

Vergaderjaar 2011–2012

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2012

Hierbij treft u de resultaten aan van de eerste fase van de pilot vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. De pilot heeft geleid tot meer inzicht in deze problematiek en tot activiteiten die bijdragen aan verbeteringen in de naleving van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Beperkingen en schendingen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zijn een groeiend probleem. Kennis over hoe deze negatieve tendens te keren met de juiste interventiestrategieën is beperkt. Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is een van de prioriteiten van de geactualiseerde mensenrechtenstrategie «Verantwoordelijk voor Vrijheid». In 2009 werd de pilot vrijheid van godsdienst en levensovertuiging opgezet. Bij aanvang van de pilot is afgesproken na twee jaar een indicatie te geven over resultaten en ervaringen. Deze treft u hierbij aan.

Methodologie

In 2009 zijn China, Egypte, India, Kazachstan en Eritrea geselecteerd voor de pilot op basis van diversiteit in aard en ernst van de problematiek, geografische spreiding en de aanwezigheid van niet-gouvernementele organisaties. De ambassades zijn medio 2009 begonnen met het maken van een analyse van de lokale situatie. Daarin werd o.a. ingegaan op de nationale wetgeving, de ondertekende en/of geratificeerde verdragen, geloofsvrijheid in de praktijk en knelpunten. Op basis daarvan zijn actieplannen opgesteld, gericht op de specifieke problemen van het betreffende land. Vanaf eind 2009 is de uitvoering ter hand genomen. De actieplannen bestonden uit verschillende instrumenten zoals strategische inzet van het Mensenrechtenfonds, samenwerking met EU en andere multilaterale organisaties, lobby en beleidsbeïnvloeding, seminars, academische samenwerking, etc.

De posten voerden activiteiten uit ten behoeve van de lange termijn doelstelling: bijdragen aan verbetering van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Voorbeelden hiervan zijn bewustwording over rechten, plichten en internationale verdragen, capaciteitsversterking van NGO's,

toegang tot het recht en tegengaan van straffeloosheid. Hierbij is gebruik gemaakt van het Mensenrechtenfonds, personele inzet op de ambassade en in enkele gevallen van externe expertise.

In maart 2011 ontving u de tussentijdse rapportage over het verloop van de pilot als bijlage bij de notitie «Godsdienstvrijheid en vrijheid van meningsuiting: kernwaarden van het buitenlands beleid» (Kamerstuk 32 735, nr. 2). In deze rapportage werd aangekondigd dat de pilot na de eerste fase zou worden uitgebreid naar tien landen.

Algemene bevindingen

Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging is in alle pilotlanden een zeer gevoelig onderwerp dat veel tact en kennis van zaken vereist om te bespreken of om succesvolle interventies op te kunnen doen. De ervaring in alle pilotlanden is dat het verbeteren van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging een zaak van de lange termijn is.

- De pilot heeft bijgedragen aan de kennis en expertise op dit terrein. Een goed begrip van sociaal-economische, historische en antropologische aspecten is essentieel gebleken. Deze bieden aanknopingspunten om nieuwe activiteiten te entameren en voor het bepalen van een doelmatige aanpak van het probleem.
- De gevoeligheid van het onderwerp vereist ook dat er in sommige gevallen stille diplomatie en een discrete aanpak worden aangewend. Behoedzaam interveniëren is raadzaam, ook gezien de risico's voor personen of groepen in kwestie.
- In het algemeen rust er op bekering een sociaal taboe. Bekering kan in een aantal pilotlanden ernstige strafrechtelijke en/of sociaal-maatschappelijke consequenties hebben.
- Een zorgelijke ontwikkeling is een toename van wetgeving die de geloofsvrijheid beperkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om registratiewetgeving voor religieuze groeperingen, of andere beperkingen bijvoorbeeld de keuze van de religieuze traditie waarin ouders hun kinderen opvoeden. De VN-Speciaal Rapporteur voor vrijheid van religie en levensovertuiging heeft zijn laatste rapport gewijd aan registratiewetgeving en aspecten die te maken hebben met de status van rechtspersoonlijkheid van religieuze organisaties en de beperkingen voor de geloofsuitoefening die hieruit voortvloeien.
- Er zijn landen waar registratiewetgeving voor godsdienstige groeperingen wordt ingezet bij terrorismebestrijding met als doel het beperken van bewegingsvrijheid van als bedreigend geziene religieuze groeperingen.
- De ervaring leert dat religieuze groeperingen vaak gezien worden als een bedreiging voor de zittende macht wanneer ze teveel volgelingen krijgen of te uitgesproken worden.
- Sociaal-economische tegenstellingen kunnen een rol spelen bij het ontstaan van intolerantie en geweld. Wanneer een conflict tussen verschillende religieuze groeperingen wordt veroorzaakt door sociaal-economische tegenstellingen, is het contraproductief om de oplossing te zoeken in een dialoog op basis van religie.
- Politieke partijen met religieuze inslag gebruiken hun religieuze identiteit voor machtspolitieke doeleinden met vaak negatieve gevolgen voor religieuze minderheden.

Egypte

Spanningen tussen de verschillende religieuze groeperingen is één van de uitdagingen waar het nieuwe Egypte mee kampt. Dat is deels te verklaren door de toegenomen religiositeit binnen de samenleving, maar ook door de transitiefase waar het land zich nu in bevindt. Daarin moet een

evenwicht worden gevonden tussen stabiliteit en nieuw verworven vrijheden. De ambassade heeft zich daarom ingezet om het bewustzijn ten aanzien van religieuze stereotypering te stimuleren o.a. door onderzoek, rapportages, dialoog/discussiebijeenkomsten en mediacampagnes. Uit een dialoog tussen jonge leiders van verschillende religieuze gemeenschappen bleek dat er grote bereidheid bestaat om over religieuze spanningen te spreken. Tevens heeft de ambassade in samenwerking met een NGO juridische bijstand verleend aan 50 vrouwen die slachtoffer zijn van discriminatoire familiewetgeving, en juridisch advies gegeven in gevallen van interreligieuze huwelijken. Een training aan een honderdtal advocaten in verschillende steden moet de dienstverlening bij juridische complicaties bij gemengde huwelijken verbeteren.

Met de toegenomen kennis over de problematiek richt Nederland zich de komende tijd onder andere op het tegengaan van spanningen tussen religieuze groeperingen en geweld door het ondersteunen van de *drivers of change*, lobby en beleidsbeïnvloeding om discriminerende wetgeving aan te passen. Nederland zal zich tevens blijven inzetten tegen discriminatie op basis van religie of levensovertuiging en voor verbeterde toegang tot het recht voor slachtoffers van religieus geweld.

China

Binnen China bestaan grote regionale verschillen in de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing, o.a. wegens wisselende toepassing en interpretatie van regelgeving door de diverse (lokale) autoriteiten. De ambassade heeft daarom geïnvesteerd in het opzetten van een netwerk en in kennisopbouw. Sommige gelovigen (met name christenen) die zich niet kunnen vinden in de vijf officieel erkende en onder overheidstoezicht staande stromingen, organiseren zich «ondergronds» bijvoorbeeld via huiskerken. In de praktijk kunnen gelovigen via dergelijke ondergrondse religieuze organisaties regelmatig hun geloof relatief ongestoord belijden, zolang zij de overheid, zowel op lokaal als op hoger niveau, (politiek) geen «last» bezorgen.

Voorts maakt Nederland zich evenals de internationale gemeenschap zorgen over de ontwikkelingen in Tibetaanse gebieden, zoals het aantal zelfverbrandingen en de recente protesten die deels gericht zijn op de beperkte vrijheid van religie. Nederland financiert projecten ter behoud en ter ondersteuning van cultureel erfgoed met een religieuze functie uit de Tibetaanse regio's zoals de herdruk van een standaard Tibetaans religieus werk en draagt bij aan toegang tot religieus onderwijs.

De analyse van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging heeft in China door de omvang en complexiteit langer geduurd dan in andere landen. De komende tijd richt Nederland zich op het verdiepen en verbreden van (academische) samenwerking en uitwisseling. Dit biedt kansen om meer kennis op te doen over aanknopingspunten om de mensenrechtensituatie te bespreken. Een inhoudelijke en betekenisvolle dialoog is een vereiste om vooruitgang te kunnen maken. Nederland zal daarbij blijven inzetten op het opbouwen van wederzijds vertrouwen en de versterking van de rechtsstaat. Dit laatste heeft een positieve invloed op de rechten van religieuze minderheden en vrijheid van religie en levensovertuiging.

India

Het recht op vrijheid van godsdienst is in India stevig verankerd in de grondwet en de samenleving is in het algemeen tolerant. Toch zijn in het verleden religieuze minderheden op lokaal niveau geregeld slachtoffer

van discriminatie en geweld geweest. Deze incidenten troffen christenen (Orissa 2008), moslims (Gujarat 2002) alsook hindoes (Jammu en Kashmir).

De gewelddadigheden tussen hindoes en christenen in de Indiase deelstaat Orissa werden vooral veroorzaakt door sociaal-economische tegenstellingen die ook langs etnische/religieuze lijnen lopen. De Nederlandse ambassade heeft voor slachtoffers van religieus geweld in Gujarat en Orissa ingezet op toegang tot compensatieregelingen en een project gesteund voor het vergroten van kennis over mensenrechten bij wetsdienaars. Capaciteitsversterking en training van het politieapparaat met ondersteuning van de ambassade heeft geresulteerd in minder klachten tegen nieuwe politierekruten in de deelstaat Orissa. Hierdoor heeft een groot aantal slachtoffers toegang tot rechtsgang gekregen. Deze activiteiten kunnen worden uitgebreid.

Nederland zal waar mogelijk projecten selecteren waarmee discriminatie van religieuze minderheden kan worden bestreden. Succesvolle activiteiten zoals het vergroten van het bewustzijn van minderheden over hun rechten waardoor zij hun recht kunnen halen, zullen worden voortgezet. Gezien de grootte en complexiteit van het land zullen de mogelijkheden worden verkend om verder te investeren in de opbouw van kennis, eventueel via academisch onderzoek.

Kazachstan

Kazachstan is tot alle internationale mensenrechtenverdragen getreden. In de loop van 2011 is wetgeving aangenomen die registratie van godsdienstige groeperingen verplicht. Deze wetgeving komt mede voort uit bezorgdheid over de mogelijke groei van meer extreme vormen van de islam en terroristische dreiging. Het is echter niet de bedoeling de bewegingsvrijheid van religieuze groeperingen te beperken maar kan daar in de praktijk wel toe leiden, zo is gebleken, ook omdat de uitvoering van de wet nog niet geheel duidelijk is. Naast kleine conservatief islamitische groeperingen koestert de regering ook argwaan jegens religieuze groeperingen c.q. sekten zoals Hare Krishna, scientology, Jehova-getuigen en kleine protestantse groeperingen. In 2011 is het Bureau voor Religieuze Zaken opgericht. Dit bureau houdt toezicht op de uitwerking van de wet en het mandaat is vooral toegespitst op het toezien op de scheiding van godsdienst en staat. Voorts heeft het religieuze expertise in huis en onderhoudt het een dialoog met de verschillende godsdiensten.

Eind mei 2012 zal voor de vierde keer in Astana het Congres van Leaders van Wereld en Traditionele Religies worden gehouden. Dit terugkerend internationaal congres is een initiatief van President Nursultan Nazarbayev, die hiermee wil bijdragen aan tolerantie en begrip tussen godsdiensten.

In Kazachstan speelt de godsdienst en met name de beleving en ontwikkeling van de islam een belangrijke rol bij het zoeken naar identiteit van een bevolking die pas sinds 20 jaar onafhankelijk is na de ineenstorting van de Sovjet-Unie. Traditioneel werd in Kazachstan het Hanafisme en Soefisme beleden, twee gematigde stromingen binnen de islam. De islam wordt ook nu in Kazachstan op een liberale wijze beleden.

Om religieuze minderheden te ondersteunen is de ambassade een samenwerkingsverband aangegaan met een lokale NGO. In dit kader zijn 60 juridische adviezen gegeven aan religieuze groeperingen zoals Ahmediya-moslims, soefi's, jehova-getuigen, presbyterianen, de

pinkstergemeente en Hare Krishna's, waardoor zij zich meer bewust zijn geworden van hun rechten en beter voor zichzelf op kunnen komen.

De inzet van Nederland in Kazachstan heeft bijgedragen aan een beter beeld over de aard van de situatie. De ambassade zal speciale aandacht besteden aan de relatie tussen het recht op vrijheid van religie en levensovertuiging en terrorismebestrijding. Het is duidelijk dat Kazachstan zelf ook worstelt met vragen hoe het beleid ten aanzien van religieuze groeperingen vorm te geven. Nederland wil Kazachstan hierin bijstaan, eventueel met behulp van de kennis en expertise op dit terrein van de OVSE. Nederland zet zich in om de speciaal rapporteur van de VN voor vrijheid van religie en levensovertuiging een bezoek te laten afleggen aan Kazachstan.

Eritrea

Eritrea is een van de meest repressieve staten van Afrika. De Eritrese regering beziet alles wat de (in 1991 verworven) onafhankelijkheid en de binnenlandse stabiliteit in gevaar kan brengen met grote argwaan. Religieuze groeperingen kampen met ernstige repressie. In Eritrea zijn vier religies toegelaten: de (soenni) islam, de christelijk orthodoxe, de katholieke en de Lutherse kerk. Leden van ongeregistreerde religies worden vervolgd, alsook leden van toegelaten religies die zich kritisch opstellen jegens het bewind. Op dit moment zitten duizenden mensen gevangen vanwege hun geloof.

De Eritrese overheid keert zich steeds meer af van de buitenwereld. Zij heeft geen behoefte aan buitenlandse assistentie. Om die reden wordt het werk van internationale NGO's en internationale organisaties aan banden gelegd. De kerken moeten zich beperken tot strikte geloofsbelijdenis. Contacten met buitenlanders zijn per definitie verdacht.

Het behalen van successen is in Eritrea moeizaam gebleken. Met het uitbannen van NGO's werd het financieren van projecten steeds moeilijker. Ook het opbouwen van relaties met kerkelijke leiders stuitte in toenemende mate op blokkades. Vanwege het risico om opgepakt te worden zijn veel mensen bang om contact te hebben met de ambassade of andere buitenlandse partijen.

Als gevolg van bezuinigingen zal de ambassade eind 2011 sluiten. Gezien deze ontwikkelingen zal de pilot godsdienstvrijheid in Eritrea in 2012 vanuit Khartoum worden voortgezet. Over een jaar wordt bezien of continuering van de pilot mogelijk en zinvol is. Nederland zal onderzoeken of via multilaterale kanalen een bijdrage kan worden geleverd aan de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in Eritrea.

Verdere inzet pilot vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Betrokken ambassades passen de interventiestrategieën aan aan de hand van hun ervaringen. Nederland zal de komende tijd extra aandacht besteden aan mensenrechtenstandaarden in de discussie over vrijheid van godsdienst, inclusief het recht om van religie te veranderen en zonder religieuze overtuiging of activiteit te leven. Tevens zal aandacht uitgaan naar de scheiding van kerk en staat. Het beleid zal gericht zijn op het verzamelen en delen van *best practices* uit de pilot en ook uit de andere landen waarin Nederland actief is met de bevordering van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. In EU-verband en met andere *like-minded* landen zoals de VS en Canada zullen de resultaten gedeeld worden. Nieuwe en bestaande instrumenten zullen worden gebruikt zoals een *EU-toolkit*, ontwikkeld door het Verenigd Koninkrijk (voor de identifi-

catie van de mate en soort van repressie van de geloofsvrijheid), multilaterale instrumenten zoals lokale EU-mensenrechtenstrategieën en het EU-actieplan vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, kennis en expertise van de OVSE, de Universal Periodic Review van de VN en samenwerking met de Speciaal Rapporteur voor vrijheid van religie en levensovertuiging.

Nieuwe pilotlanden

Vijf andere ambassades intensiveren de activiteiten gericht op de bescherming van godsdienst en levensbeschouwing. Bij de selectie is gekeken naar diversiteit in aard en ernst van de problematiek, geografische spreiding en de aanwezigheid van niet-gouvernementele organisaties en onderzoeksinstituten. Ten behoeve van de vijf landen Pakistan, Sudan, Nigeria, Armenië en Noord-Korea wordt de komende tijd een analyse gedaan over de situatie rond godsdienstvrijheid en levensovertuiging. Hierbij wordt aandacht besteed aan de religieuze demografie, bestaande en voorgenomen wetgeving (met name als het gaat om van geloof te veranderen of zonder religieuze overtuiging of activiteit te leven), de internationale opstelling van het land ten aanzien van dit onderwerp en de situatie in de praktijk. In landen waar de veiligheids-situatie zorgelijk is, zal dit onderzoek zich beperken tot *desk research*. Afhankelijk van de uitkomsten van de analyse zal nader worden bepaald welke multilaterale, dan wel bilaterale activiteiten verder kunnen worden ondernomen.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal