteten er spesielt utsatt for diskriminering og vold. Vår politikk må alltid gå ut fra prinsippet om at menneskerettighetene gjelder for alle, uansett nasjonal eller etnisk opprinnelse, kjønn, kjønnsidentitet, farge, religion eller tro, språk eller enhver annen status.

For å sikre rettighetene er det viktig at offentlige ansatte i alle relevante samfunnssektorer, og spesielt innen politi, fengselsvesen og sikkerhetssektoren har kjennskap til, og får opplæring om, de grunnleggende menneskerettighetene, herunder tros- og livssynsfrihet. Vi vil derfor videreføre og styrke vår innsats på dette felt.

Norge mener det er spesielt viktig at FNs spesialrapportør for religions- og trosfrihet får tilgang til alle land og spesielt til land der tros- og livssynsminoriteter er utsatt for diskriminering og forfølgelse.

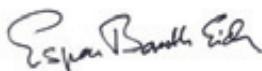
Vi vil gjennom denne veilederen sette utenriktjenesten bedre i stand til å arbeide systematisk for bedring av tros- og livssynsminoriteters situasjon. Veilederen er også ment som et bidrag til styrking av kunnskapsgrunnlaget for å følge opp dette arbeidet.

Tros- og livssyn er kontroversielle spørsmål i mange land og arbeidet med disse spørsmålene kan være farefullt. Menneskerettighetsforvarere som arbeider for å opprettholde tros- og religionsfrihet skal nyte godt av den beskyttelse og støtte som følger av relevante FN-resolusjoner, som for eksempel den banebrytende resolusjonen om beskyttelse av menneskerettighetsforvarere vedtatt av FNs Menneskerettighetsråd 26. mars 2013.

Å bedre tros- og livssynsminoriteters situasjon er en langsiktig prioritering i norsk utenrikspolitikk. Veilederen er ment å skulle være et informativt og operativt verktøy for utenriktjenesten.

Norske utenriksstasjoner kan spille en viktig rolle for å støtte menneskerettighetsforvarere på dette feltet gjennom å stille de rette spørsmål og videreformidle informasjon for bruk bl.a. under de periodiske landgjennomgangene i FNs menneskerettighetsråd.

Vi håper du vil bruke veilederen aktivt i landet der du tjenestegjør.



Espen Barth-Eide  
*Utenriksminister*



Heikki Eidsvoll Holmås  
*Utviklingsminister*

# 1. Introduksjon og mål

Retten til å kunne velge og praktisere en tro eller et livssyn er en viktig dimensjon i menneskers liv og en grunnleggende menneskerettighet. Tros- og livssynsfriheten innebærer en forpliktelse statene har påtatt seg til å beskytte individers utøvelse av denne retten. Beskyttelse og fremme av menneskerettighetene står helt sentralt i norsk utenrikspolitikk. Mange tros- og livssynsminoriteter opplever å bli trakassert, diskriminert eller utsatt for vold og overgrep. Både statlige og ikke-statlige aktører kan stå bak. De senere årene har forholdene for tros- og livssynsminoriteter fått økt internasjonal oppmerksomhet.

Norge vil:

- arbeide for at tros- og livssynsminoriteter ikke diskrimineres pga. sin tro
- arbeide for at tros- og livssynsminoriteters rettigheter beskyttes i lovverk og i praksis
- fremheve tros- og livssynsfriheten som en viktig del av menneskerettighetene og arbeide for toleranse, respekt og likeverd som grunnlag for fredelig sameksistens
- bidra til å sette tros- og livssynsminoriteters rettigheter høyere på den internasjonale dagsorden

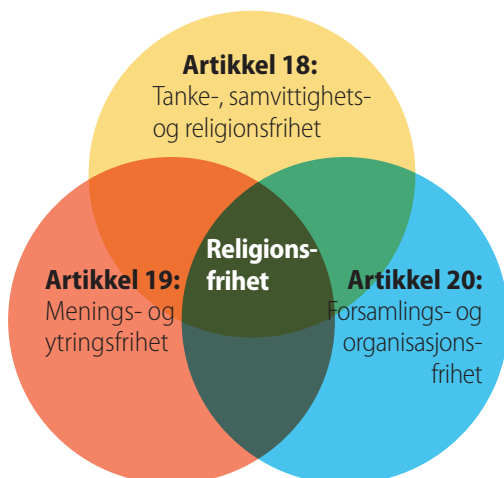




FOTO: NTB SCANPIX / FABRICE COFFRINI

**FNs Palais des Nations i Genève, rom XX. Taket er dekorert av den spanske kunstneren Miquel Barceló.**

Begrepet minoritet favner bredt. Det forbindes ofte med et mindretall i en befolkning, men også et flertall vil kunne anses som minoritet, da minoritet kjennetegnes ved at det er en underordnet eller marginalisert gruppe, definert bl.a. ut fra etnisitet eller religiøs tilhørighet, med mindre makt og politisk innflytelse sammenliknet med den øvrige befolkningen.



Minoritet er ingen statisk betegnelse, og det finnes ingen internasjonal definisjon som slår fast hvilke grupper som skal anses som minoriteter.

FNs Minoritetserklæring fra 1992 skal bidra til at nasjonale eller etniske, religiøse og språklige minoriteter får styrket sine rettigheter. Ikke alle tros- og livssynssamfunn ønsker imidlertid å omtales eller behandles som en minoritet, bl.a. for å unngå å bli stigmatisert.

Denne veilederen har som formål å være til hjelp i utenriktjenestens arbeid for tros- og livssynsminoriteters rettigheter. Veilederen må også sees i sammenheng med Utenriksdepartementets andre veiledere som omhandler menneskerettighetsforkjempere, dødsstraff og LHBT. Tiltak under disse veilederne vil også kunne være aktuelle for de som forfølges på grunn av sin tro eller sitt livssyn.

Avgjørende for utenriktjenestens arbeid for å sikre minoriteters tros- og livssynsfrihet bør ikke være om vedkommende gruppe selv definerer seg som minoritet eller ikke, men om det er tale om en befolkningsgruppe som faktisk ikke fritt kan utøve sin tros- og livssynsfrihet på linje med andre befolkningsgrupper.

Det er et ønske at også norske organisasjoner og andre som arbeider med tros- og livssynsminoriteter, skal kunne ha nytte av informasjonen.



## 2. Hvem er tros- og livssynsminoritetene?

Tros- og livssynsminoriteter finnes i alle land. Religiøse minoriteter i ett land kan tilhøre religioner som er hovedretninger i andre land, som kristne i Midtøsten, jøder i USA eller hinduer i Europa. Ateister eller agnostikere kan være minoriteter i stater der religionen står sterkt. Bahá'ier og ahmadiyyaer er utsatte grupper i mange land.

Minoriteter som tilhører en trosretning som er majoritetsreligion i et annet land kan ha, eller bli beskyldt for å ha, allianser og kontakt med religiøse søstermiljøer i naboland eller andre land som anses å ha politiske agendaer. Dette kan bidra til å gjøre minoritetsgruppene sårbare. Balkan er et eksempel der forskjellige minoritetsgrupper også representerer religiøse minoriteter i ulike områder, på tvers av nasjonale grenser.

Også innenfor de fem verdensreligionene - buddhisme, hinduisme, islam, jødedom, kristendom - finnes det mange ulike retninger. Man kan dermed tilhøre samme religion som landets majoritet, og likevel være en minoritet, slik som sunni-muslimer i Iran eller katolikker i Norge. Det er derfor ikke nok å se på grove inndelinger på religiøse verdenskart når vi skal analysere tros- og livssynsfrihetens kår.

I tillegg til tros- og livssynsgrupper med internasjonale forgreninger finnes det mange lokale tros- og livssynsgrupper. Slike grupper kan være knyttet til tradisjonelle religioner, lokale kulturer, spesielle hellige steder og hendelser, eller vokse frem rundt en lokal karismatisk leder.

Mange etniske grupper har medlemmer med ulike livssyn eller religiøs tilhørighet. Man kan derfor ikke ta utgangspunkt i at det er overlapp mellom etnisitet og religion.

---

### 3. Diskriminering og trakassering på grunn av tro eller livssyn

---

I mange land utsettes tros- og livssynsminoriteter for diskriminering og overgrep og fratras sine rettigheter til å praktisere sin tro eller sitt livssyn. Mange tros- og livssynsminoriteter opplever systematisk diskriminering fra offentlige myndigheter. Diskrimineringen kan skje åpent eller mer indirekte. Med diskriminering mener vi her en betegnelse på forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet og som ikke er berettiget som positiv særbehandling.

Åpen diskriminering relaterer seg ofte til ekskludering. Det kan dreie seg om utestenging fra offentlige eller politiske posisjoner, diskriminering med hensyn til skoleplass, helsetjenester eller andre offentlige tjenester. Enkelte land krever at borgerne skal bekjenne seg til bestemte religioner, og gjør man ikke det, får man eksempelvis ikke identitetspapirer og dermed heller ikke mulighet til utdanning, til å inngå giftemål eller få pass.

Indirekte diskriminering kan være i form av fellesskapsregler som gjør det vanskelig for den troende å oppfylle religiøse forpliktelser. Regler for begravelser er et eksempel på regulering som kan innebære en skjult diskriminering. Importregler og reguleringer av ansettelser eller eiendomsbesittelse kan også virke diskriminerende. Reguleringer kan innebære forbud mot import av religiøs litteratur og gjøre det umulig å ansette religiøse ledere eller eie et gudshus. Det er viktig å være oppmerksom på at fellesskapsregler som i praksis gjør det vanskelig for troende å oppfylle sine religiøse forpliktelser, slik vedkommende fortolker dem, imidlertid kan ha et legitimt formål og ikke nødvendigvis innebære et menneskerettighetsbrudd.

I tillegg til diskriminering fra myndigheter, kan tros- og livssynsgrupper også være utsatt for hets og overgrep fra ikke-statlige aktører, det vil si fra grupper eller enkeltpersoner. Myndighetene har et ansvar for å forebygge, gi beskyttelse og eventuelt etterforske og dømme overgripere.

Men i stater der sentralmakten er svak, eller det ikke finnes tilstrekkelig vilje til beskyttelse, vil den faktiske beskyttelsen ofte være dårligere enn hva som følger av statens internasjonale forpliktelser. Slik straffrihet gjør minoritetene enda mer utsatt og utgjør et alvorlig problem i mange land.

Mange tros- og livssynsgrupper opplever en dobbel belastning med diskriminering fra myndigheter og trakassering fra sine sosiale omgivelser.

Det er en vanlig misforståelse at tros- og livssynsfriheten gjelder ubegrenset. Statene både kan og skal gjøre inngrep i rettighetene der andre hensyn bør eller skal gis forrang. Tros- og livssynssamfunn kan ikke gjennomføre handlinger som er i strid med andre menneskerettigheter, eller oppfordre til handlinger som kan skade andre. Rettighetene som sikrer tros- og livssynsfriheten, må ses i sammenheng med andre rettigheter, og balanseres mot disse. Religionsfriheten kan dermed selvsagt ikke brukes som legitimering av vold, annen kriminell virksomhet eller til hatytringer. Både FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (art 18, para 3) og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (art. 9, para 2) gir myndighetene adgang til å begrense utøvelsen av tros- og livssynsfriheten, når begrensningene følger av lov, søker å nå visse uttalte formål, og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Hvis disse tre vilkårene ikke er oppfylt, kan begrensningen være et brudd på tros- og livssynsfriheten.

Før man setter i gang konkret arbeid med disse spørsmål, er det avgjørende å forstå den kulturelle, politiske og økonomiske sammenhengen tros- og livssynsminoriteter lever innenfor. Det er mange eksempler på at religiøs retorikk brukes til å fremme politiske budskap. Samtidig påvirkes også tro og livssyn av politikken og utviklingen i et samfunn. Stikkord her er religion som maktfaktor og religiøse lederes stilling og autoritet overfor tros- og livssynsminoriteter. Solid landkunnskap er derfor avgjørende.



Den kristne pakistanske fembarnsmoren Asia Bibi ble i 2009 dømt til døden for påstått blasfemi. Det har vært internasjonale bestrebelsler for å få henne fri og Asia er blitt et symbol på kampen for religiøse minoriteters rettigheter.

## 4. Utenriktjenestens arbeid for tros- og livssynsminoriteters rettigheter

Tros- og livssynsminoriteter har ofte en komplisert forhistorie man bør kjenne til før man engasjerer seg. De kan i noen tilfeller ha vært del av tidligere politiske maktkonstellasjoner, de kan være del av en elite eller representere landets mest marginaliserte og fattige. Religiøse grupper kan ha korte eller lange historiske røtter, være politiske og aktive i den offentlige debatten eller leve i relativt lukkede rom på avstand fra det politiske liv. Minoriteten i en del av landet kan også være majoritet i andre regioner.

Tro- og livssyn anses ikke som en privatsak i alle land. Religionsutøvelse er mange steder tett sammenvevet med landets politiske system og kan også være underlagt fellesskapets sterke sosiale kontroll.

I det konkrete arbeidet er det også nyttig å ha med det globale perspektivet for å få en bedre forståelse av hvordan allianser og religion kan spille sammen på den politiske arenaen, på tvers av kontinenter. Informasjon som legges ut på sosiale media kan for eksempel resultere i demonstrasjoner i andre land og slik bidra til konflikt og vold mot religiøse grupper. Media har også en viktig rolle i å bidra til å avdekke diskriminering og vold mot religiøse minoriteter.

I punkt VI i vedlegget har vi satt sammen noen spørsmål som en hjelp i stasjonenes arbeid med å sette seg inn i situasjonen for tros- og livssynsminoriteter i tjenestelandet.

Utenriktjenestens konkrete tilnærming på landnivå kan omfatte følgende mulige tiltak:

- Ha kontakt med sivilt samfunn og ulike alternative miljøer, og ta opp saker knyttet til menneskerettighetssituasjonen for tros- og livssynsminoriteter med myndighetene.

- Påpeke tilfeller av manglende rettslig vern og praktiske tilfeller av diskriminering.
- Vurdere i samråd med andre stedlige ambassader og departementet om det er formålstjenlig å sitte inne som observatør under aktuelle rettssaker.
- I akutte situasjoner der liv og helse er truet, bør utestasjonen vurdere hvordan man kan uttrykke bekymring overfor landets myndigheter. Aktuelle virkemidler dersom uformell dialog ikke er hensiktsmessig eller fører frem:
  - Formelle forespørsler
  - Offisielle møter
  - Offisiell protest (démarche), alene eller sammen med andre ambassader, forutsetter godkjenning fra departementet
  - Offisiell uttalelse, som pressemelding, forutsetter godkjenning fra departementet
- Etablere kontakt med ulike tros- og livssynsmiljøer og grupperinger og med menneskerettighetsmiljøer i landet for å fange opp signaler og saker som kan bringes videre gjennom FNs ulike mekanismer som Menneskerettighetsrådet og Menneskerettighetsrådets UPR (Universal Periodic Review), og som kan følges opp videre i bilaterale samtaler på politisk nivå eller i internasjonale fora.
- Vurdere å støtte tiltak som skaper arenaer for diskusjon om tros- og livssynsfrihet og se etter muligheter for å inkludere menneskerettigheter og tros- og livssynsfrihet i dialogarbeid mellom ulike tros- og livssynsgrupperinger.
- Vurdere om det kan være aktuelt å støtte opplæringstiltak og prosjekter for kunnskapsdeling rettet mot politi, fengselsvesen og justissektoren for øvrig.
- Vurdere om det kan være relevant å legge til rette for kontakt mellom parlamentarikere i landet og i Norge, der temaet er tros- og livssynsfrihet.



FOTO: NTB SCANPIX / DOUG STRICKLAND

- Vurdere å støtte religiøse minoriteters deltagelse i internasjonale nettverk.
- Invitere kunnskapsmiljøer i Norge til møter med kunnskapsmiljøer i landet eller regionen til diskusjon om tros- og livssynsminoriteter og relaterte tema. Lag møteplasser slik at fagfolk og forskere blir kjent. I neste runde kan dette gi grunnlag for felles prosjekter som gir gode kontakter og ny kunnskap på tvers av landegrensene.
- Etablere kontakt med media. Vurdere om det er aktuelt å invitere til seminarer eller temamøter.
- Etablere kontakt med internasjonale organisasjoner og andre lands representasjoner for å drøfte tros- og livssynsminoritetenes situasjon.
- Samarbeide med nasjonale menneskerettighetskommisjoner/ nasjonale institusjoner som kan være viktige informasjonskilder, spesielt der de har uavhengig status.

Trå varsomt. Religiøs tro rører ved noe av det dypeste i mennesker og kulturer. Møt samtalepartnerne dine med åpenhet og respekt, interesse og ydmykhet.

**I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.**

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, art. 27

Tros- og livssynsfriheten er en grunnleggende menneskerettighet. Den følger av globale og regionale menneskerettighetskonvensjoner, og er nedfelt i de fleste lands grunnlover og øvrig lovgivning. Utgangspunktet er FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 1948, som de senere rettslig bindende konvensjonene bygger på. Ikke-diskrimineringsprinsippet står sentralt. Ingen usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling må forekomme pga tro eller livssyn.

Tros- og livssynsfriheten gjelder både for enkeltmennesker og for grupper. Utstenging fra arbeidsmarkedet på grunn av uniformskrav kan for eksempel være rettet både mot individer og grupper. Det samme gjelder manglende tillatelse til å avholde religiøse seremonier/gudstjenester.

Samtidig er det viktig å fremheve at rettighetene ikke gjelder for religionen i seg selv, men for individer og grupper.

Som individuell rettighet innebærer tros- og livssynsfrihet bl.a. retten til å tro, til å utøve sin tro, til å kunne endre sin tro eller til ikke å ha noen religiøs tilknytning. Ingen skal tvinges til å praktisere religiøse ritualer eller tilhøre trossamfunn de selv ikke bekjenner seg til.

Enhver har rett til å argumentere for sin overbevisning, både privat og offentlig. Ytringsfriheten er derfor helt sentral for at tros- og livssynsfriheten skal oppfylles. Det samme gjelder retten til utdanning. Den enkelte skal ha mulighet til å lære om religioner eller livssyn, men ingen skal tvinges til å konvertere for å få en offentlig





skoleplass. Foreldre har rett til å oppdra barna sine i den religiøse tro eller livssyn de selv velger. Tros- og livssynsfriheten er tett sammenvevet med andre sentrale menneskerettigheter.

Man skal fritt kunne samles, gjennomføre religiøse handlinger eller feire religiøse høytider sammen med andre troende. Fellesskapet er viktig i alle religioner. Tros- og livssynsfriheten gir individer rett til å organisere seg og rett til å bli beskyttet som gruppe mot at noen angriper eller forstyrrer gruppens religiøse virksomhet.

Konvensjoner er rettslig bindende for statene som er part til konvensjonene, men bare for disse statene. Stater kan også ha tatt forbehold når de slutter seg til konvensjoner. Det er derfor viktig å sjekke hvilke konvensjoner den angjeldene staten har sluttet seg til, og eventuelle forbehold som er tatt. På den annen side vil mange konvensjonsforpliktelser på menneskerettighetsområdet være folkerettslig sedvanerett, og således også være bindende for ikke-statsparter. De enkelte konvensjonene er nærmere omtalt i vedlegg III.

## Vedlegg II: Oppfølgingsmekanismer

Det internasjonale samfunnet har etablert flere mekanismer som skal følge opp at statene gjennomfører menneskerettighetene de har forpliktet seg til. De arbeider side om side, og ofte vil ett og samme spørsmål bli behandlet under flere av mekanismene. Under følger en kort presentasjon av de viktigste:

For hver av menneskerettighetskonvensjonene er det etablert et eget overvåkningsorgan av uavhengige eksperter oppnevnt i personlig kapasitet. Ekspertkomiteene kan avgi uttalelser i individuelle klagesaker og/eller gjennomgår og kommenterer jevnlig rapporter fra statene som er tilsluttet konvensjonen.

**FNs Generalforsamling og FNs Menneskerettighetsråd** står sentralt i arbeidet med menneskerettigheter. Her kan stater utøve politisk press for å påvirke andre stater til å gjennomføre de forpliktelser de har påtatt seg på menneskerettighetsfeltet. Vedtakene kan bestå av konkret kritikk av menneskerettighetsbrudd i et enkeltland. Slike landspesifikke resolusjoner oppleves ofte av det aktuelle landet som innblanding i en stats indre anliggende og er derfor omstridt. Vedtakene kan også ha et tematisk fokus, som for eksempel bekjempelse av tortur eller fremme av religionsfrihet.

Norges mål med arbeidet i FN er å forsvare de universelle menneskerettighetene og ta konkrete initiativ for å bidra både til normutvikling og til å styrke menneskerettighetene på bakken. Det må være sammenheng mellom de sakene vi fremmer internasjonalt og det bilaterale arbeidet på landnivå for at vårt arbeid skal ha en effekt. Sistnevnte omfatter de etablerte menneskerettighetskonsultasjonene, men også det daglige arbeidet på utenriksstasjonene og annen norsk representasjon samt vår støtte til sivilt samfunn.

**Kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR)** gir støtte til de ulike oppfølgingsmekanismene under FN. OHCHR har i tillegg til sekretariatet i Genève, regional- og landkontorer.

En viktig aktør i det internasjonale oppfølgningssystemet er de uavhengige nasjonale menneskerettighetsinstitusjonene. De har en formell rolle opp mot FN-systemet og skal jobbe uavhengig av både nasjonale myndigheter og sivilsamfunnet. Ofte vil de nasjonale institusjonene, ombudsmannsordninger, akademier og NGO-er være viktige partnere på landnivå.

**Menneskerettighetsrådet og dets landgjennomganger.** FNs menneskerettighetsråd forvalter en prosess ledet av medlemsland, der situasjonen for

menneskerettighetene i alle FNs medlemsland er gjenstand for en gjennomgang. Denne prosessen ble etablert i 2008 og har fått navnet Universal Periodic Review (UPR). I løpet av en fire års syklus har alle medlemslandene i FN forpliktet seg til å rapportere og la seg eksaminere av andre stater om hvordan staten har fulgt opp sine forpliktelser under menneskerettighetene. For hver landgjennomgang legger høykommissæren for menneskerettigheter frem en rapport basert på informasjon fra vedkommende medlemsland, sammen med rapporter fra NGO-er og den nasjonale menneskerettighetsinstusjon. Selve gjennomgangen er formet som en samtale med statene om hvordan menneskerettighetssituasjonen er i et gitt land. I forberedelsene til UPR-gjennomgangene har ambassadene en viktig rolle med å gi innspill til Utenriksdepartementet. Sivilsamfunnsorganisasjoner deltar også med viktige bidrag i forberedelsesprosessen og i oppfølgingen.

**Spesialrapportører og uavhengige eksperter.** Som en del av oppfølgingsordningene under FNs menneskerettighetsråd er det etablert flere spesialrapportører og uavhengige eksperter som skal overvåke og rapportere om spesifikke menneskerettighetstema. Det er en egen spesialrapportør for religions- og trosfrihet og en egen uavhengig ekspert for minoriteter. I tillegg kan spesialrapportørene for henholdsvis ytringsfrihet, rasisme, og utdanning også

avdekke diskriminering knyttet til tro og livssyn. Spesialrapportøren for religions- og trosfrihet kan sende ut hasteappeller og "letters of allegation" til stater om saker som kan begrense tros- og livssynsfriheten. Videre besøker rapportørene og de uavhengige ekspertene land der de får adgang, for å undersøke forholdene der. De leverer årlig rapporter til Menneskerettighetsrådet og til FNs generalforsamling om sine aktiviteter og om trender og metoder. Rapportørene og de uavhengige ekspertene er oppnevnt i personlig kapasitet av Menneskerettighetsrådet. Dette er ikke-lønnede verv, som støttes fra sekretariatet for høykommissæren for menneskerettigheter i Genève.

### ***Menneskerettighetsrådets fortrolige klageordning***

Ordringen består av to arbeidsgrupper som gjennomgår klager og undersøker brudd på menneskerettighetene. De to arbeidsgruppene består hver av fem eksperter, oppnevnt av og fra Menneskerettighetsrådets rådgivende komité. Klager skal følge gitte kriterier og kan sendes inn av enkeltpersoner, grupper eller organisasjoner. Arbeidsgruppenes formål er å vurdere, dokumentere og beskrive systematiske brudd på menneskerettighetene og rapportere dette til Menneskerettighetsrådet. Arbeidsgruppene gir også anbefalinger om hvordan rådet best kan følge opp en aktuell situasjon. Uttalelser fra arbeidsgruppene er rådgivende, ikke bindende, verken for Menneskerettighetsrådet eller statene.

## Vedlegg III: De viktigste menneskerettighetskonvensjonene:

Fire FN-konvensjoner er særlig sentrale i beskyttelsen av tros- og livssynsminoriteter:

- ***FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter*** av 1966 slår fast at rettighetene gjelder uavhengig av personens religion eller andre kjennetegn (artikkel 2), at religionsfriheten omfatter både retten til å tro og retten til ikke å tro, til å kunne bekjenne og utøve sin tro offentlig eller privat, alene eller sammen med andre, og retten til å oppdra sine barn i tråd med egen overbevisning (artikkel 18). Konvensjonen slår fast at det er likhet for loven og at ingen forskjellsbehandling må forekomme på grunn av religion eller andre kjennetegn (artikkel 26). Beskyttelse av religiøse, etniske og språklige minoriteter slås fast i artikkel 27.
- ***FNs barnekonvensjon*** av 1989 er den menneskerettighetskonvensjonen som har størst oppslutning, men begrenses noe ved vage bestemmelser og vidtrekkende forbehold fra medlemsstatene. Den slår fast i artikkel 14 at barnet har rett til religionsfrihet og skal ha frihet til å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning (men her er det mulig for staten å gjøre inngrep)
- ***FNs kvinnediskrimineringskonvensjon*** av 1979 fordømmer all form for diskriminering av kvinner (artikkel 2). Kvinners rettigheter skal nedfelles i lov og alle nasjonale straffebestemmelser som diskriminerer kvinner skal oppheves. De fleste land har ratifisert kvinnekonvensjonen, inkludert alle land i Midtøsten, med unntak av Iran. Men mange land har også lagt inn forbehold, som for eksempel at staten vil følge forpliktelsene i en gitt artikkel så lenge de ikke står i motstrid til Sharia-lovgiving.
- ***FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*** av 1966 slår fast at rettighetene (til arbeid, tilfredsstillende levestandard, mat, rent drikkevann, klær og bolig og til helse og pleie) gjelder uavhengig av en persons religiøse tilknytning (artikkel 2). Artikkel 13 slår fast retten til utdanning og at denne skal fremme toleranse og forståelse både mellom religiøse grupper og andre grupper.

## Vedlegg IV: Andre sentrale FN-dokumenter:

- **FNs verdenserklæring om menneskerettigheter** av 1948 slår fast at religionsfriheten er en menneskerettighet (artikkel 18). Erklæringen har universell anvendelse, men er ikke rettslig forpliktende.
- **FNs generalforsamlings "Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief"** (resolusjon 36/55 av 25. november 1981) slår bl.a. fast den enkeltes rett til å velge tro, frihet fra tvang og retten til å praktisere sin tro sammen med andre (artikkel 1).
- **FNs minoritetserklæring** av 1992, om rettigheter for personer som tilhører nasjonale eller etniske, religiøse og språklige minoriteter slår fast at religiøse minoriteter, på linje med etniske og språklige minoriteter, skal ha rett til positiv støtte og utvikling.
- **FNs menneskerettighetsråds resolusjon "Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief"** (resolusjon 16/18 av 2011) tar opp forholdet mellom ytringsfrihet, religionsfrihet og diskriminering. Resolusjonen oppfordrer statene til å fremme tros- og livssynsfrihet samt sørge for at brudd på tros- og livssynsfriheten følges opp. Dette er en kompromisstekst man har lykkes med å oppnå konsensus om. Likefullt berører resolusjonen spørsmål det har stått stor strid om internasjonalt.

## Vedlegg V: Regionale dokumenter/ordninger:

På det regionale europeiske planet er særlig **Europarådets konvensjoner** viktige. Hoveddokumentet er Europarådets menneskerettighetskonvensjon av 1950 med bestemmelser om blant annet tros- og livssynsfrihet, privatliv, ytringsfrihet, forsamlings- og organisasjonsfrihet, rett til utdanning og forbud mot diskriminering. Brudd på konvensjonens bestemmelser kan klages inn for Europarådets menneskerettighetsdomstol, som avsier rettslig bindende dommer. Europarådets rammekonvensjon av 1995 om beskyttelse av nasjonale minoriteter inneholder også viktige bestemmelser for å beskytte minoriteters kultur, herunder deres religion. Mekanismene som ligger under Europarådet benyttes flittig. I tillegg har Europarådet en rekke ikke-rettslige dokumenter knyttet til beskyttelse av tros- og livssynsminoriteter. Også Venezia-kommisjonen har publisert flere rapporter både om religiøse minoriteter og om minoritetsbeskyttelse generelt i Europa.

**Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE)** har et omfattende system for å følge opp hvordan de 57 deltakerlandene oppfyller sine forpliktelser, ikke minst når det gjelder menneskerettigheter. I dette arbeidet står Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter

(ODIHR), Høykommissæren for nasjonale minoriteter (HCNM) og Kontoret til representanten for frie medier (RFOM) helt sentralt. I tillegg til å drive valgobservasjon, har ODIHR også fokus på områdene toleranse og diskriminering, tros- og livssynsfrihet og beskyttelse av minoriteter, og de publiserer mellom annet landrapporter, håndbøker og konferanserapporter. Som ledd i dette arbeidet utnevner årlig OSSEs formannskap tre spesialrepresentanter som arbeider med toleranse i bred forstand (diskriminering av muslimer, av jøder og andre religiøse minoriteter). Blant deres aktiviteter er besøk til deltakerlandene.

**Den amerikanske menneskerettighetskonvensjonen** er et regionalt instrument under Organisasjonen for amerikanske stater (OAS). Konvensjonen har en egen artikkel (artikkel 12) om religionsfrihet, som bl.a. omfatter retten til å tro og til å endre sin tro, retten til å uttrykke og utøve sin tro alene, eller i fellesskap med andre, og retten til å kunne oppdra barn i tråd med foreldre/foresattes overbevisning. Forbud mot diskriminering er slått fast i artikkel 1 og 24, og tilsvarende i OAS konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (artikkel 3). OAS har

en menneskerettighetsdomstol, en menneskerettighetskommisjon og spesialrapportører på bl.a. kvinner, barn og ytringsfrihet. Også mekanismene som ligger under OAS benyttes flittig.

**Den afrikanske union (AU)** har flere menneskerettighetskonvensjoner med relevante bestemmelser. Hoveddokumentet er African Charter on Human and Peoples' Rights («Banjul-charteret»). Religionsfrihet er regulert i artikkel 8, mens diskriminering basert på religion forbyr i artikkel 2. Det afrikanske systemet svekkes gjennom bestemmelser som pålegger individene plikter (særlig artikkel 29) og gir statens myndigheter vide fullmakter til å gjøre inngrep (særlig artikkel 27). Det finnes også en rekke andre AU-konvensjoner, som Protocol on the Rights of Women in Africa og African Charter on the Rights and Welfare of the Child. AU har også oppfølgingsordninger men disse er ikke så effektive som ordningene under OAS og Europarådet

**ASEAN** vedtok sin menneskerettighetserklæring, «ASEAN Human Rights Declaration (AHRD), i 2012. AHRD

garanterer frihet fra diskriminering på blant annet religiøst grunnlag i artikkel 2 og religions-, samvittighets- og tankefrihet i artikkel 22. AHRD benytter ikke begrepet «livssynsfrihet» (freedom of belief), da flere av ASEANs medlemsland ikke tillater ateisme.

ASEAN opprettet sin egen menneskerettighetskommisjon ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) i 2008 i forbindelse med at deres charter ble vedtatt. AICHR er en rådgivende forsamling med mandat å fremme og beskytte menneskerettighetene i medlemslandene. AICHR har verken mandat til å overvåke eller forfølge menneskerettighetsbrudd.

**Organisasjonen for islamsk samarbeid (OIC)** støtter seg på "Cairo Declaration on Human Rights in Islam", som var en respons på FNs verdenserklæring av 1948, mens Den arabiske ligas "Arab Charter for Human Rights" i stor grad speiler FNs Verdenserklæring. Felles for disse er svakt rettslig vern når det gjelder tros- og livssynsfrihet og forbud mot diskriminering.

## Vedlegg VI: Noen nyttige tips i kartleggingsarbeidet

For å lette stasjonenes arbeid med å sette seg inn i situasjonen for tros- og livssynsminoriteter har vi satt sammen nedenstående sjekkliste:

### **1. Hvordan er retten til tros- og livssynsfrihet sikret i nasjonal lov? Kan diskriminering påklages?**

- Er tros- og livssynsfrihet nedfelt i nasjonal lovgivning?
- Diskriminerer lovgivningen enkeltmennesker på basis av tro- og livssyn? Har landet blasfemilovgivning som benyttes mot tros- og livssynsminoriteter?
- Har landet lover som beskytter religiøse minoriteter mot diskriminering? I så fall, implementeres lovene, nasjonalt og regionalt eller er straffrihet utbredt?
- Hvilke konvensjoner og tilleggsprotokoller har landet ratifisert?
- I hvilken utstrekning er avgjørelser i familierettslige spørsmål overlatt religiøse institusjoner?

### **2. Hvilken stilling har tros- og livssynsminoriteter i samfunnslivet?**

- Hvilke tros- og livssynsminoriteter finnes i landet? Tilhører de enkelte tros- og livssynsminoritetene nasjonale eller etniske minoriteter, og hva er i så fall deres posisjon i landet?
- Opplever tros- og livssynsminoriteter sterke sosiale utestengningsmekanismer eller hets/hatkriminalitet fra majoriteten og/eller andre tros- eller livssynsminoriteter?
- I hvilken grad deltar tros- og livssynsminoriteter i det politiske liv? Er de representert i høyere stillinger/politiske verv?
- Er det menneskerettighetsmiljøer i landet som er opptatt av tros- og livssynsfrihet?
- Tar media opp saker som gjelder diskriminering eller overgrep mot tros- og livssynsminoriteter, eller forties disse sakene?
- Hvordan behandles sårbare minoriteter som LHBT innenfor tros- og livssynsminoritetene?



### **3. Opplever tros- og livssynsminoriteter diskriminering?**

- Har man rett til fritt å bekjenne sin tro og til å skifte religion eller ikke ha noen religion?
- Må man opplyse om religion for å få ID-kort? Tvinges man til å velge en annen religion enn den man faktisk tilhører, for å få ID-kort?
- Legges det restriksjoner fra myndighetenes side på religiøse handlinger eller plikter?
- Har alle grupper lik tilgang til utdanning, helseoppfølging, sosiale ytelser og til arbeid? Øker evt. diskriminering i krise/nødssituasjoner?
- Er det krav om religiøs tilknytning for bestemte stillinger/posisjoner (for eksempel lærere, politi, dommere, ledende embetsstillinger, politiske verv, militære posisjoner)?

### **4. Kan tros- og livssynssamfunn organisere seg?**

- Har de rett til å organisere seg, samles og til å ansette religiøse ledere?
- Kan de motta penger/donasjoner nasjonalt og/eller fra utlandet og importere/distribuere religiøs litteratur?
- Har tros- og livssynssamfunn mulighet for juridisk status? (mulighet for opprettelse av bankkonto, eie eiendom/gudshus, bygge nye gudshus/renovering)
- Tillater myndighetene misjonsvirksomhet og beskytter de mot overgrep fra private aktører ved misjonering?

### **5. Utsettes kvinner spesielt for diskriminering pga. sin tro- og sitt livssyn?**

- Er kvinner fra religiøse minoriteter mer utsatt for diskriminering enn kvinner i landet generelt?
- Utsettes kvinner for diskriminering innen minoritetene?

## Vedlegg VII: Kilder

Internasjonale organisasjoner sitter også med mye informasjon. Her er forslag til gode informasjonskilder:

- **Landrapporter fra FNs spesialrapportører:**  
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Visits.aspx>
- **Rapporter fra Universal Periodic Review:**  
<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>
- **Innspill fra sivilsamfunn og anbefalinger fra UPR, fordelt på land:**  
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Documentation.aspx>
- **UPR info (Geneve-basert NGO):** [upr-info.org](http://upr-info.org)
- **EUs Fundamental Rights Agency:**  
[http://fra.europe.eu/fraWebsite/home/home\\_en.htm](http://fra.europe.eu/fraWebsite/home/home_en.htm)
- **Europarådets menneskerettighetsdomstol:**  
<http://www.echr.coe.int/echr/g>
- **Tolerance and non-discrimination information system TANDIS, som er en database under OSSE:** <http://tandis.odhr.pl/>
- **Framework Convention for the Protection of National Minorities:**  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp)
- **Rapporter fra US Commission on International Religious Freedom:**  
<http://www.uscirf.gov/countries/watch-list-countries.html>
- **Landrapporter fra International Crisis Group:**  
<http://www.crisisgroup.org/>
- **Human rights watch:** <http://www.hrw.org>
- **Amnesty International:** <http://www.amnesty.org/>
- **Pew Forum on Religion and Public Life:** <http://www.pewforum.org>

Ytterligere informasjon om norsk menneskerettighetspolitikk og andre tematiske veiledere kan finnes på departementets hjemmeside:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter.html?id=1160>



FOTO: ISTOCKPHOTO

Utgitt av:  
Utenriksdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

ISBN-number: 978-82-7177-830-9

Publikasjonskode: E-913 B  
Design: 07 Media AS  
Photos on cover, from left to right:  
NTB Scanpix / Pascal Deloche / Godong,  
NTB Scanpix / Fred de Noyelle / Godong,  
NTB Scanpix / Doug Strickland, NTB Scanpix / Samrang Pring,  
NTB Scanpix / Pascal Deloche

Trykk: Departementenes servicesenter 06/2013 - opplag 400