

Vergaderjaar 2017–2018

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 199

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2018

Met verwijzing naar het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 6 april 2018 bied ik u hierbij, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, een brief aan over de actuele situatie in Myanmar.

Actuele situatie in Rakhine State, Myanmar

De situatie in Rakhine State is onverminderd zorgwekkend. Er is sprake van voortdurende mensenrechtenschendingen en een slechte veiligheidsituatie die grotendeels het gevolg is van jarenlang overheidsbeleid gericht op marginalisatie van de Rohingya en andere etnische en religieuze minderheden. Dit beleid wordt gevoed door het diepgewortelde wantrouwen van de etnische, boeddhistische, Rakhine bevolking jegens de Rohingya. De Rohingya bevinden zich hierdoor in een situatie van structurele onderdrukking, armoede en onveiligheid, verstoken van burgerrechten en van toegang tot basisvoorzieningen en met gebrek aan bewegingsvrijheid. Vanwege deze situatie zijn vele Rohingya naar buurland Bangladesh gevlucht. Volgens UNHCR bedraagt hun aantal inmiddels meer dan 1 miljoen.

In Noord-Rakhine zijn naar schatting van de VN nog 200.000–240.000 Rohingya woonachtig, vooral in stedelijke omgeving. In Centraal-Rakhine wonen nog ruim 250.000 Rohingya, waarvan 120.000 in kampen rondom de regionale hoofdstad Sittwe.

Het Myanmarese leger beschouwt Rakhine als een conflictgebied en eigent zich het recht toe om de bewegingsvrijheid van de Rohingya volledig te beperken, burgers te dwingen tot gedwongen arbeid, en arbitraire controles en onaangekondigde huiszoekingen te verrichten in hun, naar eigen zeggen, zoektocht naar moslimterroristen. De acties van het leger gaan nog steeds gepaard met geweld en mensenrechtenschendingen. Het leger ontkent daarvoor verantwoordelijk te zijn en wordt tot op heden nauwelijks ter verantwoording geroepen.

Onlangs verschenen berichten van o.a. Amnesty International dat ook rebellen van ARSA (Arakhan Rohingya Salvation Army) zich schuldig hebben gemaakt aan geweld en mensenrechtenschendingen tegen (hindoe) burgers in Rakhine.

Aangezien Myanmar nog steeds geen toegang verleent aan de door de VN Mensenrechtenraad ingestelde Fact Finding missie (FFM) en aan de Speciaal Rapporteur (SR) voor Mensenrechten in Myanmar, Mw Yanghee Lee, kan geen onafhankelijk internationaal onderzoek naar mensenrechtenschendingen plaatsvinden en blijft het lastig een goed beeld van de situatie ter plekke te krijgen. Op basis van de tussentijdse rapportage van de FFM en de bevindingen van Speciaal Rapporteur Lee, deels gebaseerd op getuigenverklaringen van vluchtelingen, lijkt de situatie neer te komen op etnische zuivering. De FFM zal in september haar eindverslag presenteren in de Mensenrechtenraad.

Toegang voor internationale hulporganisaties tot Rakhine is nog altijd beperkt. Door de uitzichtloze en onveilige situatie vertrekken nog steeds groepen Rohingya vanuit Rakhine naar de reeds overvolle kampen over de grens in Bangladesh. Hun verhalen zijn niet minder tragisch en schokkend dan die van eerder aangekomen vluchtelingen.

De Myanmarese regering volhardt in haar lezing dat zij een gerechtvaardigde strijd voert tegen moslimterroristen en geeft aan dat de intensiteit van de acties van het leger in de afgelopen maanden sterk is afgenomen. Ook is een zevental militairen, waarvan is bewezen dat ze zich schuldig hebben gemaakt aan mensenrechtenschendingen, veroordeeld tot tien jaar cel. Het aantal voor mensenrechtenschendingen veroordeelde militairen staat echter in schril contrast tot de schaal waarop de misdaden zijn gepleegd.

