

Vergaderjaar 2009–2010

**31 263**

## **Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid**

**Nr. 40**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2010

Hierbij bieden wij u het verslag aan van het bezoek van de mensenrechtenambassadeur, dat hij – met zijn Deense en Duitse collega's – aan Bangladesh bracht van 11 t/m 15 oktober 2009 en van zijn bezoek aan Pakistan van 16 t/m 18 november 2009.

#### **Bangladesh**

De drie mensenrechtenambassadeurs wilden zich na de vrije en eerlijk verlopen verkiezingen van 29 december 2008 op de hoogte stellen van de mensenrechten-situatie. Voorts wilden zij zich een beeld vormen van de stand van zaken ten aanzien van de nationaal en internationaal aangegane verplichtingen en beloften. De nationale verplichtingen vloeien voor een groot deel voort uit het 2008-Verkiezings Manifest «a Charter for Change». Hierin werden beloftes gedaan, onder andere op het gebied van corruptiebestrijding, armoedebestrijding, een functionerend parlement, versterking van de rechtsstaat, decentralisatie, civil service hervormingen, terrorismebestrijding, uitvoering van het «Chittagong Hill Tracts» vredesakkoord en een groter respect voor mensenrechten, met onder andere een «zero-tolerance» beleid ten aanzien buitengerechtigde moorden, martelingen en sterfgevallen tijdens detentie. De internationale verplichtingen zijn onder meer het resultaat van het landenexamen dat Bangladesh in februari 2009 aflegde in het kader van de Universal Periodic Review in de VN Mensenrechtenraad.

De mensenrechtenambassadeurs voerden gesprekken met regeringsvertegenwoordigers, zoals premier Sheikh Hasina, de ministers van Buitenlandse Zaken en van Justitie, de onderministers voor Vrouwen- en Kinderzaken en voor de Chittagong Hill Tracts, met leden van de oppositie, mensenrechtenorganisaties, vrouwenorganisaties, denktanks, media, alsook met vertegenwoordigers van de politie, van de paramilitaire organisatie van de Bangladesh Rifles (grenswachten), en van de veiligheidsdienst Rapid Action Battalion (RAB). Een veldbezoek werd gebracht aan

Kutupalong, een vluchtelingenkamp bij Cox Bazar, waar sinds vele jaren Rohingya-vluchtelingen uit Birma/Myanmar worden opgevangen.

Onderwerpen die aan de orde kwamen, waren onder meer het belang van onafhankelijkheid van de Nationale Mensenrechtencommissie, de Verkiezings-commissie en de Anti Corruptie Commissie, vrouwenrechten, geweld tegen vrouwen, kinderarbeid, het afschaffen van de doodstraf, de berechting van betrokkenen bij de mouterij onder de grenswachten in februari 2009, en de uitvoering van het «Chittagong Hill Tracts» vredes-akkoord.

De mensenrechtenambassadeurs spraken hun zorg uit over de recente toename van buitengerechtelijke moorden, martelingen en sterfgevallen tijdens detentie en onderstreepten het belang van handhaving van de «rule of law». De Premier en de minister van Buitenlandse Zaken deelden deze zorg en gaven aan geen buiten-gerechtelijke moorden te zullen tolereren. De Premier maakte gebruik van het bezoek van de mensenrechtenambassadeurs door in de media, die uitvoerig verslag van het bezoek deed, het «zero-tolerance» beleid van de regering nog eens nadrukkelijk te onderstrepen.

Ook werd aandacht geschonken aan de dood van meer dan 50 gedetineerde leden, van de Bangladesh Rifles, die op 25–26 februari 2009 in gewelddadige opstand kwamen tegen de legerleiding. De mensenrechtenambassadeurs drongen aan op een eerlijk en transparant proces van de grenswachten, zonder dat daarbij de doodstraf wordt uitgesproken, op openbaarmaking van de onderzoeksrapporten van de mouterij en op onderzoek naar de rapporten van marteling en dood in hechtenis. Inmiddels is het proces, waar ca. 1000 grenswachten terecht staan, op 24 november 2009 van start gegaan.

Met een aantal vrouwenorganisaties en met de onderminister voor Vrouwen- en Kinderzaken werd gesproken over vrouwen- en kinderrechten en geweld tegen vrouwen. Geweld tegen meisjes en vrouwen is een serieus maatschappelijk probleem en vindt veelvuldig plaats in Bangladesh. De onderminister voor Vrouwen en Kinderzaken heeft gender, huiselijk geweld, deelname van vrouwen in het publieke leven en arbeidsvoorwaarden voor vrouwen en kinderarbeid hoog in haar vaandel staan en gaf aan er alles aan te zullen doen om wandaden als zuurgooien en groepsverkrachtingen tegen te gaan. Politie en justitie zouden volgens haar bestaande wet- en regelgeving beter moeten uitvoeren en daders moeten worden berecht. Mentaliteitsverandering alsmede betrouwbare gegevens over de omvang van geweld tegen meisjes en vrouwen zijn van cruciaal belang. Een concept-wetstekst tegen huiselijk geweld is inmiddels aan het parlement aangeboden.

Sinds de jaren '70 tot de ondertekening van het «Chittagong Hill Tracts» vredes-akkoord in 1997 heeft een gewapende strijd gewoed tussen inheemse volken in het gebied en de overheid, met als inzet een autonome regio. Inmiddels zijn ook veel Bengaalse settlers in het gebied neergestreken. De eerste 12 jaar is echter nauwelijks uitvoering gegeven aan het akkoord. Na aantreden van de nieuwe regering van Sheikh Hasina werd een ministerie voor de Chittagong Hill Tracts (CHT) opgezet. Op basis van gesprekken met de onderminister en met de CHT-Commissie – die sinds 1990 bestaat, maar nu weer nieuw leven is ingeblazen – werd geconcludeerd dat de regering weliswaar gecommitteerd is, maar nog niet beschikt over een plan van aanpak en een tijdspad voor de uitvoering van het vredesakkoord. Ook is de wijze waarop de in het leven geroepen landcommissie te werk gaat om de landtitels van de inheemse volken te garanderen zoals in het vredesakkoord beschreven is een punt van zorg.

De bestaande zorgpunten werden ook met premier Sheikh Hasina besproken.

De humanitaire situatie van de ca. 28 000 nog in het kamp Kutupalong verblijvende Rohingya-vluchtelingen uit Birma/Myanmar is de afgelopen jaren verbeterd. De situatie van de ongeveer 200 000 niet-geregistreerde Rohingya-vluchtelingen die in het spontaan ontstane kamp naast dit officiële kamp zijn neergestreken, is daarentegen zorgelijker. De spanningen tussen de Rohingya-vluchtelingen en de lokale bevolking zijn de laatste jaren toegenomen, hetgeen te maken heeft met de armoedesituatie in het Cox-Bazar district en de gebrekkige mogelijkheden van ook de lokale bewoners om te voorzien in het dagelijks levensonderhoud. De mensenrechtenambassadeurs hebben in hun gesprekken met de premier en de minister van Buitenlandse Zaken aangegeven dat de gastvrijheid van Bangladesh alom zeer geprezen wordt, maar ook aangedrongen op het vinden van een duurzame oplossing voor de vluchtelingenproblematiek en verbetering van de leefomstandigheden voor de lokale bevolking. Zowel de Premier als de minister van Buitenlandse Zaken gaven aan dat de situatie hun volle aandacht had, maar wezen ook op de financiële lasten die een en ander met zich meebrengt. De Premier gaf aan dat zij voornemens was Birma/Myanmar te bezoeken en dat de Rohingya-vluchtelingen dan prominent op de agenda zullen staan.

In diverse gesprekken Zaken werd Bangladesh gecompimenteerd met de grote bijdrage die dit land levert aan VN-vredesmissies. Voorts werd de minister van Buitenlandse Zaken aangesproken op de verplichtingen en beloftes die tijdens het landenexamen in het kader van de Universal Periodic Review werden gedaan. Ook drongen de mensenrechtenambassadeurs aan op steun van Bangladesh voor VN-resoluties met betrekking tot Birma/Myanmar, ratificatie van het «Optional Protocol to the Convention against Torture» (OPCAT), het «Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) en opheffing van de reserveringen bij de «Convention on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)». De minister gaf aan dat zij vijf speciale rapporteurs van de VN had uitgenodigd naar Bangladesh te komen. In gesprek met de minister van Justitie gaf deze aan dat de regering overweegt tot ratificatie van het Statuut van Rome over te gaan. Dit werd tijdens een bezoek van de President van het Internationaal Staffhof aan Bangladesh in december 2009 nog eens herhaald. Met ratificatie zou de regering laten zien dat ze gecommitteerd is aan het herstellen van de rechtstaat en dat ze een einde wil maken aan de cultuur van staffeloosheid in Bangladesh.

De drie mensenrechtenambassadeurs kwamen tot de conclusie dat de mensenrechtensituatie in Bangladesh moeilijk, maar niet zonder uitzicht op verbetering is. De regering heeft aangegeven veel waarde te hechten aan het eerbiedigen van mensenrechten en is gecommitteerd de nationale en internationale verplichtingen gestand te doen. Tegelijkertijd werd gewezen op de problemen waarmee het land te kampen heeft, gezien de alom aanwezige, vaak extreme, armoede. Daarnaast geldt dat Bangladesh te maken heeft met een geringe capaciteit binnen de verschillende instanties, waaronder de politie en de rechterlijke macht. In deze weerbarstige context blijkt het niet makkelijk aan de verplichtingen en beloftes opvolging te geven, terwijl tegelijkertijd ook de «law and order» situatie gehandhaafd moet worden. Positief is dat de regering bereidheid toont om op constructieve wijze in dialoog te treden met de internationale gemeenschap.

## **Pakistan**

Tijdens zijn driedaags bezoek aan Pakistan heeft de mensenrechtenambassadeur zich in het bijzonder gericht op de situatie van ontheemden in het grensgebied met Afghanistan, op kinderrechten en op de positie van (religieuze) minderheden. Hij sprak hierover met verschillende maatschappelijke organisaties, met regeringsvertegenwoordigers, zoals de ministers voor Mensenrechten en voor Minderheden, en met VN-organisaties.

Pakistan wordt sinds 2008 voor het eerst sinds lange tijd weer door een civiele, democratisch gekozen, regering geleid. Naast economische problemen als gevolg van de financiële crisis, heeft Pakistan te kampen met een grote veiligheids-problematiek. Terroristische aanslagen teisteren niet alleen de grensregio met Afghanistan, maar vinden in het hele land plaats en treffen vooral ook onschuldige burgers. De talibanisering heeft zich verder uitgestrekt dan het tribale grensgebied met Afghanistan. De regering van één van de vier provincies, de North West Frontier Province (NWFP) gaf medio februari 2009 toe aan de eis van de Taliban om de sharia in te voeren in delen van het district Malakand (NWFP). Het Pakistaanse leger zette in april 2009 een offensief in tegen militanten in de Malakand-regio, die onder meer de districten Swat, Buner en Dir omvat. Ook voert het leger operaties uit tegen de Pakistaanse Taliban in Zuid-Waziristan en in de Khyber Agency in de Federally Administered Tribal Areas (FATA). De gevechten in de Malakand-regio zorgden voor circa 2,7 miljoen ontheemden. Het aantal ontheemden uit Zuid-Waziristan bedraagt circa 400 000.

Maatschappelijke organisaties toonden zich in gesprekken met de mensenrechten-ambassadeur bezorgd over het ontbreken van toezicht op de militaire operaties in NWFP en FATA. De strijd tegen het militant extremisme staat nogal eens op gespannen voet met fundamentele rechten. De civiele regering had volgens hen geen controle over het leger. De gebrekkige toegang tot het gebied maakt het moeilijk om berichten over mensenrechtenschendingen onafhankelijk te verifiëren. Voor mensenrechtenactivisten was het vrijwel onmogelijk om toegang te krijgen tot het conflictgebied.

Uit gesprekken met VN-organisaties bleek dat de hulpverlening aan personen die niet zijn gevlucht uit gebied dat door de Taliban wordt gecontroleerd (o.a. in Swat en Zuid-Waziristan) aan beperkingen onderhevig is. Als er sprake is van verdenking van sympathie met of hulp aan de Taliban krijgt men van het Pakistaanse leger geen toegang tot hulp. De VN staat hierover in contact met de Pakistaanse autoriteiten.

Een groot deel van de ontheemden uit Swat is inmiddels teruggekeerd. In sommige gebieden die door de autoriteiten veilig zijn verklaard, is weliswaar geen sprake meer van conflict, maar wel van intimidatie door de Taliban.

Het grootste deel van de ontheemden uit Zuid-Waziristan wordt opgevangen in zuid-NWFP. Dit gebied staat bekend als zeer onveilig: militant extremisme, misdaad en tribaal geweld lopen in elkaar over. De bescherming van ontheemden en gezondheidszorg zijn problematisch. Toegang van de pers is beperkt. Er zijn geen georganiseerde vluchtelingenkampen. Het merendeel wordt opgevangen door lokale Pashtun-gemeenschappen, die daardoor hoge kosten hebben gemaakt. Verder hebben de Pakistaanse autoriteiten en hulporganisaties voor ongeveer 20% van de opvang en hulp aan de ontheemden zorg gedragen. De ontheemden hebben vaak flinke bedragen moeten betalen voor transport uit Zuid-Waziristan en als gevolg daarvan is een aantal in financiële problemen geraakt.

VN-organisaties en lokale NGO's dragen zorg voor hulpverlening in het Jalojai-kamp nabij Peshawar, waar voorheen honderdduizenden Afghaanse vluchtelingen verbleven, en nu ontheemden uit Bajaur,

Mohmand, Khyber en Swat worden opgevangen. Er wordt gezorgd voor voeding, drinkwater, gezondheidszorg, onderwijs voor kinderen. De grootste uitdaging voor de hulpverlenende organisaties is de grote, nog groeiende populatie en de voorbereiding op de winter. De veiligheidssituatie bemoeilijkt het werk.

Naar aanleiding van verschillende berichten over buitengerechtigde executies in deze gebieden sprak de mensenrechtenambassadeur de Nederlandse zorgen hierover uit in het overleg met de minister voor Mensenrechten. Deze erkende dat deze executies plaatsvonden, maar dat zij in de extreme omstandigheden ook niet eenvoudig aan te pakken zijn.

In gesprek met Unicef werd stilgestaan bij berichten over het toenemend aantal gevallen van kindermishandeling in vooral de conflictgebieden in het noordwesten van Pakistan. Unicef zelf beschikte nog niet over voldoende gegevens om deze berichten te bevestigen. Wel werd er op gewezen dat fysiek geweld tegen kinderen op sommige punten gesanctioneerd wordt door de Pakistaanse wetgeving, waarbij bijvoorbeeld fysieke straffen op school zijn toegestaan. Een recent onderzoek naar kinderarbeid, dat werd opgezet door de Pakistaanse regering, ILO en Unicef, was vanwege de onveilige situatie in Pakistan uitgesteld.

Wettelijk is arbeid vanaf 15 jaar toegestaan. Er is gebrek aan controle op de wet. Als gevolg van de economische crisis worden kinderen in toenemende mate ingezet om het gezinsinkomen aan te vullen. In het zuiden van de provincies Punjab en North West Frontier Province (NWFP) richtte Unicef zich samen met de provinciale overheden op het terugdringen van kinderarbeid in de steenfabrieken, door kinderen in staat te stellen naar school te gaan. Een gelijksoortig programma werd uitgevoerd in de landbouw. Hoewel er geen directe link was tussen kinderarbeid en export in Pakistan, gaf Unicef aan dat er geen goed zicht was op de informele economie. Veel bedrijven besteden werk uit aan families, zodat het mogelijk is dat kinderen wel degelijk bijdragen aan de industriële exportproductie.

Goede scholing van kinderen staat, volgens diverse gesprekspartners, onder druk. De opkomst van het onderwijs in madrassa's – circa 4% van de totale schoolgaande jeugd krijgt thans onderwijs in madrassa's – verkleint de kans op adequate opleiding. In een aanzienlijk aantal extern gefinancierde madrassa's leidde het onderwijs tot radicalisering van jongeren.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat in Pakistan sprake is van een toenemende intolerantie tegenover religieuze minderheden als gevolg van de voortschrijdende orthodoxe islamisering. Er is geen sprake van georganiseerde, systematische vervolging door de overheid, maar er heerst een klimaat waarbij fundamentalisten de ruimte krijgen. Pakistan kent een aantal religieuze minderheden waarvan de Christenen, Hindu's, Sikhs en Ahmadis de belangrijkste zijn. Met name de Ahmadi gemeenschap – met wie de mensenrechtenambassadeur sprak – lijkt getroffen te worden door de blasfemiewetgeving, die bedoeld is om de Islam te beschermen tegen godslastering. In de praktijk wordt deze wet volgens meerdere gesprekspartners aangegrepen door islamitische fundamentalisten om een eigen agenda te promoten. Ook komt het voor dat beschuldigingen van godslastering naar voren worden gebracht om persoonlijke vetes te beslechten of vanwege economisch gewin.

Enkele maanden geleden mondde een beschuldiging van godslastering uit in de dood van Christenen in Gojra. Mede onder druk vanuit het buitenland worden de aanstichters daarvan vervolgd door de Pakistaanse overheid. De minister voor Minderheden, Shabas Bhatti, gaf aan dat hij bezig is met voorstellen om de blasfemiewetgeving aan te passen, waardoor misbruik van deze wet wordt tegengegaan. Een nieuw element is

bijvoorbeeld de strafbaarstelling van degene die ten onrechte blasfemie inroept. Het volledig herroepen van de wet was niet aan de orde. Ook andere gesprekspartners gaven aan dat de tijd daarvoor niet rijp is. Onder de religieuze minderheden hebben vooral ook de Ahmadi's te maken met discriminerende wetgeving. Op Saoedi-Arabië na is Pakistan het enige moslimland in de wereld dat de (islamitische) Ahmadi's tot niet-moslims heeft verklaard. Deelname aan het openbare leven wordt bemoeilijkt, zoals het aanvragen van officiële documenten, aangezien daarbij een tegen hun geloofsovertuiging gerichte verklaring ondertekend moet worden. Op grond van de strafwet kunnen Ahmadi's vervolgd worden als zij zich voordoen als moslims.

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken sprak de mensenrechtenambassadeur over een aantal multilaterale zaken, waaronder ook de Nederlandse zorg over de vaak harde opstelling van Pakistaanse delegaties in de VN in New York en in Genève. Pakistan denkt na over ratificatie van het Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (BuPo) en het «Optional Protocol to the Convention against Torture» (OPCAT). Het blijft in algemene zin gekant tegen bespreking van individuele landen in de VN-Mensenrechtenraad (anders dan via de Universal Periodic Review) omdat dat haars inziens tot ongewenste confrontatie en eenzijdigheid leidt.

In vele gesprekken werd de sluipende orthodoxe islamisering van de Pakistaanse samenleving genoemd als een van de bedreigingen voor het doorvoeren van hervormingen en daarmee van een verbetering van de mensenrechtensituatie. Deze ontwikkeling, tezamen met de extremistische aanslagen, de nog wijdverspreide corruptie, de dominante rol van de legertop, de belangen van een economische elite en de groeiende financieel-economische problemen in het land, bemoeilijken voortgang op het gebied van respect voor mensenrechten. Zowel militairen als civiele overheid als een groot deel van het parlement gaan confrontatie met de conservatieve geestelijkheid uit de weg. Tegen deze achtergrond is de oproep van enkele mensenrechtenorganisaties om in Pakistan te streven naar een seculiere samenleving gebaseerd op internationale normen ambitieus. Voor partners van Pakistan is er aanleiding om steun te blijven verlenen aan versterking van civiele bestuursinstellingen en van het maatschappelijk middenveld teneinde de mensenrechtensituatie te verbeteren.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. G. Koenders