Volgens de regering zou de *Union Enterprise for Humanitarian Assistance, Resettlement and Development* goede vorderingen maken met de voorbereidingen voor terugkeer van vluchtelingen uit Bangladesh. Opvangcentra voor tijdelijke huisvesting van terugkerende vluchtelingen zijn gebouwd en er wordt gewerkt aan herstel van de infrastructuur. Het is echter duidelijk dat aan een aantal essentiële voorwaarden voor veilige, vrijwillige, waardige en duurzame terugkeer, waaronder het garanderen van veiligheid, bewegingsvrijheid, toegang tot basisvoorzieningen en zicht op volwaardig burgerschap, niet is voldaan. Er zijn tot op heden dan ook nog geen vluchtelingen teruggekeerd. Ook zijn weinig noemenswaardige vorderingen gemaakt bij de implementatie van de aanbevelingen van de Annan Adviescommissie. Het rapport is weliswaar geaccepteerd door de Myanmarese regering, maar enkele van de meest belangrijke aanbevelingen, zoals die met betrekking tot burgerschap, zijn vooralsnog niet opgevolgd. Het ontbreekt bij de Myanmarese overheid aan een visie op een duurzame lange termijnoplossing voor de uitdagingen in Rakhine.

Ook in andere delen van Myanmar blijft het onrustig. Zo zijn onlangs in de Kachin regio in het noorden van Myanmar hevige gevechten uitgebroken tussen het leger en het Kachin Onafhankelijkheidsleger. De Kachin, een etnische groep die voornamelijk uit christenen bestaat, strijden sinds 1961 voor meer autonomie. Bij het recente geweld zijn tientallen burgerdoden en vele gewonden gevallen en zijn ruim 10.000 burgers op de vlucht geslagen. NGO's maken melding van mishandeling, verkrachting en gedwongen verhuizing door het leger.

Dit oploeiende geweld brengt het toch al fragiele vredesproces in Myanmar verder in gevaar. Zowel de VN als de EU hebben de strijdende partijen opgeroepen de vijandigheden te staken, mensenrechten te respecteren en burgers te beschermen. Ook is Myanmar opgeroepen toegang te verlenen aan hulporganisaties.

Humanitaire situatie Rohingya vluchtelingen in Bangladesh

Sinds de gewelddadige uitbarsting van augustus 2017 zijn meer dan 700.000 Rohingya naar Bangladesh gevlucht, waarmee het totaal nu ruim 1 miljoen bedraagt. Dit aantal groeit nog steeds. Ondanks dat Bangladesh, in samenwerking met de VN en internationale hulporganisaties, grote inspanningen verricht en veel lof krijgt voor de opvang van zo'n grote groep getraumatiseerde vluchtelingen die in korte tijd de grens is overgestoken, is de situatie voor de vluchtelingen in de kampen schrijnend.

Het heuvelachtige terrein waarop de kampen zich bevinden is grotendeels ongeschikt voor vluchtelingenopvang van deze omvang en het risico op overstromingen en aardverschuivingen is, vooral nu de regentijd is begonnen, groot. De zware regens hebben inmiddels al de eerste slachtoffers gemaakt.

Er is onvoldoende geschikt terrein beschikbaar voor hervestiging van de vluchtelingen. Bangladesh werkt daarom aan het bewoonbaar maken van een eiland voor de kust, Bhashan Char, waar een deel van de vluchtelingen gehervestigd zou kunnen worden. Vooralsnog voldoet dit eiland echter niet aan de minimumvoorwaarden voor hervestiging. De VN heeft aangegeven klaar te staan om, indien nodig, Bangladesh hierbij te ondersteunen.

De behoefte aan noodhulp voor de vluchtelingen en lokale gastgemeenschappen in Bangladesh, maar ook voor de Rohingya en andere groepen die zich nog in Rakhine bevinden, blijft onverminderd groot. In maart lanceerde de VN een *Joint Response Plan* (JRP) voor de Rohingya humanitaire crisis. Dit JRP geeft aan dat voor de periode tot en met december 2018 een bedrag van US\$ 950 miljoen nodig is om in de directe behoefte aan voedsel, water, onderdak en sanitaire en medische voorzieningen voor in totaal 1,3 miljoen mensen te voorzien.

Op dit moment is slechts 21% van het JRP gefinancierd.

Nederland heeft sinds 2017 inmiddels € 9 miljoen aan noodhulp beschikbaar gesteld voor deze crisis. De EU heeft € 51 miljoen beschikbaar gesteld. Daarnaast draagt Nederland indirect bij aan de noodhulprespons via ongeoormerkte bijdragen aan de VN en het Rode Kruis, waarvan Nederland een grote donor is.

Vanuit het reguliere OS-programma in Bangladesh zal Nederland ook bijdragen aan het JRP op het gebied van water, veiligheid voor vrouwen en meisjes en bij het verlenen van psychosociale hulp aan de vluchtelingen. Zo financiert de Nederlandse ambassade in Dhaka enkele «*women friendly spaces*» in de vluchtelingenkampen met speciale voorzieningen voor vrouwen en meisjes. Ook zijn Nederlandse waterexperts uitgezonden om technische assistentie te verlenen in Bangladesh. Nederland zet zich daarnaast actief in voor donorcoördinatie en is, zowel bilateraal als in multilateraal verband, betrokken bij gesprekken tussen de Bangladeshi overheid, de VN en hulporganisaties om de kwaliteit van de hulpverlening te verbeteren en bureaucratische obstakels voor hulpverlening weg te nemen.

In de marge van de voorjaarsvergadering van de Wereldbank Groep, in april jl., zat de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, samen met de Bangladeshi Minister van Financiën Muhith en VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen Grandi, een ministeriële bijeenkomst voor waarin aandacht werd gevraagd voor de vluchtelingencrisis in Bangladesh. Daarbij werden oplossingen voor de crisis verkend voor de middellange termijn en werd opgeroepen tot internationaal steun voor het JRP.

Stand van zaken terugkeer

De vrijwillige, veilige, waardige en duurzame terugkeer van de vluchtelingen naar hun dorpen van herkomst in Myanmar heeft hoge prioriteit. Het is, ondanks herhaalde oproepen daartoe vanuit de internationale gemeenschap, echter niet te verwachten dat binnen afzienbare tijd voldaan zal worden aan de minimumvoorwaarden voor vrijwillige en veilige terugkeer van de Rohingya.

De voorbereidingen daarvoor verlopen traag. Beide landen houden elkaar hiervoor verantwoordelijk. Bangladesh wijst op het ontbreken van de noodzakelijke voorwaarden voor terugkeer aan Myanmarese zijde; Myanmar verwijt Bangladesh administratieve barrières op te werpen.

De ondertekening op 6 juni jl. van een Memorandum of Understanding tussen Myanmar en UNHCR en UNDP voor samenwerking om de vrijwillige, veilige en duurzame terugkeer van Rohingya-vluchtelingen mogelijk te maken, is een stap in de goede richting. De VN-organisaties zullen hierdoor toegang krijgen tot Noord-Rakhine om de situatie ter plekke te beoordelen. Deze samenwerking moet er toe leiden dat UNHCR de vluchtelingen van adequate informatie kan voorzien op basis waarvan zij een goed geïnformeerde beslissing kunnen nemen over terugkeer. In de komende periode zal moeten blijken in hoeverre de daad bij het woord wordt gevoegd en UNHCR en UNDP daadwerkelijk hun belangrijke werk kunnen uitvoeren en of Myanmar vorderingen maakt bij het voldoen aan de minimumvoorwaarden voor vrijwillige en veilige terugkeer van de Rohingya.

VN Veiligheidsraad

Vanwege de omvang en ernst van de crisis is het van belang dat de internationale aandacht op Myanmar blijft gevestigd. Dankzij intensieve lobby van Nederland tijdens ons voorzitterschap van de Veiligheidsraad in maart, heeft uiteindelijk van 28 april tot en met 1 mei, ondanks aanvanke-lijke weerstand bij Myanmar, een bezoek van de Veiligheidsraad aan Myanmar en Bangladesh plaatsgevonden.

De Veiligheidsraad bracht bezoeken aan de vluchtelingenkampen in Cox's Bazar en aan Rakhine en sprak met de autoriteiten van beide landen. Ook werd gesproken met lokale NGO's en slachtoffers van seksueel geweld. Het bezoek bevestigde het schrijnende beeld van grootschalige mensenrechtenschendingen in Rakhine en van de uitzichtloze situatie waarin de vluchtelingen zich bevinden. Ook werd duidelijk dat aan de voorwaarden voor vrijwillige, veilige en duurzame terugkeer van vluchtelingen naar Myanmar nog niet is voldaan.

Na afloop van het bezoek riep de Veiligheidsraad in een persverklaring Myanmar opnieuw op om de VN toegang te verlenen, straffeloosheid tegen te gaan en de Voorzittersverklaring van 6 november 2017 volledig te implementeren. In navolging van het bezoek werden brieven verstuurd aan de autoriteiten in Myanmar en Bangladesh en aan de SGVN, waarin onder meer werd opgeroepen tot opvolging van de aanbevelingen van de Annan-Commissie, toegang van de VN tot Rakhine en onafhankelijk onderzoek naar mensenrechtenschendingen.

Alhoewel Myanmar zich in de gesprekken met de leden van de Veiligheidsraad weinig constructief opstelde en de beschuldigingen van mensenrechtenschendingen van de hand wees, was de officiële reactie van de regering na de reis minder negatief. Myanmar gaf aan daders van mensenrechtenschendingen te zullen vervolgen en berechten en samen te willen werken met de VN en Bangladesh om de terugkeer van vluchtelingen mogelijk te maken. De recente ondertekening van het MoU tussen Myanmar, UNHCR en UNDP en de aankondiging door Myanmar dat een

onafhankelijke onderzoekscommissie (Independent Commission of Inquiry) zal worden ingesteld om onderzoek te doen naar de gebeurtenissen in Rakhine, zijn stappen in de goede richting, die mede naar aanleiding van het bezoek en onder druk van de Veiligheidsraad lijken te zijn gezet.

In hoeverre deze toezeggingen tot serieuze voortgang zullen leiden zal in de komende maanden moeten blijken. Het is daarom van belang dat de Veiligheidsraad de crisis op de agenda blijft houden. Hiervoor blijft Nederland zich samen met gelijkgezinde landen inzetten.

In een debriefing van de reis in de Veiligheidsraad op 14 mei spraken Nederland en andere leden zich uit over de noodzaak tot het nemen van vervolgstappen. Nederland heeft hierbij opgeroepen tot doorverwijzing van de situatie in Myanmar door de Veiligheidsraad naar het Internationaal Strafhof (ICC). Ook is Nederland voorstander van een resolutie om Myanmar een vast agendaonderwerp van de Veiligheidsraad te maken. Daar is echter nog geen eensgezindheid over. China, gesteund door Rusland, is tegenstander van actie van de Veiligheidsraad; deze landen (met vetorecht) zijn van mening dat Myanmar eerder gesteund moet worden door de internationale gemeenschap.

Nederland vindt het van groot belang dat straffeloosheid voor de meest ernstige misdrijven wordt tegengegaan. Zolang nog onduidelijk is wat de samenstelling en het mandaat van de door Myanmar aangekondigde onderzoekscommissie is, zullen meerdere opties voor het tegengaan van straffeloosheid moeten worden overwogen. Zo onderzoekt het Internationaal Strafhof (ICC) momenteel of Myanmar aangeklaagd kan worden voor deportatie van de Rohingya naar Bangladesh.

Nederland is in overleg met gelijkgezinde partners over de wijze waarop straffeloosheid kan worden tegengegaan. Dit onderwerp kwam ook aan bod tijdens een gesprek dat ik in mei in New York had met de VN-gezant voor seksueel geweld in conflictgebieden, Mw. Patten, naar aanleiding van haar bezoek aan Bangladesh.

Overige inzet

Nederland heeft zich binnen de VN ingezet voor de benoeming van een Speciaal Gezant voor Myanmar. Deze Speciaal Gezant, de Zwitserse diplomate Christine Schraner Burgener, is op 26 april benoemd door SGVN Guterres. Zij zal zich met name richten op het opbouwen van onderling vertrouwen en op verzoening van de diverse bevolkingsgroepen in Myanmar. Nederland organiseerde kort na haar benoeming een kennismaking van de Speciaal Gezant met leden van de Veiligheidsraad.

Nederland heeft voorts het voorstel ondersteund van de VN-gezant voor seksueel geweld in conflictgebieden, Mw. Patten, om het Myanmarese leger toe te voegen aan de *blacklist* van statelijke actoren die zich schuldig maken aan seksueel geweld. Dit voorstel is in april overgenomen in het SG-rapport over seksueel geweld in conflict.

In de VN Mensenrechtenraad staat Myanmar ook op de agenda. Van 18 juni tot en met 6 juli vindt de 38^e zitting van de Raad plaats in Genève. Nederland zal tijdens de interactieve dialogen over Myanmar, met de Speciaal Rapporteur voor Mensenrechten in Myanmar en met de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten Zeid, interveniëren en oproepen tot het tegengaan van straffeloosheid en het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden voor vrijwillige, veilige, waardige en duurzame terugkeer van de vluchtelingen. In september zal de Fact Finding missie haar eindverslag presenteren in de Raad.

In EU-verband is recent ook een aantal maatregelen genomen. Op 26 april besloot de EU het wapenembargo tegen Myanmar te verlengen en uit te breiden. Nederland heeft zich hiervoor sterk ingezet, samen met gelijkgezinde lidstaten (zoals het VK, Zweden, Denemarken en Frankrijk). De uitbreiding houdt onder andere in dat er nu ook een verbod is op militaire training aan leger en grenspolitie. Daarnaast is het mogelijk gemaakt om tegen Myanmarese militairen een inreisverbod en tegoedenbevriezing in te stellen. Nederland is voorstander van het plaatsten van Myanmarese militairen op deze lijst, en hoopt dat de Raad hierover snel een besluit zal nemen.

Deze maatregelen komen bovenop de opschorting van uitnodigingen door EU lidstaten aan hoge Myanmarese militairen.

In bilaterale contacten met andere landen stelt Nederland de Rohingya-crisis regelmatig aan de orde. Zo wordt met de ASEAN-lidstaten en andere landen in de regio gesproken over de crisis en over de rol die zij wellicht kunnen spelen bij het vinden van een lange termijn oplossing. Ook worden daarbij de mogelijkheden voor het tegengaan van straffeloosheid besproken.

Het is duidelijk dat de aanpak van de Rohingya-crisis een zaak van lange adem is. De grondoorzaken van de crisis zijn politiek van aard en hebben geleid tot een humanitaire crisis van ongekende omvang. Terugkeer van de vluchtelingen naar Myanmar is vooralsnog niet aan de orde omdat nog niet is voldaan aan de minimumvoorwaarden voor veiligheid en duurzaamheid van terugkeer.

De Nederlandse lange termijn inzet zal een combinatie zijn van enerzijds druk blijven uitoefenen op Myanmar om straffeloosheid tegen te gaan en de noodzakelijke voorwaarden voor terugkeer te scheppen, en anderzijds constructieve betrokkenheid bij het vinden van oplossingen voor de grondoorzaken van het conflict, ondersteuning van democratische krachten in Myanmar, bevordering van inclusieve ontwikkeling, met een brede focus op mensenrechten, en het verlenen van noodhulp aan vluchtelingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok